

N° 214

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 décembre 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *pour 2016,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur.

Tome 1 : *Rapport*

(1) *Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4235, 4272 et T.A. 852

Sénat : 208 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	13
PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2016 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	
I. UNE LÉGÈRE RÉVISION À LA BAISSSE DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE POUR 2016...	13
A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE DE 1,4 % POUR 2016... ..	13
B. ...QUI RESTE SUPÉRIEURE AUX ANTICIPATIONS DISPONIBLES	15
II. ...MAIS DES OBJECTIFS DE DÉFICIT PUBLIC INCHANGÉS	16
A. LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES... ..	16
B. ...MAIS PAS DE CELLE DU PROGRAMME DE STABILITÉ	18
DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT	
I. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES PILOTABLES COMPENSÉE PAR DES ÉCONOMIES DE CONSTATATION	21
A. UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION QUI TRADUIT LA PERSISTANCE DE SOUS- BUDGÉTISATIONS IMPORTANTES	21
1. <i>Un schéma de fin de gestion de grande ampleur</i>	21
2. <i>Des ouvertures compensées par des économies de constatation</i>	22
3. <i>Des sous-budgétisations manifestes pour 2016 concernant la défense, plusieurs</i> <i>dispositifs de solidarité, l'hébergement d'urgence et la politique de l'emploi</i>	24
B. LE CONTOURNEMENT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE PAR UN RECOURS CROISSANT AUX DÉCRETS D'AVANCE ET À LA MISE EN RÉSERVE	29
1. <i>Un recours croissant aux décrets d'avance</i>	29
2. <i>La hausse de la mise en réserve</i>	30
C. LA MASSE SALARIALE ET LES DÉPENSES D'INTERVENTION NE SONT PAS MAÎTRISÉES, L'INVESTISSEMENT DIMINUE	32
1. <i>Une hausse des dépenses d'intervention discrétionnaires de 9 % par rapport à la loi de</i> <i>finances initiale pour 2016</i>	33
2. <i>La masse salariale : un dérapage de 802 millions d'euros par rapport à la prévision</i> <i>initiale</i>	33
3. <i>Hors charge de la dette, l'investissement est la catégorie de dépenses qui recule le plus en</i> <i>2016</i>	33

II. DES RECETTES INFÉRIEURES DE 1,7 MILLIARD D'EUROS AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	35
A. UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DES RECETTES FISCALES DE 2,6 MILLIARDS D'EUROS	35
B. UNE RÉVISION À LA HAUSSE DES RECETTES NON FISCALES DE 900 MILLIONS D'EUROS.....	38
III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE : UNE AMÉLIORATION EN TROMPE-L'ŒIL.....	39
EXAMEN DES ARTICLES	43
• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2016	43

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

TITRE PREMIER - DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES.....	45
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> (Art. L. 6241-2 du code du travail, art. 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, art. 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art. 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016) Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).....	45
• <i>ARTICLE 2</i> (Art. 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016) Révision des modalités de compensation du versement transport due aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM).....	54
• <i>ARTICLE 3</i> Ajustement des ressources d'organismes chargés de missions de service public.....	60
• <i>ARTICLE 3 bis</i> (nouveau) (I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) Relèvement du plafond de la taxe sur les spectacles affectée au Centre national des variétés (CNV)	64
• <i>ARTICLE 4</i> (Art. 235 ter ZF du code général des impôts) Ajustement des ressources affectées au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »	68
• <i>ARTICLE 5</i> (Art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale) Relations financières entre l'État et la sécurité sociale pour 2016	73
TITRE II - RATIFICATION D'UN DÉCRET RELATIF À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS	75
• <i>ARTICLE 6</i> Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire	75
TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	78
• <i>ARTICLE 7</i> Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois.....	78

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER - AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 - CRÉDITS DES MISSIONS	81
• ARTICLE 8 Budget général : ouvertures et annulations de crédits	81
• ARTICLE 9 Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits	83
 TITRE II - AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS	87
• ARTICLE 10 (Art. 62 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016) Plafonds des autorisations d'emplois de l'État	87
• ARTICLE 11 (Art. 63 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016) Plafonds des emplois des opérateurs de l'État	88
 TITRE III - RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE	90
• ARTICLE 12 Ratification de deux décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance	90
 TITRE IV - DISPOSITIONS PERMANENTES	98
 I. - MESURES FISCALES NON RATTACHÉES	98
• ARTICLE 13 (Art. 1729 D et 1729 G [nouveau] du code général des impôts, art. L. 11, L. 13, L. 13 G [nouveau], L. 47, L. 47 A, L. 47 AA [nouveau], L. 47 B, L. 48, L. 49, L. 51, L. 52, L. 57 A et L. 62 du livre des procédures fiscales) Modernisation des procédures de contrôle fiscal	98
• ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. 89 A, 242 ter, 242 ter B, 1635 bis P, 1649 quater B quater, 1672, 1673, 1678 quater, 1681 septies, et art. L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales) Extension des obligations de déclaration et de paiement dématérialisés	113
• ARTICLE 14 (Art. L. 13 F, L. 14 A [nouveau], L. 102 E [nouveau], L. 198 A [nouveau] du livre des procédures fiscales) Nouvelles modalités de contrôle sur place pour la TVA et les reçus fiscaux	119
• ARTICLE 15 (Art. L. 16 B du livre des procédures fiscales) Simplification du droit de visite en matière fiscale	128
• ARTICLE 16 (Art. L. 10-0 AB nouveau du livre des procédures fiscales) Renforcement de la lutte contre la fraude fiscale internationale	134
• ARTICLE 17 (Art. 1730 et 1758 A du code général des impôts) Sécurisation des pénalités de retard en matière fiscale	141
• ARTICLE 18 (Art. 65, 65 A à 65 D, 266 terdecies du code des douanes, art. L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration) Sécurisation des procédures contentieuses douanières	145
• ARTICLE 19 (Art. 7, 338, 414, 414, 418, 421, 424, 429 et 434 du code des douanes, et art. 1800 du code général des impôts) Sécurisation des démarches douanières des redevables	155
• ARTICLE 19 bis (nouveau) (Art. 302 G du code général des impôts) Modification du régime de l'entrepoteur agréé de produits viti-vinicoles	161
• ARTICLE 19 ter (nouveau) (Art. 1649 quater AA [nouveau] du code général des impôts) Déclaration automatique sécurisée par les plateformes en ligne des revenus de leurs utilisateurs	167

• ARTICLE 19 quater (nouveau) (Art. 1684 du code général des impôts) Réduction à trente jours de la durée de la solidarité fiscale entre le cessionnaire et le cédant d'un fonds de commerce	176
• ARTICLE 19 quinquies (nouveau) (Art. 1684 du code général des impôts) Application de la solidarité fiscale entre propriétaire et locataire-exploitant d'un fonds de commerce en cas de manquement fiscal	179
• ARTICLE 19 sexies (nouveau) Harmonisation du recouvrement des taxes affectées aux centres techniques industriels dues sur les produits importés	181
• ARTICLE 19 septies (nouveau) Échanges d'informations entre les chambres de métiers et de l'artisanat et les URSSAF	185
• ARTICLE 20 (Art. 885 I quater, 885 O bis et 885 O ter du code général des impôts) Clarification de la notion de bien professionnel	187
• ARTICLE 21 (Art. 150-0 A, 150-0 B quinquies [nouveau], 787 B et 885 I bis du code général des impôts, art. L. 221-32-4 [nouveau], L. 221-32-5 [nouveau], L. 221-32-6 [nouveau] et L. 221-32-7 [nouveau] du code monétaire et financier, et art. L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale) Compte PME innovation	194
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 21 (Art. 150-0 B ter du code général des impôts) Report d'imposition obligatoire : délai de réinvestissement complémentaire en cas de perception d'un complément de prix	212
• ARTICLE 21 bis (nouveau) (Art. 150 U du code général des impôts) Prorogation pour deux ans des dispositifs d'exonération applicables en matière d'imposition de plus-values des particuliers en cas de cessions de biens immobiliers au profit direct ou indirect d'organismes chargés du logement social	214
• ARTICLE 21 ter (nouveau) (Art. 150 ter du code général des impôts) Régime d'imposition à l'impôt sur le revenu des profits réalisés par les personnes physiques sur les instruments financiers à terme	218
• ARTICLE 21 quater (nouveau) (Art. 199 terdecies-0 A et 885 -0 V bis du code général des impôts) Assouplissement de la condition de détention prévue dans le cadre des dispositifs « Madelin » et « ISF-PME »	223
• ARTICLE 21 quinquies (nouveau) (Art. 793 du code général des impôts et L. 352-1 à L. 352-4 du code forestier) Assouplissement du régime du compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA)	227
• ARTICLE 21 sexies (nouveau) (Art. 1051 du code général des impôts) Limitation à 125 euros du droit d'enregistrement d'un transfert d'immeubles par un organisme HLM à sa filiale de logements locatifs intermédiaires	235
• ARTICLE 22 (Art. 199 terdecies du code général des impôts) Prise en compte des dispositions de la loi liberté de création, architecture et patrimoine dans la réduction d'impôt Malraux	237
• ARTICLE 22 bis (nouveau) (Art. 200 et 238 bis du code général des impôts) Réduction d'impôt au titre des dons au profit d'organismes ayant pour objet la sauvegarde des biens culturels contre les effets d'un conflit armé	251
• ARTICLE 23 (Art. 1466 A, 1466 F, 1639 A ter, 1640, 1647 C septies, et 1679 septies du code général des impôts) Exonération facultative de contribution économique territoriale des disquaires indépendants	256
• ARTICLE 23 bis (nouveau) (Art. 31 et 32 du code général des impôts) Nouveau dispositif d'incitation fiscale en faveur de la mise en location de logements anciens	260
• ARTICLE 23 ter (nouveau) (Art. 1388 bis du code général des impôts) Conclusion d'une convention annexée au contrat de ville pour bénéficiaire de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires	273
• ARTICLE 23 quater (nouveau) (Art. 1388 quinquies B [nouveau] du code général des impôts) Abattement facultatif de 50 % de l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties situées dans le périmètre d'un projet d'intérêt général motivé par la pollution de l'environnement	280

• ARTICLE 23 quinquies (nouveau) Assouplissement de l'éligibilité et du calcul des allègements de fiscalité locale pour les contribuables de Mayotte	283
• ARTICLE 23 sexies (nouveau) (Art. 1466 A septies I du code général des impôts) Suppression du plafond d'effectif exigé des entreprises commerciales pour bénéficiaire d'exonérations d'impositions locales dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	287
• ARTICLE 23 septies (nouveau) (Art. 1499 et 1499-00 A [nouveau] du code général des impôts) Modification des modalités de calcul de la valeur locative de certains établissements industriels	291
• ARTICLE 23 octies (nouveau) (Art. 1586 ter du code général des impôts) Modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises appartenant à un groupe de sociétés	297
• ARTICLE 23 nonies (nouveau) (Art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux) Compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés dans un site Natura 2000	304
• ARTICLE 24 (Art. 266 sexies, 266 septies, 266 nonies, 266 decies du code des douanes) Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) : poursuite de la trajectoire de la composante « déchets »	306
• ARTICLE 24 bis (nouveau) (Art. L. 115-16 du code du cinéma et de l'image animée) Simplification des modalités de contrôle des taxes recouvrées par le CNC	320
• ARTICLE 24 ter (nouveau) (Art. L. 116-1 du code du cinéma et de l'image animée, art. 39, 1609 sexies B, 1736 et 1753 du code général des impôts, et art. L. 102 AF [nouveau] du livre des procédures fiscales) Institution d'une taxe sur la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés gratuitement en ligne	322
• ARTICLE 24 quater (nouveau) (Art. 158 terdecies, 158 quaterdecies, 158 quindecies, 158 sexdecies, 158 septdecies) Extension de l'utilisation du document administratif électronique aux produits énergétiques soumis à accises en suspension de droits circulant en France	332
• ARTICLE 24 quinquies (Art. 265 du code des douanes) Création d'un tarif de TICPE pour une nouvelle catégorie de gazole destiné à être utilisé comme carburant	335
• ARTICLE 24 sexies (nouveau) (Art. 265 du code des douanes) Moindre hausse du tarif de TICPE du gaz naturel véhicules (GNV) en 2017	337
• ARTICLE 24 septies (nouveau) (Art. 265, 265 ter, 266 quindecies du code des douanes) Modification du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	339
• ARTICLE 24 octies (nouveau) (Art. 278-0 bis du code général des impôts) Application d'un taux réduit de TVA aux dispositifs d'autotests de dépistage du VIH	347
• ARTICLE 24 nonies (nouveau) (Art. 278 sexies, 284, 743, 1378 ter du code général des impôts, et L. 176 du livre des procédures fiscales) Application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux opérations effectuées dans le cadre d'un bail réel solidaire et exonération de taxe de publicité foncière de la conclusion de ce type de baux	351
• ARTICLE 24 decies (nouveau) (Art. 302 bis K du code général des impôts et art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) Affectation du surplus de taxe de solidarité sur les billets d'avion au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »	355
• ARTICLE 24 undecies (nouveau) (Art. 1382 F [nouveau] du code général des impôts) Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties des installations de stockage des déchets	359
• ARTICLE 24 duodecies (nouveau) (Art. 1600 du code général des impôts) Hausse de l'enveloppe du fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière des chambres de commerce et d'industrie	361

• ARTICLE 24 terdecies (nouveau) (Art. 1606 nouveau du code général des impôts, rétablissement d'une section VI dans le chapitre 1 ^{er} du titre III de la deuxième partie du livre 1 ^{er} du code général des impôts) Taxe sur les bois et plants de vigne perçue au profit de FranceAgriMer	364
• ARTICLE 24 quaterdecies (nouveau) (Art. 1609 quaterdecies A du code général des impôts) Affectation de l'intégralité des ressources de la TNSA au fonds d'aide à l'insonorisation des logements	368
• ARTICLE 24 quindecies (nouveau) (Art. 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010) Modalités de calcul de la contribution due par les exploitants d'installations nucléaires de base au profit de l'IRSN	371
• ARTICLE 24 sexdecies (nouveau) Lissage des taux plafond de la taxe affectée aux nouvelles chambres de commerce et d'industrie de région	375
• ARTICLE 25 (Art. 1607 ter et 1636 B octies du code général des impôts) Mise en place d'une taxe spéciale d'équipement différenciée en cas d'extension du périmètre d'un établissement public foncier d'État	377
• ARTICLE 25 bis (nouveau) Neutralité fiscale des transferts de biens dans le cadre de diverses restructurations d'établissements et sociétés publics	381
• ARTICLE 26 (Art. 1530 bis, 1638-0 bis et 1640 du code général des impôts, art. L. 2333-67, L. 5211-18 et L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales et art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) Adaptation des dotations et compensations au regroupement des communes	384
• ARTICLE 26 bis (nouveau) (Art. L. 2334-25-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales, art. L. 1241-14 du code des transports) Compensation des pertes de recettes consécutives à la réforme du stationnement payant	389
• ARTICLE 26 ter (nouveau) (Art. L. 2336-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales) Pondération du potentiel fiscal des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle	394
• ARTICLE 26 quater (nouveau) (Art. 1609 quinquies BA, 1609 quinquies C et 1609 nonies C du code général des impôts) Report de la date de certaines délibérations dans les cas de fusion ou de changement de périmètre d'EPCI	396
• ARTICLE 26 quinquies (nouveau) (Art. 1609 nonies C du code général des impôts) Imputation d'une part du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement	398
• ARTICLE 26 sexies (nouveau) (Art. 1638 quater du code général des impôts) Débasage du taux de taxe d'habitation	400
• ARTICLE 26 septies (nouveau) (Art. 40 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) Modification du prélèvement au titre du fonds communal et intercommunal de garantie des ressources (GIR)	403
• ARTICLE 26 octies (nouveau) (Art. 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) Précision relative aux charges transférées par les départements aux régions ouvrant droit à compensation	407
• ARTICLE 27 (Art. L. 2333-26, L. 2333-30, L. 2333-41, L. 3333-1 et L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales) Ajustement des dispositions relatives à la taxe de séjour	409
• ARTICLE 28 (Art. 112, 114, 158 B, 158 octies, 284 quater et 448 du code des douanes, art. 262-0 bis [nouveau] et art. L. 80 I du livre des procédures fiscales) Modernisation et simplification du dispositif de recouvrement de la DGDDI	416
• ARTICLE 28 bis (nouveau) (Art. 29, 104, 265 A, 346, 352 et titre XIII du code des douanes, art. 16, 218, et titre XII du code des douanes de Mayotte, art. 343 du code général des impôts) Suppression de la commission de conciliation et d'expertise douanière et de la commission des hydrocarbures	430

• ARTICLE 28 ter (nouveau) (Art. 265, 265 sexies, 265 septies et 265 octies du code des douanes) Suppression de l'autorisation accordée aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse de moduler le taux de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	434
• ARTICLE 29 (Art. 77, 1503, 1510, 1515, 1651, 1651 A, 1651 B, 1651 C, 1651 D, 1651 E, 1651 G, 1651 F, 1651 M et 1653 du code général des impôts, art. L. 212-2, L. 552-6, L. 562 et L. 573-2 du code des relations entre le public et l'administration, art. L. 59, L. 59 A, L. 60, L. 76, L. 136, L. 190, L. 250, L. 256 et L. 257 A du livre des procédures fiscales) Modernisation et simplification du recouvrement et du contrôle fiscal	438
• ARTICLE 30 (Art. 39, 39 duodecies, 145 et 219 du code général des impôts) Mise en conformité du régime des sociétés mères et filiales	444
• ARTICLE 30 bis (nouveau) (Art. 221-31 du code monétaire et financier) Plan d'épargne en actions : clauses anti-abus	452
• ARTICLE 31 (Art. 235 ter ZCA du code général des impôts) Mise en conformité de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués	456
• ARTICLE 31 bis (nouveau) (Art. 39 decies du code général des impôts) Extension de la déduction de 40 % des investissements productifs aux commandes passées avant le 15 avril 2017	462
• ARTICLE 31 ter (nouveau) (Art. 64 bis du code général des impôts) Exclusion de l'indemnité compensatoire de handicap naturel de l'assiette des bénéfices imposables au régime du « micro-BA »	465
• ARTICLE 31 quater (nouveau) (Art. 206 du code général des impôts) Option d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés pour les sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires	468
• ARTICLE 31 quinquies (nouveau) (Art. 244 quater B du code général des impôts) Crédit d'impôt recherche lié aux fermes expérimentales	472
• ARTICLE 31 sexies (nouveau) (Art. 244 quater X du code général des impôts) Extension du crédit d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes à loyer modéré dans les départements d'outre-mer pour l'acquisition ou la construction de logements destinés à des étudiants boursiers	474
• ARTICLE 32 (Art. 1729-0 A [nouveau], 1736 et 1766 du code général des impôts) Mise en conformité des sanctions en cas de non déclaration d'actifs à l'étranger	476
• ARTICLE 33 (Art. 231, 238 bis, 244 quater B, 244 quater C et 244 quater L du code général des impôts) Placement sous RGEC de diverses dispositions fiscales	482
• ARTICLE 34 (Art. L. 241-3, L. 245-13-1 nouveau, L. 651-3, L. 651-5-3 du code de la sécurité sociale et art. 39 du code général des impôts) Réforme des modalités de recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés	487
• ARTICLE 35 (Art. 1609 octotricies du code général des impôts) Création d'une contribution pour l'accès au droit et à la justice	492
• ARTICLE 35 bis (nouveau) (Art. 35 du code général des impôts) Qualification des revenus tirés de la location meublée pour la détermination de l'impôt sur le revenu	500
• ARTICLE 35 ter (nouveau) (Art. 80 quater, 156 et 194 du code général des impôts) Définition des règles fiscales applicables à l'issue d'un divorce par consentement mutuel sans juge	502
• ARTICLE 35 quater (nouveau) (Art. 207 et 1609 teroicies [nouveau] du code général des impôts) Contribution spéciale CDG-Express	508
• ARTICLE 35 quinquies (nouveau) (Art. 1628 ter du code général des impôts) Extension du droit de timbre dû au titre du renouvellement du permis de conduire	516
• ARTICLE 35 sexies (nouveau) (Art. 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007) Enrichissement de l'annexe budgétaire relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales	518

II. - GARANTIES	521
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 36 Information du Parlement en cas de mise en œuvre d'une garantie octroyée par l'État	521
• ARTICLE 36 Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2017	524
• ARTICLE 37 Contre-garantie de l'État pour le financement d'un site de stockage à sec des résidus miniers	529
• ARTICLE 37 bis (nouveau) Garantie de l'État à l'agence française de développement et à la Caisse des dépôts et consignations pour deux prêts accordés à la collectivité territoriale de Guyane	535
• ARTICLE 37 ter (nouveau) Garantie de l'État à l'Agence française de développement pour un prêt à la République d'Irak	537
• ARTICLE 37 quater (nouveau) Garantie de l'État aux emprunts contractés par l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)	540
• ARTICLE 37 quinquies (nouveau) Garantie de l'État à l'emprunt contracté par le centre des monuments nationaux au titre de la rénovation de l'hôtel de la marine	545
• ARTICLE 37 sexies (nouveau) Garantie de l'État à la Réunion des musées nationaux-Grand Palais	548
• ARTICLE 38 Garantie de l'État à « Nouvelle-Calédonie Énergie »	551
• ARTICLE 38 bis (nouveau) (Art. L. 432-4 du code des assurances) Possibilité du recours à des tiers pour recouvrer les créances liées aux garanties publiques à l'exportation	554
III. - AUTRES MESURES	556
• ARTICLE 39 Fonds d'urgence en faveur des départements en difficulté	556
• ARTICLE 40 Validation des montants accordés aux communes et aux EPCI au titre de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement entre 2012 et 2014	563
• ARTICLE 40 bis (nouveau) Remboursement de cotisations sociales patronales pour les armateurs du transport maritime international	571
• ARTICLE 41 (Art. L. 441-2-3-1 du code de construction et de l'habitation). Dispositions relatives aux ressources du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)	574
• ARTICLE 41 bis (nouveau) (Art. 121-7 et L. 314-26-1 du code de l'énergie, art. 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015) Compensation aux opérateurs électriques des frais de conclusion et de gestion des contrats d'achat et de complément de rémunération	582
• ARTICLE 42 Souscription à l'augmentation du capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC)	586
• ARTICLE 43 (Art. 68 de la loi n° 90-1169 du 29 décembre 1990 de finances rectificative pour 1990 et art. 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991) Relèvement des plafonds de remises et conversions de dettes des pays en développement	589
• ARTICLE 44 (nouveau) (Art. L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et art. 1621-3 du code général des collectivités territoriales) Affectation de la collecte des cotisations du fonds de financement du droit individuel à la formation des élus locaux à l'Agence de services et de paiement	593
• ARTICLE 45 (nouveau) (Art. L. 122-8 du code de l'énergie) Conditions d'octroi de la « compensation carbone »	597
• ARTICLE 46 (nouveau) (Art. L. 361-3 du code rural et de la pêche maritime) Conditions d'intervention du Fonds national de gestion des risques en agriculture	600

• ARTICLE 47 (nouveau) (Section 2 du chapitre III du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, art. L. 5423-28, L. 5423-29, L. 5423-30, L. 5423-30-1 [nouveau], L. 5423-31, L. 5312-1, L. 5312-7, L. 5312-12, L. 5426-8-1, L. 5426-8-2 ; L. 5426-8-3, L. 5424-21 du code du travail, paragraphes 1 et 2 de la sous-section 2 de la section 3 du chapitre VIII du titre II du livre III, art. L. 326-11, L. 327-26 [nouveau], L. 327-30, L. 327-31, L. 327-32, L. 327-33, L. 327-52-1, L. 327-52-2 et L. 327-52-3 du code du travail applicable à Mayotte) Suppression du fonds de solidarité	603
• ARTICLE 48 (nouveau) (Art. 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale) Prise en compte du transfert aux régions du dispositif Nacre dans les conditions d’octroi de la garantie par le Fonds de cohésion sociale aux prêts Nacre	610
• ARTICLE 49 (nouveau) (Art. 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014) Encadrement de la durée et des montants susceptibles d’être payés par convention de mandat	614
• ARTICLE 50 (nouveau) (Art. 100 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015) Prorogation du dispositif d’indemnisation des mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952	618
• ARTICLE 51 (nouveau) Autorisation d’approbation de l’avenant modifiant la Convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal	620
EXAMEN EN COMMISSION	629
TABLEAU DE CONCORDANCE DES AMENDEMENTS	631

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2016 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

Dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative, les **hypothèses d'évolution du produit intérieur brut (PIB) et du solde structurel en 2016 ne font l'objet que de modifications mineures relativement au projet de loi de finances pour 2017** et ne sont donc pas de nature à modifier l'analyse livrée par votre rapporteur général dans le tome I du rapport sur ce dernier texte¹. En effet, alors que l'anticipation de croissance pour 2017 demeure inchangée, celle rattachée à l'exercice 2016 est légèrement revue à la baisse venant, mécaniquement, modifier l'estimation des soldes conjoncturel et structurel – sans que cela n'ait, toutefois, d'incidence sur la prévision de solde effectif au titre de l'année en cours.

I. UNE LÉGÈRE RÉVISION À LA BAISSÉ DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE POUR 2016...

L'hypothèse gouvernementale de croissance du PIB pour 2016 est abaissée de 1,5 % à 1,4 % dans le cadre du présent projet de loi. Pour autant, une telle prévision demeure supérieure aux anticipations disponibles à ce jour, ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis du 14 novembre 2016² qui l'a, néanmoins, jugée « *atteignable* »³.

A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE DE 1,4 % POUR 2016...

Compte tenu des dernières estimations de la croissance trimestrielle publiées par l'Insee en octobre 2016⁴, qui font apparaître un léger recul du PIB au deuxième trimestre de l'année (- 0,1 %) et une progression modérée de celui-ci au cours du troisième trimestre (+ 0,2 %) (voir graphique ci-après), **le Gouvernement a été contraint de revoir à la baisse son hypothèse de hausse de l'activité en 2015 de 1,5 % à 1,4 %.** En effet, ce

¹ Rapport général (n° 140, 2016-2017), tome I, d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2017 fait au nom de la commission des finances du Sénat, 24 novembre 2016.

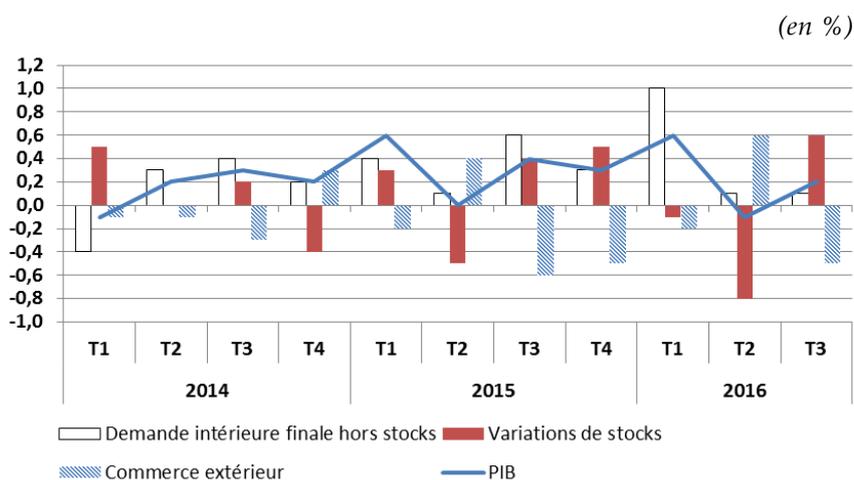
² Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-4 du 14 novembre 2016 relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2016.

³ Ibid., p. 3.

⁴ Insee, « Le PIB augmente de 0,2 % au troisième trimestre 2016 », Informations Rapides, n° 283, 28 octobre 2016.

dernier relève que « la croissance au 3^e trimestre a été plus faible qu'escomptée dans la prévision sous-jacente au projet de loi de finances pour 2017 (+ 0,2 % contre + 0,4/+ 0,5 %), principalement en raison de la stabilité de la consommation des ménages »¹.

Graphique n° 1 : Produit intérieur brut (PIB) et ses composantes



Source : Insee (octobre 2016)

S'agissant du dernier trimestre de l'année, le Gouvernement prévoit que « l'activité accélérerait (+ 0,5 %). Le climat des affaires de l'Insee dépasse en effet sa moyenne de long terme, qui est historiquement associée à une croissance trimestrielle de l'ordre de 0,3-0,4 %. Une progression un peu supérieure est attendue car la consommation des ménages et l'investissement des entreprises rebondiraient après un 3^e trimestre affecté par des facteurs temporaires : hébergement-restauration affecté par une saison touristique en demi-teinte, baisse des dépenses d'énergie après un printemps relativement froid, contrecoup de la mesure sur-amortissement qui avait soutenu les investissements en biens d'équipement jusqu'alors »².

Toutefois, il convient de relever que, si l'indicateur de climat des affaires³ était, en octobre dernier, effectivement supérieur à sa moyenne de long terme, **l'indicateur de retournement de l'Insee, visant à détecter les moments où la conjoncture change d'orientation, est passé, quant à lui, de 0,6 en septembre à 0,0 en octobre**, révélant une relative incertitude et une dégradation des perspectives concernant les évolutions de la conjoncture parmi les chefs d'entreprise. En tout état de cause, il apparaît que

¹ Exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2016, p. 6.

² Id.

³ L'indicateur de climat des affaires est calculé par l'Insee sur la base d'enquêtes réalisées auprès des chefs d'entreprise des principaux secteurs d'activité. Il s'agit d'un indicateur d'un intérêt tout particulier dès lors qu'il apparaît que les indicateurs de climats des affaires sont assez fortement corrélés aux grandeurs macroéconomiques, et notamment à l'évolution du PIB.

l'hypothèse de croissance retenue par le Gouvernement reste supérieure aux prévisions actuellement disponibles.

B. ... QUI RESTE SUPÉRIEURE AUX ANTICIPATIONS DISPONIBLES

Ainsi que le relève le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis relatif au présent projet de loi de finances rectificative, « la prévision de croissance du Gouvernement de 1,4 % pour 2016 se situe dans le haut de la fourchette des prévisions disponibles »¹. Il apparaît, en effet, qu'**aussi bien la Commission européenne, que le FMI ou encore le Consensus Forecasts de novembre anticipent une progression du PIB de 1,3 % en 2016, l'OCDE tablant, elle, dorénavant sur une croissance de 1,2 % cette année.**

Tableau n° 2 : Prévisions d'évolution du PIB et des prix à la consommation pour la France de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE et du *Consensus Forecasts*

(évolution en %)

		2016	2017	2018	2021
Commission européenne ⁽¹⁾	PIB	1,3	1,4	1,7	
	Prix à la consommation	0,3	1,3	1,4	
FMI ⁽²⁾	PIB	1,3	1,3		1,8
	Prix à la consommation	0,3	1,0		1,7
OCDE ⁽³⁾	PIB	1,2	1,3	1,6	
	Prix à la consommation	0,3	1,2	1,2	
<i>Consensus Forecasts</i> ⁽⁴⁾	PIB	1,3	1,2		
	Prix à la consommation	0,2	1,2		

⁽¹⁾ Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2016 », *Institutional Paper 38*, novembre 2016.

⁽²⁾ Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Subdued Demand. Symptoms and Remedies*, octobre 2016.

⁽³⁾ OCDE, *Perspectives économiques globales*, novembre 2016.

⁽⁴⁾ *Consensus Forecasts*, novembre 2016.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Certes, la « surestimation » de la croissance par le Gouvernement en 2016 paraît toute relative et ne devrait avoir qu'une incidence limitée sur la trajectoire des finances publiques ; toutefois, **ses effets pourraient se révéler très négatifs si elle venait s'ajouter à une croissance plus faible qu'anticipé en 2017**. À cet égard, il convient de rappeler que le Gouvernement maintient une prévision de croissance de 1,5 % pour 2017, contre une anticipation du FMI et de l'OCDE de 1,3 % et de 1,2 % pour le *Consensus Forecasts*. Or, votre rapporteur général avait pu montrer, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017², que **si la croissance s'élevait à 1,3 % en 2016 et à 1,2 % en 2017, les recettes publiques seraient moins élevées de 6 milliards d'euros au cours du prochain exercice, ce qui**

¹ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-4 du 14 novembre 2016, op. cit., p. 3.

² Rapport général (n° 140, 2016-2017), tome I, op. cit., p. 50.

aurait pour conséquence de dégrader le déficit public de près de 0,2 point de PIB.

II. ...MAIS DES OBJECTIFS DE DÉFICIT PUBLIC INCHANGÉS

Malgré la légère révision à la baisse de l'hypothèse de croissance pour 2016, **le Gouvernement maintient inchangée sa prévision d'évolution du déficit public** ; ce dernier devrait, à en croire le scénario gouvernemental, s'élever à 3,3 % du PIB en 2016, à l'instar de ce que prévoit le projet de loi de finances pour 2017.

A. LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES...

En effet, dans le scénario retenu par le Gouvernement, **la révision de la prévision de croissance n'a d'incidence que sur l'estimation de la part structurelle du déficit public**. Celle-ci serait revue à la baisse, à 1,5 % du PIB, contre 1,6 % du PIB dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 ; à l'inverse, l'évaluation du solde conjoncturel est relevée à 1,7 %, contre 1,6 %. Cependant, **ceci est sans incidence sur le niveau prévisionnel du déficit public effectif, qui est maintenu à 3,3 % du PIB en 2016**. Par suite, celui-ci marquerait un recul de 0,2 point de PIB par rapport à 2015.

Tableau n° 3 : Décomposition du solde public

(en points de PIB)

	PLFR 2016 (nov. 2016)			Rappel LPFP (déc. 2014)			Prog. de stabilité (avr. 2016)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Solde public	- 4,0	- 3,5	- 3,3	- 4,4	- 4,1	- 3,6	- 4,0	- 3,5	- 3,3
Composante conjoncturelle	- 1,7	- 1,6	- 1,7 (- 1,6)	- 1,9	- 2,0	- 1,7	- 1,9	- 1,9	- 1,8
Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	0,0	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,1	0	0	- 0,2
Solde structurel	- 2,3	- 1,9	- 1,5 (- 1,6)	- 2,4	- 2,1	- 1,8	- 2,1	- 1,6	- 1,3

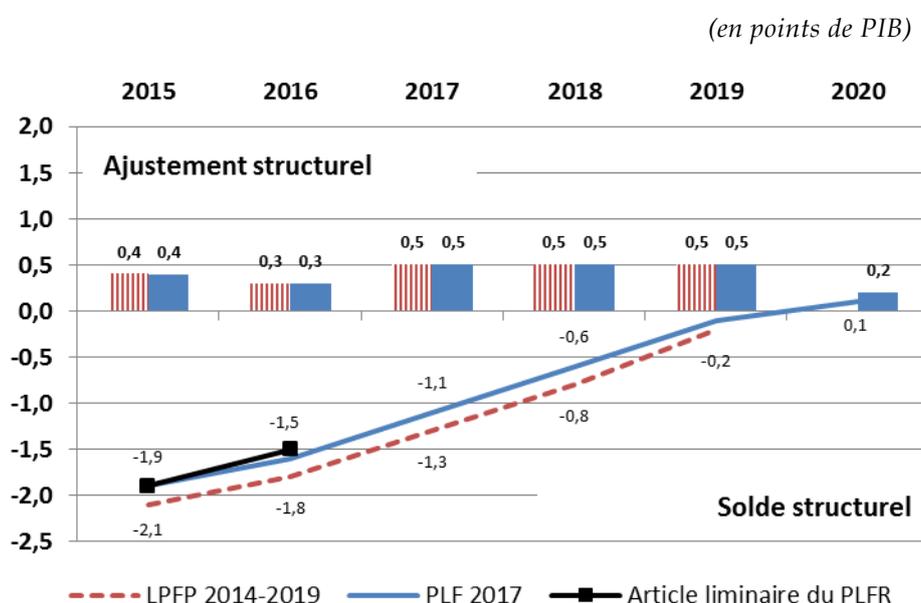
Note de lecture : les chiffres étant arrondis au dixième, il peut en résulter de légers écarts dans le résultat des opérations. Entre parenthèses figurent les estimations recalculées avec les hypothèses de croissance potentielle de la loi de programmation de décembre 2014.

Source : Haut Conseil des finances publiques (novembre 2016)

De même, **restent également inchangées les estimations de l'ajustement structurel devant être opéré en 2016 (0,3 point de PIB) et des « mesures ponctuelles et temporaires »**. L'exposé général du présent projet de loi indique que l'ajustement structurel programmé résulterait d'un effort en dépenses de 0,5 point de PIB, modéré par des mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires pour - 0,15 point de PIB. Selon les données

figurant dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2017, les « mesures ponctuelles et temporaires » auraient une incidence de -0,1 point de PIB sur le solde public ; elles représenteraient un coût de 2,4 milliards d'euros en 2016, contre 0,3 milliard d'euros en 2015, en lien avec les moindres recettes inhérentes aux contentieux fiscaux « OPCVM » (0,8 milliard d'euros), « De Ruyter » (0,2 milliard d'euros), et « Stéria » (0,3 milliard d'euros), auxquelles viennent s'ajouter les intérêts des contentieux (0,2 milliard d'euros), ainsi que le changement d'enregistrement comptable du budget rectificatif n° 6 de l'Union européenne pour l'exercice 2016 (0,9 milliard d'euros).

Graphique n° 4 : Comparaison entre la trajectoire de solde et d'ajustement structurels de la LPFP 2014-2019 et la prévision d'exécution du PLFR



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Quoi qu'il en soit, la prévision d'exécution de solde structurel figurant dans l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative est conforme à la trajectoire arrêtée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹, qui prévoyait un solde structurel de -1,8 % du PIB en 2016. Cette conformité est constatée que le solde structurel soit estimé sur la base des hypothèses de croissance potentielle définies par la loi de programmation (-1,6 % du PIB) – qui s'imposent au Haut Conseil des finances publiques – ou sur celles, révisées,

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

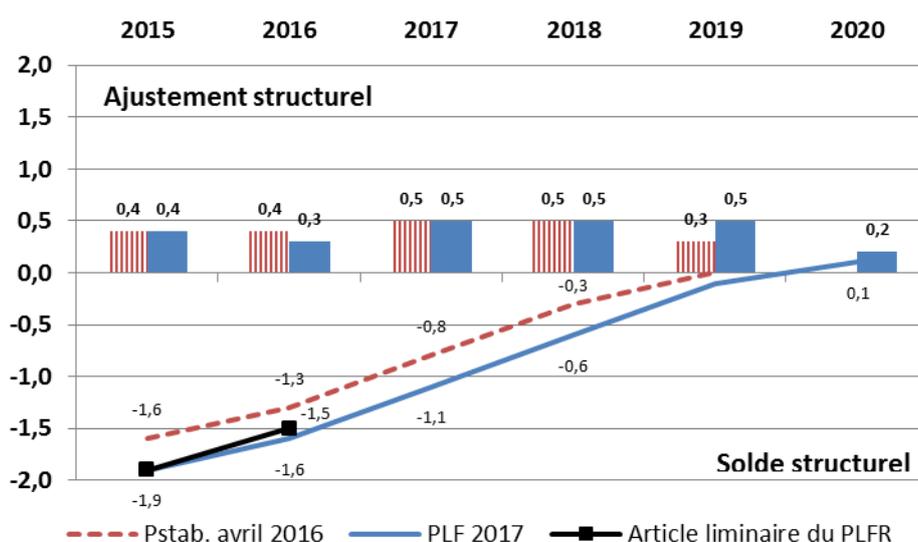
du programme de stabilité d'avril 2015¹ (- 1,5 %) et qui sont aussi retenues dans le cadre du présent projet de loi.

B. ...MAIS PAS DE CELLE DU PROGRAMME DE STABILITÉ

Cependant, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le Haut Conseil des finances publiques a rappelé qu'il « avait estimé en septembre 2014 que le projet de loi de programmation n'était pas cohérent avec les engagements européens de la France, dans la mesure où il ne prévoyait que des ajustements structurels faibles pour les premières années »². Aussi le Haut Conseil avait-il souhaité également se référer aux programmes de stabilité, qui « traduisent mieux les engagements européens de la France » et « constituent une meilleure référence que la loi de programmation de 2014 »³.

Graphique n° 5 : Comparaison entre la trajectoire de solde et d'ajustement structurels du programme de stabilité et la prévision d'exécution du PLFR

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités)

Or, en dépit de la révision de l'estimation de solde structurel portée par le présent projet de loi, **le solde structurel serait plus élevé en 2016 que l'objectif du programme de stabilité d'avril 2016** – dont il faut reconnaître qu'il constitue, dorénavant, une base de référence plus pertinente que la dernière loi de programmation des finances publiques, d'autant qu'il repose

¹ Voir rapport d'information (n° 417, 2014-2015) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de programme de stabilité de la France 2015-2018, 16 avril 2015.

² Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017, p. 9.

³ Id.

sur les mêmes hypothèses de croissance potentielle que le présent projet de loi de finances.

En 2016, selon les prévisions gouvernementales, **le solde structurel serait supérieur de 0,2 point de PIB à la cible arrêtée dans le cadre du dernier programme de stabilité**. Certes, cet écart résulte de la révision de l'estimation de la croissance du PIB pour 2014 et 2015 par l'Insee, comme l'a montré votre rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2015¹ ; pour autant, le Haut Conseil des finances publiques a noté « *qu'il n'[avait] pas donné lieu à l'ajustement permettant de remettre le déficit structurel sur la trajectoire du programme de stabilité* »². Même, l'ajustement structurel au cours de l'année 2016 s'élèverait à 0,3 point de PIB contre une cible de 0,4 point de PIB définie en avril dernier.

¹ Rapport (n° 759, 2015-2016) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 fait au nom de la commission des finances du Sénat, 6 juillet 2016.

² Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 9.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES PILOTABLES COMPENSÉE PAR DES ÉCONOMIES DE CONSTATATION

A. UN SCHEMA DE FIN DE GESTION QUI TRADUIT LA PERSISTANCE DE SOUS-BUDGÉTISATIONS IMPORTANTES

Le présent projet de loi de finances rectificative présente le **schéma de fin de gestion pour 2016**, qui correspond à l'ajustement en fin d'exercice des crédits alloués afin d'éviter des impasses budgétaires tout en assurant le respect de la norme de dépenses.

Néanmoins, le schéma proposé pour 2016 interroge par son ampleur, et paraît **éloigné d'un simple ajustement de fin d'exercice**.

Ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis du 14 novembre 2016¹, « *la tenue des objectifs d'exécution du budget 2016 est rendue difficile par les nombreuses mesures nouvelles annoncées au cours de l'année et par l'ampleur des sous-budgétisations de la loi de finances initiale, qui ont atteint en 2016 un niveau sans précédent* ».

1. Un schéma de fin de gestion de grande ampleur

Les ouvertures – et les annulations qui visent à les gager – s'élèvent, dans le projet de loi de finances rectificative, à **5,3 milliards d'euros** (en crédits de paiement). Les plus urgentes d'entre elles figurent dans le projet de décret d'avance sur lequel la commission des finances a donné son avis le 29 novembre 2016², et atteignent **1,7 milliard d'euros**. S'ajoutent à ces 7 milliards d'euros les redéploiements des fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA), soit un **total de 7,5 milliards d'euros redéployés par rapport aux arbitrages initiaux et de 7 milliards d'euros hors investissements d'avenir**.

Même en neutralisant le renforcement des fonds propres de l'Agence française pour le développement (AFD, cf. encadré *infra*), le schéma de fin de gestion pour 2016 s'établit à près de 4,6 milliards d'euros et représente plus du double des ouvertures réalisées en fin de gestion de 2012 à 2014. À titre de rappel, le **schéma de fin de gestion s'élevait à environ 2,1 milliards d'euros de 2012 à 2014** et les redéploiements du PIA ne dépassaient pas

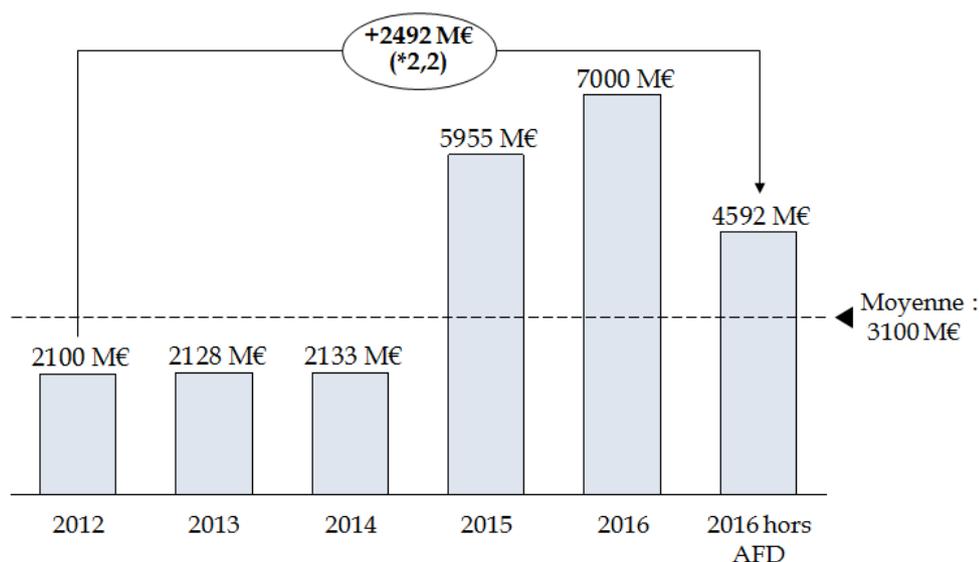
¹ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-4 du 14 novembre 2016 relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2016.

² Cf. rapport d'information n° 153 (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 novembre 2016.

600 millions d'euros en 2014, soit un total inférieur à 3,1 milliards d'euros en moyenne depuis le début du quinquennat.

Schéma de fin de gestion de 2012 à 2016 (montant des ouvertures de crédits en fin de gestion hors redéploiement du PIA)

(en millions d'euros)



Note de lecture : les chiffres présentés sont la somme des crédits ouverts par le dernier projet de loi de finances rectificative de l'année et par le dernier décret d'avance de l'année.

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

L'ampleur du schéma de fin de gestion pour 2016 confirme le constat fait en 2015 : les redéploiements en fin d'année sont de plus en plus importants car le Gouvernement peine à tenir le cap qu'il s'est fixé en loi de finances initiale.

2. Des ouvertures compensées par des économies de constatation

a) Un dérapage des dépenses du budget général

Ainsi, **les dépenses du budget général, hors dette et pensions sont supérieures de 2,1 milliards d'euros à l'objectif du Gouvernement**, témoignant d'un dérapage important des dépenses pilotables par l'État en 2016. Il s'agit pourtant des dépenses des ministères et des opérateurs de l'État directement financées par subventions budgétaires et non par affectation fiscale, c'est-à-dire **le périmètre sur lequel le Gouvernement a le plus de prise.**

b) Comme l'année dernière, des économies de constatation permettent à l'État d'afficher une maîtrise des dépenses

Ces ouvertures ne sont que très partiellement compensées par des annulations sur les dépenses des ministères : hors charge de la dette, le projet de loi de finances rectificative pour 2016 n'annule que 100 millions d'euros sur les missions du budget général de l'État. En AE, hors charge de la dette, aucune mission n'est contributrice nette. En CP, seules trois missions connaissent des annulations (nettes des ouvertures) supérieures à 2 millions d'euros¹ : la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (- 82 millions d'euros), la mission « Recherche et enseignement supérieur » (- 11,5 millions d'euros) et la mission « Immigration, asile et intégration » (- 5 millions d'euros).

La norme de dépenses « zéro valeur » n'est respectée qu'au prix de trois prélèvements d'un montant total de 205 millions d'euros sur la trésorerie du fonds de compensation des risques de l'assurance construction (FCAC), de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « Barnier », respectivement de 60, 90 et 55 millions d'euros.

Votre rapporteur général relève que la contribution des ressources des trois fonds précités correspond exactement au montant nécessaire pour « gager » le reliquat de l'augmentation des dépenses n'étant pas couverte par les économies constatées sur les prélèvements sur recettes, laissant à penser que le motif des ponctions opérées réside moins dans le caractère excédentaire de la trésorerie des fonds que dans la nécessité, pour l'État, de trouver des recettes supplémentaires lui permettant d'afficher un respect de la norme.

Ces prélèvements sont accompagnés de simples économies de constatation sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (- 1,2 milliard d'euros) et le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales (- 800 millions d'euros), revu à la baisse en raison d'une révision des versements au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) corrélée au ralentissement constaté en 2014 et 2015 de l'investissement local.

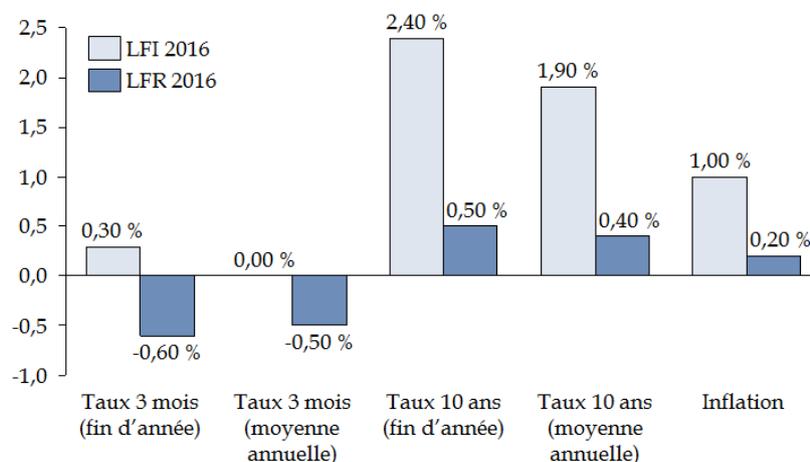
De même, la norme dite « zéro volume » n'est pas dépassée grâce à des annulations sur la charge de la dette à hauteur de 2,9 milliards d'euros. Les taux d'intérêt ont en effet été revus une nouvelle fois à la baisse, passant de 2,4 % à 0,5 % pour les obligations à dix ans². Les anticipations concernant l'inflation ont elles aussi connu une diminution, passant de 1 % à 0,2 % entre la loi de finances initiale et le présent projet de loi de finances rectificative.

¹ 1,5 million d'euros sont annulés sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et 314 000 euros sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

² Les hypothèses du projet de loi de finances pour 2017 retiennent un taux pour les obligations à dix ans de 1,25 %, offrant une marge de sécurité toute relative pour absorber un éventuel choc haussier.

Évolution des taux d'intérêt et d'inflation entre la loi de finances initiale pour 2016 et le présent projet de loi de finances rectificative

(en %)



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

Au total, **4,8 milliards d'euros sont annulés**, dont 2,9 milliards d'euros au titre de la charge de la dette et 1,9 milliard d'euros sur les prélèvements sur recettes : **une fois de plus, la maîtrise des dépenses provient uniquement d'économies de constatation.**

Les méthodes du « rabot » et des prélèvements sur les ressources des opérateurs mettent en évidence le caractère insuffisant des économies mises en œuvre par le Gouvernement : en effet, elles relèvent de mesures « au coup par coup », et sont sans influence sur les facteurs sous-jacents à l'évolution des dépenses. **Les dispositifs d'intervention ne sont donc toujours pas maîtrisés**, comme en témoignent les ouvertures importantes intervenues en cours de gestion tant pour la politique de l'emploi (+ 1,7 milliard d'euros par rapport à la budgétisation initiale pour 2016) que pour l'hébergement d'urgence et les dispositifs dits « de solidarité » (au total, + 1,2 milliard d'euros).

3. Des sous-budgétisations manifestes pour 2016 concernant la défense, plusieurs dispositifs de solidarité, l'hébergement d'urgence et la politique de l'emploi

Hors renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (cf. encadré *infra*), les ouvertures de crédits du schéma de fin de gestion se répartissent entre 1,5 milliard d'euros pour les opérations intérieures et extérieures de la défense, plus de 1 milliard d'euros au titre de divers dispositifs de solidarité, près de 700 millions d'euros de crédits de personnel, 700 millions d'euros pour la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » en lien avec les refus d'apurement communautaire,

300 millions d'euros pour la politique de l'emploi et 200 millions d'euros pour le fonds d'urgence pour les départements.

Le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD)

Le Président de la République a annoncé le 27 septembre 2015, lors de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les objectifs du développement durable (ODD), que **4 milliards d'euros de financements seraient accordés chaque année par l'Agence française de développement (AFD) à compter de 2020**. Or, en tant qu'établissement de crédit, l'Agence française de développement (AFD) est soumise aux **règles prudentielles bancaires de droit commun issues** de Bâle III (transposition française de la directive CRDIV et règlement n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil).

Le **renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD), à hauteur de 2,4 milliards d'euros, doit donc lui permettre de respecter la réglementation bancaire** tout en poursuivant le développement de son activité de prêts suivant la trajectoire arrêtée fin 2015.

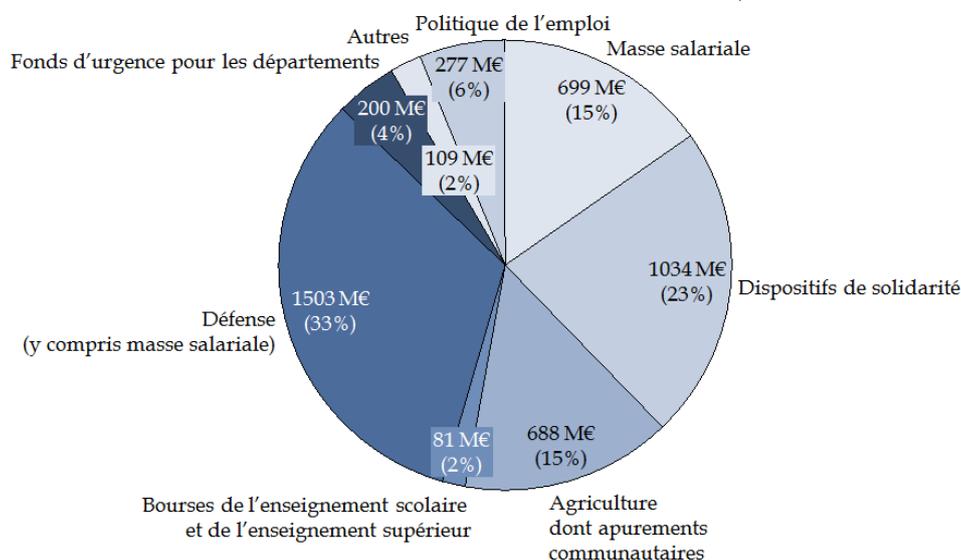
L'opération repose sur une **conversion de l'encours de ressources à condition spéciale (RCS) en cours d'amortissement**. Ces ressources correspondent aux prêts très concessionnels que l'État octroie à l'AFD par le programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers ». Cette opération est rendue possible grâce au **remboursement anticipé par l'AFD de cette créance sur le programme 853** et, par ailleurs, à la **dotation de l'État au capital social de l'agence** à hauteur du même montant via le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

L'opération est donc **neutre sur le solde de l'État**, en comptabilités budgétaire et maastrichtienne.

Source : exposé général du projet de loi de finances rectificative pour 2016 et réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Répartition des ouvertures prévues par le schéma de fin de gestion pour 2016 (hors renforcement des fonds propres de l'AFD)

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances rectificative pour 2016

Plus de la moitié des crédits ouverts traduisent des **sous-budgétisations manifestes en loi de finances initiale**, qui fragilisent l'exécution budgétaire en créant des tensions importantes pour les services gestionnaires et nuisent à la lisibilité de la politique budgétaire du Gouvernement.

a) Un besoin de financement total des opérations extérieures (Opex) plus de 2,5 fois supérieur aux crédits alloués en budgétisation initiale pour 2016

Ainsi, concernant la **mission « Défense »**, 831 millions d'euros de crédits ont été ouverts par le décret d'avance de fin de gestion au profit des opérations extérieures et intérieures de l'armée française. Sur ce total, 686 millions d'euros financeraient les Opex et 145 millions d'euros les opérations intérieures.

Le besoin de financement total des opérations extérieures en 2016 est donc plus de 2,5 fois supérieur aux crédits alloués en budgétisation initiale (qui s'élevaient à 450 millions d'euros). Concernant les missions intérieures (Missint), l'exécution devrait être 5,6 fois plus importante que la dotation votée en loi de finances initiale (de seulement 26 millions d'euros).

Certes, les sous-budgétisations sur la mission « Défense » ne sont pas nouvelles. Mais, outre le fait que la récurrence d'une pratique ne suffit pas à établir sa pertinence, force est de constater que **l'écart à la prévision en 2016 est le plus important constaté sur la mission depuis plus de quinze ans** : les efforts réalisés pour améliorer la sincérité de la budgétisation sont visiblement abandonnés.

b) L'AME, l'AAH et la prime d'activité nécessitent près de 900 millions d'euros de crédits supplémentaires

Cette année encore, **les dépenses d'intervention « de guichet » connaissent un dynamisme important qui grève le budget de l'État.**

Au total, **879 millions d'euros sont ouverts en fin de gestion** au titre de plusieurs dispositifs de solidarité (hors hébergement d'urgence). C'est l'allocation adulte handicapé qui nécessite les ouvertures les plus importantes (AAH, + 424 millions d'euros), suivie de la prime d'activité (+ 369 millions d'euros) et de l'aide médicale d'État (AME, + 86 millions d'euros).

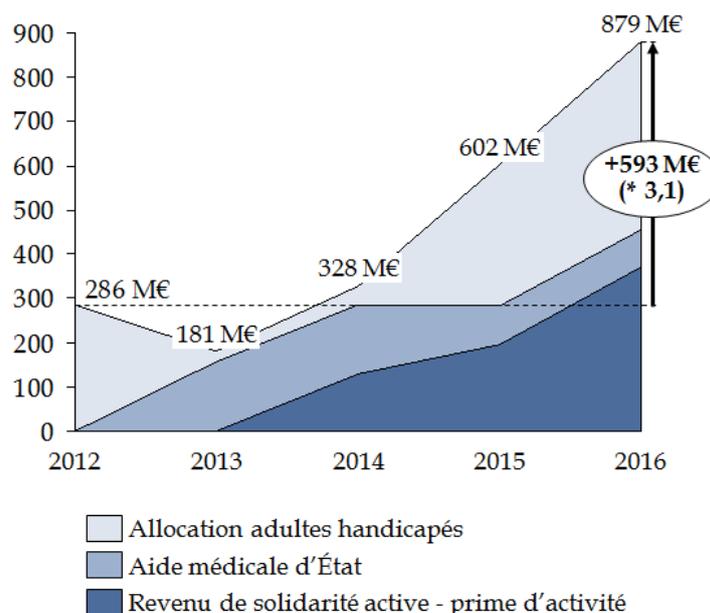
Ce montant représente **plus du triple des ouvertures en cours de gestion réalisées en 2012 sur ces trois postes¹**, qui s'élevaient alors à 281 millions d'euros. Les **dépenses d'intervention de l'État ne sont pas maîtrisées**. Votre rapporteur général souligne une fois de plus que la **maîtrise des dépenses d'intervention passe à la fois par une redéfinition de leurs modalités de calcul et d'attribution et par une réflexion stratégique sur les missions de l'État**. Les « revues de dépenses », dont les

¹ La prime d'activité s'étant substituée au revenu de solidarité active (RSA).

traductions budgétaires concrètes peinent à se faire sentir, auraient pu utilement cibler ces dispositifs afin d'en améliorer l'efficacité et d'en réduire le coût.

Ouvertures de crédits en cours de gestion au titre de l'AAH, de l'AME, du RSA et de la prime d'activité

(en millions d'euros)



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

A ces dépenses, déjà significatives, s'ajoute une **dette à l'égard de Pôle Emploi qui continue de s'élever à près de 194 millions d'euros, au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA)** versée aux demandeurs d'asile dans l'attente de l'examen de leur demande. Cette dette, qui s'élevait à 58 millions d'euros fin 2014, a connu une hausse supérieure à un triplement en 2016. L'augmentation de la dette, qui permet à l'État de ne pas ouvrir de crédits supplémentaires, constitue un **report de charges**. Le Gouvernement a seulement indiqué, en réponse au questionnaire de votre rapporteur général, que « *le remboursement de la dette à Pôle Emploi sera précisé en fonction des marges constatées en fin de gestion* ». En d'autres termes, **aucune enveloppe n'a été dégagée pour apurer cette dette**.

c) Un dépassement de 15 % des crédits alloués à l'hébergement d'urgence en loi de finances initiale

De façon désormais classique, des **crédits sont aussi ouverts au profit de l'hébergement d'urgence**, à hauteur de 155 millions d'euros (en AE=CP), dont 100 millions d'euros par décret d'avance et 55 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances rectificative. Ces ouvertures

s'ajoutent aux **84 millions d'euros qui avaient déjà été ajoutés par le précédent décret d'avance.**

Au total, 239 millions d'euros devraient être ouverts en cours d'exercice 2016 au profit de l'hébergement d'urgence, soit **un dépassement de plus de 15 % de la dotation allouée au programme 177** « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » en loi de finances initiale. L'allocation aux demandeurs d'asile (ADA), portée par la mission « Immigration, asile et intégration », a également conduit à des ouvertures de crédits supplémentaires à hauteur de 158 millions d'euros par le décret d'avance de juin¹.

Le rebasage partiel des crédits du programme 177 en 2017² ne peut donc occulter la sous-budgétisation constatée en 2016.

d) 1,7 milliard d'euros ouverts au titre de la politique de l'emploi en 2016

La **politique de l'emploi**, en particulier les **contrats aidés**, a nécessité des **abondements de crédits d'une ampleur inédite** : 1,75 milliard d'euros ont été ouverts à ce titre dans le courant de l'année 2016. Ce montant représente **plus du quintuple de la moyenne des dépassements constatés sur la politique de l'emploi de 2012 à 2015.**

Là encore, **l'absence de maîtrise par l'État du coût de ces dispositifs est manifeste, de même que le caractère incomplet de la budgétisation initiale** : une partie importante de ces ouvertures est liée à la mise en place du plan d'urgence pour l'emploi, que le Président de la République François Hollande a annoncé **moins de trois semaines après la promulgation de la loi de finances initiale pour 2016.** Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport relatif aux crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance en 2016, ces ouvertures « *pouvaient être prévues dans leur principe à la fin du processus d'adoption de la loi de finances initiale* » et « *l'annonce de nouvelles dépenses aussi importantes sans que celles-ci se traduisent par un ajustement du PLF réduit la portée du caractère limitatif de l'autorisation parlementaire prévu à l'article 9 de la LOLF et affecte la sincérité de la prévision des dépenses* ».

La fin du quinquennat est d'ailleurs marquée par un **contournement croissant de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire**, à la fois par un recours excessif aux décrets d'avance et par la hausse continue des crédits gelés.

¹ Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

² La budgétisation initiale pour 2017 ne devrait être inférieure que de 12,5 millions d'euros à la prévision d'exécution pour 2016, ce qui laisse présager de nouveaux dépassements en 2017 mais constitue une amélioration de la sincérité de la budgétisation au regard des années passées.

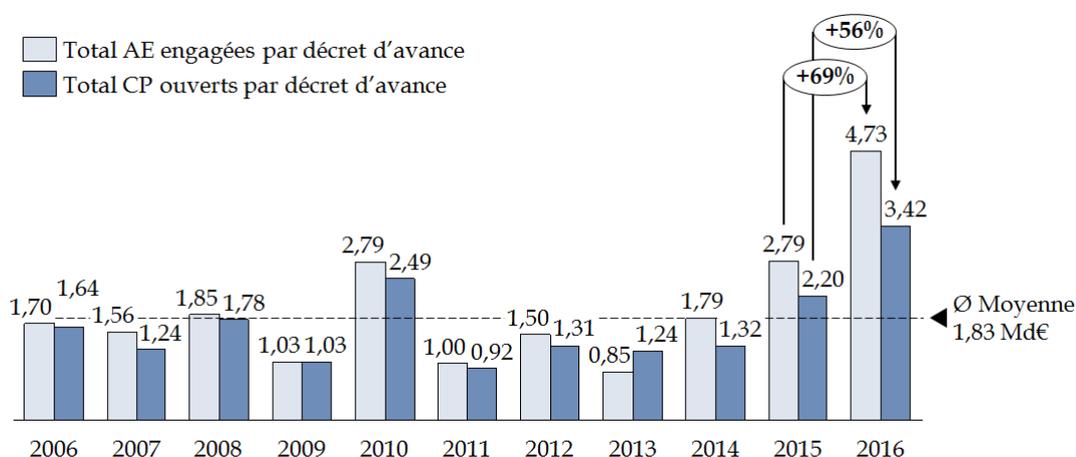
B. LE CONTOURNEMENT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE PAR UN RECOURS CROISSANT AUX DÉCRETS D'AVANCE ET À LA MISE EN RÉSERVE

1. Un recours croissant aux décrets d'avance

Le Gouvernement recourt de plus en plus à l'ouverture de crédits par voie réglementaire, alors même que cette procédure totalement dérogatoire au principe de l'autorisation parlementaire des dépenses devrait être exceptionnelle : ainsi, notre ancien collègue député Didier Migaud indiquait lors des travaux préparatoires relatifs à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 que « *le décret d'avance constitue l'atteinte la plus importante au pouvoir financier du Parlement* ». En 2016, ces atteintes auront concerné **4,73 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **3,42 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une hausse des montants ouverts par décret d'avance de respectivement 69 % et 56 % en un an, alors même que 2015 représentait déjà un point haut avec 2,79 milliards d'euros ouverts en AE et 2,2 milliards d'euros en CP, soit des montants inégalés depuis 2010.

Évolution des ouvertures de crédits par décret d'avance de 2006 à 2016

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les décrets d'avance publiés depuis 2016 et le présent projet de décret d'avance

Les ouvertures par décret d'avance en 2016 sont, de loin, **les plus fortes depuis dix ans**.

L'usage répété de la procédure du décret d'avance ainsi que la mise en réserve toujours plus importante de crédits conduisent à **réduire la portée et le sens de l'autorisation parlementaire** : les crédits réellement disponibles pour les gestionnaires publics sont loin d'être égaux aux montants votés, et souvent âprement débattus, lors de l'examen des textes budgétaires.

2. La hausse de la mise en réserve

La **mise en réserve a fortement augmenté durant le quinquennat**, passant de 4,41 % en 2012 (après surgel) des crédits de paiement du budget général (hors crédits de titre 2) à 8 % en 2016, soit une hausse de 81,4 % en quatre ans.

La mise en réserve de crédits

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit en son article 51 qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année « une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement », parmi lesquelles figure la mise en réserve de crédits.

Celle-ci a pour objet de « geler » des crédits de telle sorte qu'ils ne soient plus consommables, afin que les imprévus de gestion puissent être gérés sans ouverture de nouveaux crédits, selon le principe d'auto-assurance rappelé par la circulaire du premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

En cours d'année, **certains crédits peuvent être « dégelés »** sur décision du ministre du Budget, afin de couvrir des dépenses ; au contraire, **le Gouvernement peut décider un « surgel » afin de disposer d'une marge d'ajustement** plus conséquente pour assurer le pilotage de l'exécution budgétaire. D'autres crédits peuvent être **annulés**, par exemple afin de gager des ouvertures de crédits dans le cadre de décrets d'avance, ou dans un souci d'économie.

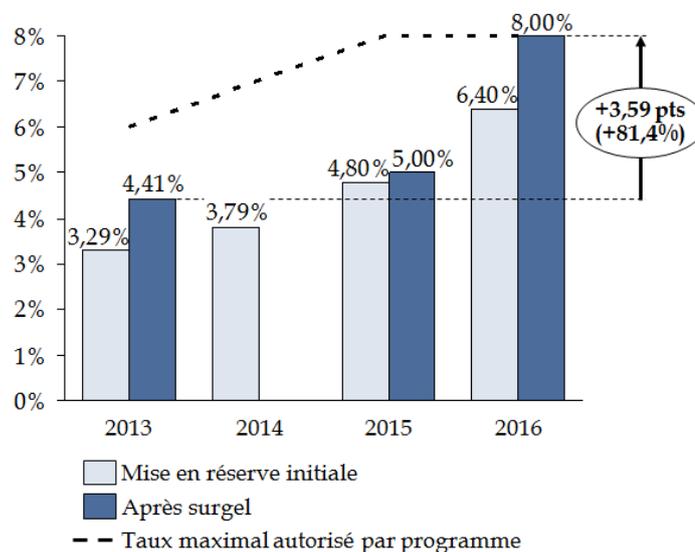
En fin d'exercice, les crédits de la réserve de précaution peuvent être soit annulés, soit reportés, lorsqu'ils n'ont pas été consommés suite à un dégel. Ces arbitrages permettent d'assurer la fin de gestion de l'exercice, consistant à concilier la couverture des dépenses inéluctables avec le respect de la norme de dépense.

Source : commission des finances du Sénat

Certes, en elle-même, la **mise en réserve constitue un instrument utile** pour le pilotage des dépenses, qui a permis une **transparence accrue concernant les crédits indisponibles**, tant pour le Parlement que pour les gestionnaires.

Évolution des crédits du budget général de l'État mis en réserve de 2013 à 2016

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents relatifs à la mise en réserve transmis par le Gouvernement en application du III de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹

Toutefois, l'augmentation du taux de crédits mis en réserve, tout particulièrement depuis 2013, interroge et ne semble pouvoir être justifiée autrement que par les difficultés croissantes pour « boucler » l'exécution du budget, en l'absence de réformes structurelles. En d'autres termes, le **Gouvernement reporte en exécution les arbitrages qu'il n'a pas su prendre en budgétisation**, conduisant à une gestion « au jour le jour » qui met les services sous tension.

Se pose dès lors la **question de la sincérité de la budgétisation initiale du Gouvernement ainsi que de l'autorisation parlementaire**, puisqu'une part significative des crédits votés est indisponible, sans qu'il soit possible aux parlementaires de connaître, à partir des documents budgétaires, sa répartition. Le « gel » de crédits est censé permettre au Gouvernement de respecter les plafonds votés par le Parlement. Il ne doit **pas se transformer en un outil de contournement de l'autorisation parlementaire** par la constitution d'une enveloppe budgétaire de plus en plus importante non affectée et indisponible pour les gestionnaires.

¹ « Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ».

C. LA MASSE SALARIALE ET LES DÉPENSES D'INTERVENTION NE SONT PAS MAÎTRISÉES, L'INVESTISSEMENT DIMINUE

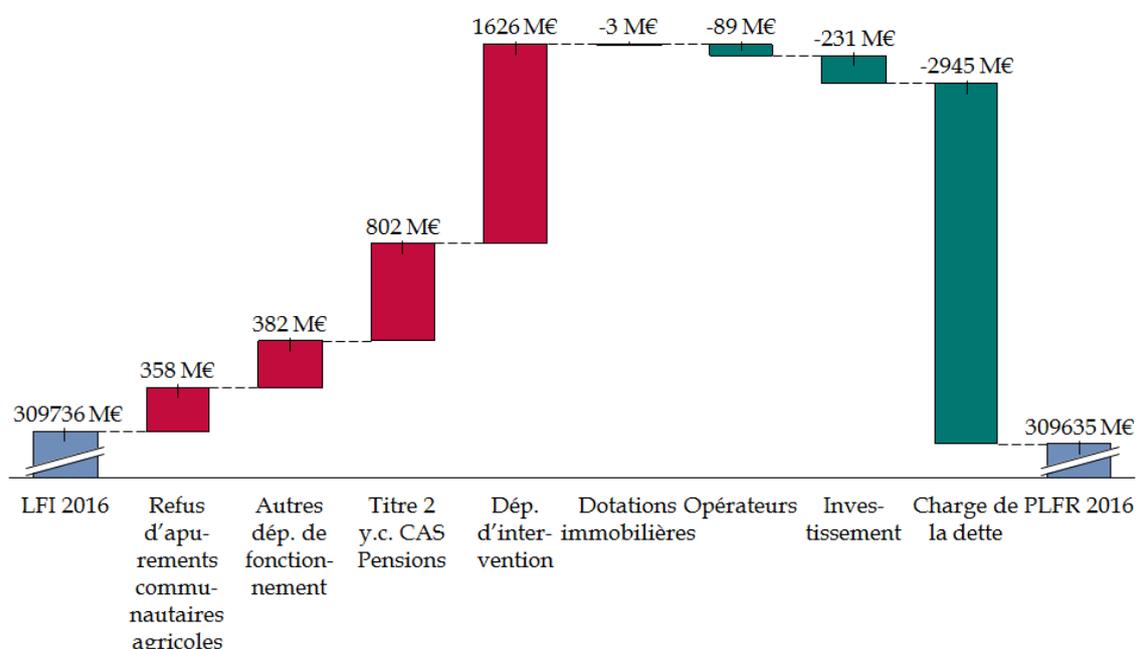
Les dépenses peuvent être analysées selon la politique publique à laquelle elles se rattachent (*cf.* A du présent rapport) mais également sous l'angle de leur **répartition par destination** (fonctionnement, investissement...).

Le budget de l'État se répartit ainsi en **trois agrégats d'ampleur comparable** : les dépenses de personnel (hors CAS « Pensions »), les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention (parmi lesquelles deux tiers environ de dépenses de guichet, c'est-à-dire dont le versement est automatique dès lors que le demandeur remplit les critères et sur lesquelles l'État n'a que peu de maîtrise).

L'exercice 2016 paraît prolonger et confirmer les tendances déjà identifiées les années précédentes : **les dépenses de personnel augmentent, de même que celles d'intervention**, tandis que **l'investissement sert de variable d'ajustement**.

Décomposition des facteurs d'évolution des dépenses de l'État par catégorie entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances rectificative

(en millions d'euros)



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

1. Une hausse des dépenses d'intervention discrétionnaires de 9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016

L'analyse de l'évolution des dépenses par catégorie¹ fait apparaître une **hausse importante des dépenses d'intervention** : celles-ci sont supérieures de 1,6 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, soit une augmentation de 2 % portée principalement par les **dépenses d'intervention discrétionnaires qui croissent de près de 9 % par rapport à la budgétisation initiale**. Cette augmentation s'explique par les ouvertures de crédits intervenues en cours de gestion au titre de la **politique de l'emploi, en particulier en matière de contrats aidés**, pour un montant total de 1,7 milliard d'euros (cf. supra).

2. La masse salariale : un dérapage de 802 millions d'euros par rapport à la prévision initiale

La masse salariale de l'État donne lieu à des **ouvertures de crédits en fin de gestion de 700 millions d'euros**, un montant inédit depuis le début du quinquennat et supérieur à la moyenne du dépassement constaté entre 2012 et 2016 sur ce poste, qui s'établit à 411 millions d'euros. Au total, les dépenses de personnel (y compris contributions au CAS « Pensions ») devraient être, en 2016, **supérieures de 802 millions aux prévisions de la loi de finances initiale**.

Ces ouvertures de crédits, qui démontrent **l'incapacité du Gouvernement à maîtriser la masse salariale de l'État**, proviennent principalement d'une **anticipation erronée du glissement vieillesse technicité (GVT)** et de la **hausse du point d'indice** décidée en mars 2016 par le Gouvernement. D'après le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis précité du 14 novembre 2016, la masse salariale devrait **progresser d'environ 1,3 % sur l'année, un montant inégalé depuis 2005**.

3. Hors charge de la dette, l'investissement est la catégorie de dépenses qui recule le plus en 2016

En revanche, les **dépenses d'investissement de l'État se contractent en 2016** : elles diminuent de 231 millions d'euros, soit une baisse de 1,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 et de 13,4 % par rapport à

¹ Les chiffrages présentés sont établis selon une classification des crédits par **labels de dépense**. Des différences peuvent apparaître entre, d'une part, cette classification, par destination de la dépense, et, d'autre part, la nomenclature budgétaire par titre/catégorie qui répond à une logique de destinataire.

Le titre 3 correspond ainsi aux labels « fonctionnement » et « subventions pour charges de service public ». Les titres 5 et 7 correspondent au label « investissements de l'État ». La classification par label distingue quant à elle les interventions de l'État par la nature de celles-ci (guichet et hors guichet), ce qui correspond aux titres 1 et 6.

l'exécution 2015. **La diminution entre l'exécution 2015 et la prévision révisée pour 2016 est de - 12,3 %** et s'explique essentiellement par le fait que les dépenses d'investissement de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (réseau routier notamment) sont en grande partie financées par des **fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)** pour 1,5 milliard d'euros.

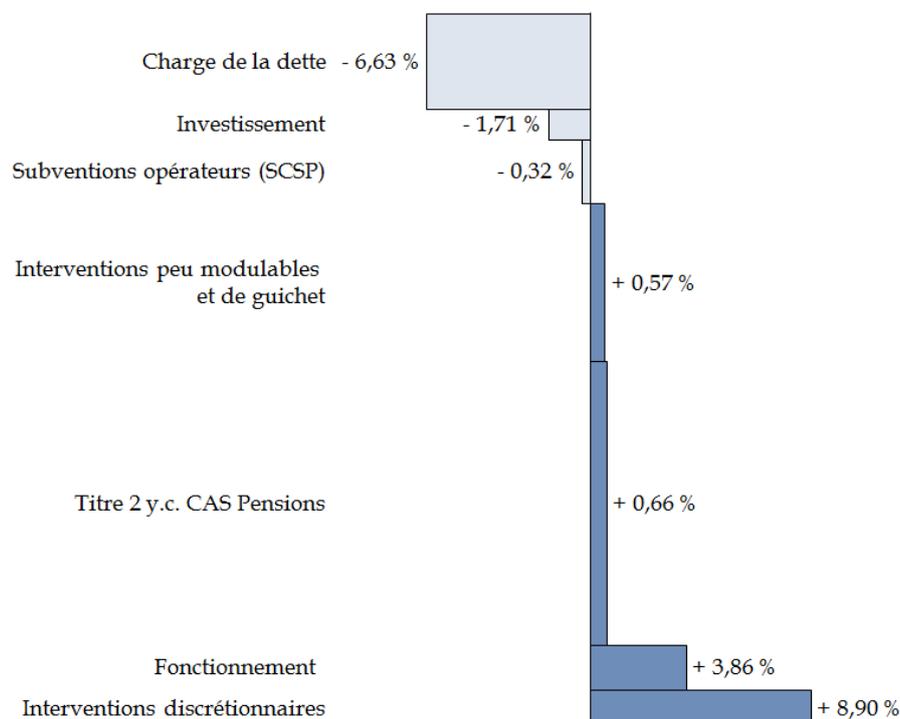
Les économies faites sur les dépenses de l'État ont donc **fortement contraint les dépenses d'investissement de l'État** et les **décaissements au titre des deux programmes d'investissement d'avenir ne remettent pas en cause ce constat** : y compris dépenses d'investissements d'avenir, l'investissement de l'État a reculé de 1,4 % entre la loi de finances initiale pour 2016 et le présent projet de loi de finances rectificative.

Si le PIA, dispositif très dérogatoire d'un point de vue budgétaire, a vocation à préserver l'investissement de l'État en période de contraintes fortes sur la dépense publique, force est de constater qu'il n'y parvient pas complètement.

La **tendance ne devrait pas être renversée en 2017** malgré le lancement du troisième programme d'investissements d'avenir dans la mesure où la mission est certes créée, mais n'est dotée **d'aucun crédit de paiement**.

Évolution des principales catégories de dépenses de l'État entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances rectificative

(en %)



Note de lecture : la hauteur des colonnes est proportionnelle au poids de la catégorie dans le budget de l'État.

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

II. DES RECETTES INFÉRIEURES DE 1,7 MILLIARD D'EUROS AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les recettes de l'État comprennent d'une part, les **recettes fiscales**, composées de tous les impôts, pour un montant total prévu à **285,3 milliards d'euros en 2016**, et d'autre part, les recettes non fiscales, regroupant entre autres les amendes, dividendes et produits du domaine de l'État, pour un montant total prévu à **16,5 milliards d'euros en 2016**.

A. UNE RÉVISION À LA BAISSÉ DES RECETTES FISCALES DE 2,6 MILLIARDS D'EUROS

La prévision de recettes fiscales nettes pour 2016 s'élève à **285,3 milliards d'euros**, en baisse de 2,6 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2016, soit une diminution modeste au regard du total des recettes fiscales (- 0,9 %).

Néanmoins, cette baisse est bien plus importante sur l'impôt sur les sociétés (IS) : **le produit de l'impôt serait inférieur de plus de 7 % aux**

prévisions effectuées en loi de finances initiale. Cette révision à la baisse de l'impôt sur les sociétés, à hauteur de 2,4 milliards d'euros, serait principalement due à une révision de la croissance du bénéfice fiscal, qui s'établirait à + 4,2 % contre une prévision de + 9,7 % faite en loi de finances initiale. Cette baisse découle également de la prolongation d'un an de la mesure de suramortissement pour les investissements réalisés jusqu'au 14 avril 2017 (soit une baisse de 350 millions d'euros des recettes d'IS).

Les moins-values sur les autres impôts sont compensées par une plus-value constatée sur les autres recettes fiscales nettes.

Ainsi, **l'impôt sur le revenu diminuerait de 600 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales**, en raison du coût plus élevé que prévu du crédit d'impôt transition énergétique (CITE), de l'ordre de 300 millions d'euros, et de la révision à la baisse du produit de l'impôt sur le revenu de l'exercice précédent et d'exercices antérieurs.

Le rendement de la TVA serait revu à la baisse de 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale, sous l'effet d'une majoration de la fraction de TVA affectée au régime général de la sécurité sociale prévue par le présent projet de loi, compensant la baisse de 7 points des cotisations maladie des exploitants agricoles décidée dans le cadre du plan de soutien à l'agriculture¹.

Le produit de la TICPE diminuerait de 200 millions d'euros, le présent projet de loi prévoyant une révision de la fraction de TICPE affectée aux départements et aux régions afin de compenser les évolutions de transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales et un ajustement des ressources affectées aux opérateurs.

Les autres recettes fiscales nettes augmenteraient de 800 millions d'euros, au regard de plusieurs évolutions en sens contraire, en particulier la révision à la hausse du produit des droits de mutation à titre gratuit (+ 1 milliard d'euros) et la diminution du produit des retenues à la source et des recettes d'impôt sur la fortune (respectivement de - 300 millions d'euros et de - 200 millions d'euros).

Évaluation des recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)

	Exécution 2015	LFI 2016	PLFR 2016	Écart LFI-PLFR
IR	69,3	72,1	71,5	-0,6
IS	33,5	32,8	30,5	-2,4

¹ Le régime général de la sécurité sociale assurera le reversement à la mutualité sociale agricole (MSA) d'une dotation équivalente.

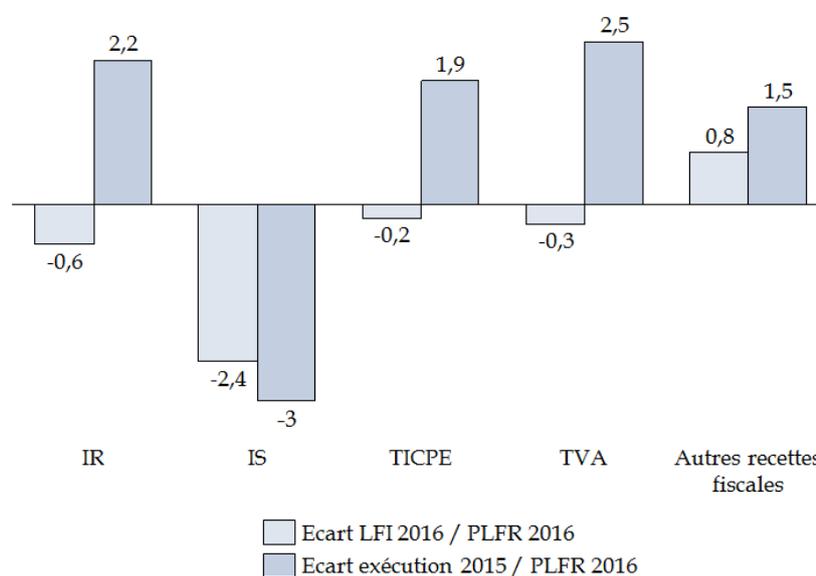
	Exécution 2015	LFI 2016	PLFR 2016	Écart LFI-PLFR
TICPE	13,8	15,9	15,7	-0,2
TVA	141,8	144,6	144,3	-0,3
Autres recettes fiscales nettes	21,7	22,4	23,2	0,8
Total	280,1	287,9	285,3	-2,6

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

In fine, sauf pour la TVA et la TICPE, **cet écart relativement modéré observé en 2016 ne provient pas de mesures nouvelles** prises en cours d'année mais découle de la **révision à la baisse de l'évolution spontanée** globale des recettes fiscales, c'est-à-dire sans que des mesures nouvelles ou anciennes n'expliquent directement la baisse constatée.

Écart des prévisions de recettes fiscales entre exécution 2015, loi de finances initiale 2016 et présent projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros)



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

L'évolution de l'impôt sur les sociétés mise à part, l'écart entre les prévisions réalisées en loi de finances initiale et l'exécution de recettes fiscales annoncée dans le présent projet de loi reste relativement faible.

B. UNE RÉVISION À LA HAUSSE DES RECETTES NON FISCALES DE 900 MILLIONS D'EUROS

Les prévisions de recettes non fiscales, évaluées à 15,6 milliards d'euros en loi de finances initiale, sont révisées à la hausse de 900 millions d'euros dans le présent projet de loi (soit + 6 %).

Elles résultent de divers mouvements de sens contraires :

- la révision à la baisse de 1,4 milliard d'euros des dividendes des sociétés non financières, du fait du versement du dividende d'EDF sous forme de titre ;

- la révision à la **hausse de 800 millions d'euros du reversement attendu de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface)**, qui s'élève à 2,4 milliards d'euros (la loi de finances initiale prévoyait un montant du reversement de 1,7 milliard d'euros). D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, *« ce niveau exceptionnellement élevé s'explique principalement par d'importantes récupérations au cours de l'année 2016 sur un appel en garantie au titre d'un contrat d'exportation indemnisé en 2015 et par les perspectives de remboursements sur sinistre passé »* ;

- la révision à la hausse de **700 millions d'euros du produit des amendes prononcées par les autorités de la concurrence**, s'élevant à près de 1,1 milliard d'euros ;

- la révision à la hausse de **700 millions d'euros des redevances d'usage des fréquences radioélectriques** : initialement prévu à 930 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016, le montant des recettes attendues s'élève finalement à 1,6 milliards d'euros, du fait de l'encaissement cette année des deux premiers quarts du produit de la cession de la bande « 700 Mhz ».

Les redevances d'usage des fréquences radioélectriques

Les redevances d'usage des fréquences radioélectriques, produits du domaine de l'État appartenant à la catégorie des recettes non fiscales de l'État, comptabilisent les versements des titulaires d'une autorisation d'utilisation de fréquences radioélectriques délivrée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Ces redevances se décomposent en une part fixe et une part variable déterminée en fonction du chiffre d'affaires réalisé par les titulaires dans la bande de fréquences utilisées. En loi de finances initiale pour 2016, le produit de ces redevances était estimé à 930 000 d'euros.

La vente aux enchères organisée par l'État de la bande de fréquences 694-790 MHz dite « bande 700 MHz » qui s'est achevée en 2015 donne lieu au paiement par les aux opérateurs de télécommunication lauréats d'un montant exigible en quatre quarts. Les deux premiers quarts du produit de la cession de la bande des 700 MHz ont été réglés en 2016. La prévision révisée pour 2016 intégrée au projet de loi de finances pour 2017, tout comme la prévision intégrée au présent projet de loi, revoient ainsi à la hausse le produit des redevances, qui s'élèverait à **1,6 million d'euros**.

La prévision pour 2017 s'élève à 1,1 million d'euros, et intègre l'encaissement du troisième quart du produit de la cession.

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

Au total, les recettes non fiscales s'élèvent ainsi à 16,5 milliards d'euros en 2016.

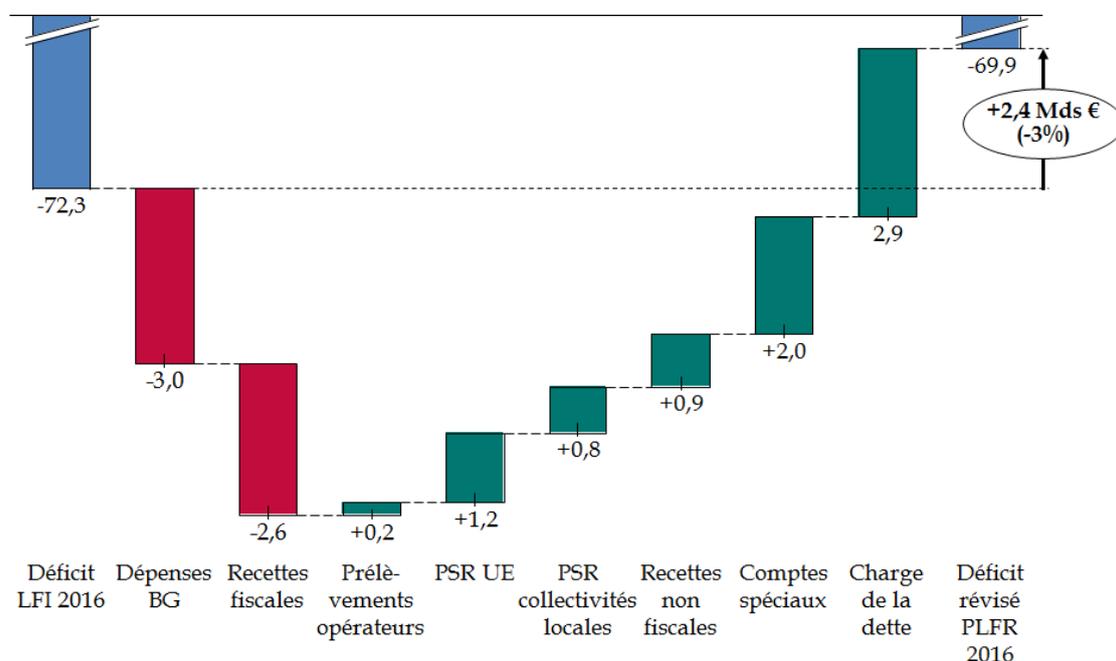
III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE : UNE AMÉLIORATION EN TROMPE-L'ŒIL

Le déficit pour 2016 est révisé en amélioration de 2,4 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale : il devrait donc s'établir à 69,9 milliards d'euros, contre une estimation initiale de 72,3 milliards d'euros.

La hausse des dépenses du budget général et la moins-value constatée sur les recettes fiscales tendent à aggraver le solde budgétaire respectivement de 3,0 milliards d'euros et de 2,6 milliards d'euros, tandis que des économies de constatation permettent d'afficher une amélioration : ainsi, la baisse de la charge de la dette (- 2,9 milliards d'euros) et la diminution des prélèvements sur recettes (- 2,0 milliards d'euros) compensent la majeure partie du dérapage des crédits et de la diminution des recettes fiscales.

Décomposition des facteurs d'évolution du déficit budgétaire entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances rectificative

(en milliards d'euros et en %)



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

La hausse des recettes non fiscales de 900 millions d'euros et du solde des comptes spéciaux de 2 milliards d'euros permettent d'aboutir à un déficit budgétaire révisé de 69,9 milliards d'euros.

En dehors de la hausse des recettes non fiscales, le seul élément conduisant à améliorer le déficit budgétaire qui ne soit pas – en apparence – de pure constatation réside dans **l'amélioration du solde des comptes spéciaux**. Cependant, cette **hausse résulte principalement d'un simple jeu d'écriture** : le solde du compte spécial « Participations financières de l'État » est en effet revu à la hausse de 1,4 milliard d'euros par rapport à la LFI en raison d'une ouverture de 600 millions d'euros en lien avec les recapitalisations à venir dans le secteur de l'énergie et d'une **annulation de 2 milliards d'euros sur le programme de désendettement**.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport relatif aux crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance¹, « cette opération réduit facialement le déficit prévisionnel en comptabilité budgétaire qui ressort à 69,92 milliards d'euros, mais est sans effet tant sur le solde en comptabilité nationale que sur le niveau de la dette de l'État ».

¹ Rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance, Cour des comptes, décembre 2016.

La diminution du déficit dont se targue le Gouvernement repose donc uniquement sur des économies de constatation qui ne dépendent aucunement de sa politique budgétaire et sur un **jeu d'écriture sur le solde des comptes spéciaux** - de la même façon que le solde budgétaire prévisionnel pour 2017 est artificiellement amélioré de plusieurs milliards d'euros en raison de la « remontée » d'une partie de la trésorerie de l'État actuellement déposée à la Coface sur le compte spécial « Soutien au commerce extérieur ».

Cela explique d'ailleurs que le montant des émissions de titres de dette à moyen et long terme demeure inchangé, à 187 milliards d'euros, et que le **plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État reste fixé à 62,5 milliards d'euros.**

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2016

Commentaire : le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2016.

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

Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Prévision d'exécution 2016
Solde structurel (1)	- 1,5
Solde conjoncturel (2)	- 1,7
Mesures exceptionnelles (3)	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 3,3

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2016

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

ARTICLE 1^{er}

(Art. L. 6241-2 du code du travail, art. 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, art. 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, art. 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)

Commentaire : le présent article prévoit d'actualiser pour l'année 2016, les compensations financières dues par l'État aux régions et à Mayotte au titre de transferts de compétences, assurées notamment par l'attribution d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

I. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS DE DIVERS TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AU PROFIT DES RÉGIONS

L'article 52 de la loi de finances pour 2005¹, complété par l'article 40 de la loi de finances pour 2006², précise les **modalités générales de la compensation** des transferts de compétences aux régions : une fraction de la

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) portant sur le gazole et le supercarburant sans plomb est attribuée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse.

A. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PRÉVUES PAR LES LOIS NOTRE ET MAPTAM

1. Le droit existant

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République¹ (NOTRe) prévoit la compensation du transfert aux régions de compétences à titre définitif : en particulier, les dépenses d'investissement des **centres de ressources, d'expertise et de performance sportive** (CREPS) sont mises à la charge des régions à partir du 1^{er} janvier 2016.

En application du décret du 17 décembre 2015², la compensation correspond à la moyenne des dépenses constatées sur une période de dix ans précédant le transfert de compétences. Il prévoit également une répartition spécifique du droit à compensation des régions au titre des dépenses d'investissement des CREPS, qui dépend de la superficie des biens immobiliers des CREPS et de leur activité. La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), consultée sur le projet de décret, a émis un avis favorable³.

Par ailleurs, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁴ (MAPTAM) prévoit la compensation du transfert aux régions des **services chargés de la gestion des fonds européens**.

Les modalités de compensation de ces compétences, transférées récemment, ont été définies par la loi de finances pour 2016⁵ : une fraction de tarif de TICPE a été attribuée aux régions à ce titre, puis réparties entre elles, en fonction de leur droit à compensation respectif.

¹ Cf. II de l'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Article 6 du décret n° 2015-1696 du 17 décembre 2015 pris en application du I de l'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République relatif à la compensation financière des transferts de compétences.

³ Délibération n° 15-17 de la commission consultative sur l'évaluation des charges, séance du 27 octobre 2015.

⁴ Cf. II de l'article 91 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁵ Article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

2. Le dispositif proposé

Les **a) et b) du 1° du VII** du présent article actualisent les fractions de tarif de TICPE attribuées aux régions en compensation de ces transferts de compétences. Pour 2016, le présent article propose de fixer ces fractions de tarif à :

- 0,045 euro par hectolitre, s'agissant des carburants sans plomb – au lieu de 0,047 euro ;

- 0,034 euro par hectolitre, s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 degrés Celsius – au lieu de 0,03 euro.

Cet ajustement est nécessaire afin de prendre en compte les dépenses effectives des CREPS en 2015 – cette information n'était pas connue lors du vote de la loi de finances pour 2016. Selon les évaluations préalables, **les conséquences sur les recettes de l'État sont négligeables.**

Pour l'année 2016, les pourcentages, modifiés par le **c) du 1° du VII** du présent article, sont les suivants :

Répartition entre les régions du produit de la TICPE transféré aux régions au titre des lois MAPTAM et NOTRe

(en %)

	LFI 2016	PLFR 2016	Variation
Auvergne-Rhône-Alpes	8,11	8,106103	-0,004
Bourgogne-Franche-Comté	7,05	7,0967838	0,047
Bretagne	3,96	1,6036596	-2,356
Centre-Val de Loire	1,79	2,3240846	0,534
Corse	2,14	0,6413844	-1,499
Grand Est	14,69	14,757199	0,067
Hauts-de-France	13,5	8,2577908	-5,242
Île-de-France	3,97	4,7665642	0,797
Normandie	4,81	3,9063817	-0,904
Nouvelle-Aquitaine	15,68	15,667991	-0,012
Occitanie	4,89	13,489434	8,599
Pays de la Loire	4,01	4,006315	-0,004
Provence-Alpes Côtes d'Azur	8,78	8,7681587	-0,012
Guadeloupe	1,51	1,5125941	0,003
Guyane	2,2	2,1944435	-0,006
Martinique	1,07	1,0657334	-0,004
La Réunion	1,84	1,8353796	-0,004
Total	100	100	-

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'article 1^{er} du présent projet de loi et de l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016

Selon la direction du budget et la direction générale des collectivités locales (DGCL), l'ampleur relativement importante de certaines modifications résulte d'erreurs d'évaluations dans la loi de finances pour 2016.

Par ailleurs, le **VIII** prévoit de verser à certaines régions, en 2016, un montant total de 77 645 euros correspondant aux comptes épargne-temps des agents des services chargés de la gestion des fonds européens.

En effet, il s'agit d'une mesure non pérenne, c'est-à-dire n'ayant pas vocation à être compensée chaque année : la compensation s'effectue en une seule fois, « sur la base des jours acquis au moment du transfert de services par les agents des services transférés »¹.

3. La position de votre commission des finances

Votre commission des finances prend acte de ces ajustements.

B. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS RELATIVES À LA PRISE EN CHARGE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE PAR LES RÉGIONS

1. Le droit existant

L'article L. 6241-2 du code du travail prévoit que 51 % du produit de la **taxe d'apprentissage** créée en 2013² revient aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte, complété par **une part du produit de la TICPE**³ afin que le montant total de la ressource régionale pour l'apprentissage s'élève à 1 544 093 400 euros. Le montant de la part de TICPE transféré se déduit des recettes relatives à la taxe d'apprentissage ; en 2016, il est fixé à 148 318 000 euros⁴.

Par ailleurs, depuis 2013, des ressources fiscales sont affectées aux régions en substitution de la dotation globale de décentralisation de la formation professionnelle continue et d'apprentissage. Ainsi, depuis 2014, les régions, la collectivité territoriale de Corse et le département de Mayotte **bénéficient** de ressources constituées de **frais de gestion perçus sur certains impôts locaux ainsi que d'une fraction des produits de la TICPE**⁵. À ce titre, 600,7 millions d'euros de frais de gestion sont transférés aux régions ainsi que 300,3 millions d'euros de TICPE.

¹ Évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances rectificative.

² Article 60 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

³ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁴ Article 29 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁵ Article 41 de la loi n° 2013-278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Enfin, suite à la création d'une **aide (versée par les régions) au recrutement des apprentis**¹ à destination des entreprises de moins de 250 salariés pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage, les régions bénéficient d'une **compensation** de la part de l'État, sous la forme d'un transfert de TICPE. La loi de finances pour 2016² a fixé son montant provisionnel à 36,3 millions d'euros pour l'année 2016, tout en prévoyant que « *le montant définitif et la répartition de la compensation sont fixés dans la loi de finances rectificative de l'année, sur la base du nombre d'aides versées par les régions entre le 1^{er} juillet de l'année précédente et le 30 juin de l'année en cours* ».

2. Le dispositif proposé

Le **I** du présent article prend en compte les nouveaux noms des régions pour la répartition de la ressource régionale pour l'apprentissage et le **VI** actualise, pour 2016, la répartition entre les régions de la part de TICPE qui complète le produit de la taxe d'apprentissage, en fonction des dépenses effectives des régions.

Par ailleurs, le **V** fixe à 902,68 millions d'euros en 2016 le montant des frais de gestion et de TICPE transférés aux régions au titre du financement des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, **soit 1,62 million d'euros de plus que prévu initialement**, en raison de l'augmentation du coût, pour Mayotte, de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle résultant du décret du 30 décembre 2015³ qui a fixé un barème spécifique.

En effet, aux termes de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, est compensée* ».

Le **V** prend également en compte les périmètres des nouvelles régions pour le versement des ressources fiscales affectées aux régions.

Le **2° du VII** du présent article fixe le montant définitif de la compensation, versée en 2016 aux régions en compensation de l'aide au recrutement des apprentis dont bénéficient les entreprises de moins de 250 salariés. Il conduit à transférer 58,9 millions d'euros de plus que prévu initialement aux régions en 2016, soit un montant total de 95,3 millions d'euros.

¹ Article 123 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Cf. X de l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ Décret n° 2015-1891 du 30 décembre 2015 fixant les taux et les montants des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle à Mayotte.

Pour 2016, la fraction de tarif de TICPE servant à calculer cette part est égale à :

- 0,25 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb (au lieu de 0,096 euro) ;

- 0,18 euro par hectolitre, s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 degrés Celsius (au lieu de 0,068 euro).

**Répartition de la part de TICPE versée aux régions
en compensation de l'aide au recrutement des apprentis**

(en %)

	LFI 2016	PLFR 2016	Variation LFI-PLFR
Auvergne-Rhône-Alpes	3,78	18,34	14,56
Bourgogne-Franche-Comté	11,11	4,53	-6,58
Bretagne	3,68	7,2	3,52
Centre-Val de Loire	10,96	5,19	-5,77
Corse	-	-	-
Grand Est	8,16	8,88	0,72
Hauts-de-France	4	6,77	2,77
Île-de-France	19,73	12,8	-6,93
Normandie	0,29	5,43	5,14
Nouvelle-Aquitaine	7,13	8,37	1,24
Occitanie	5,24	6,05	0,81
Pays de la Loire	13,21	8,73	-4,48
Provence-Alpes Côtes d'Azur	12,71	7,71	-5
Total	100	100	-

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'article 1^{er} du projet de loi de finances rectificative pour 2016 et de l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016

Le 2^o du VII prévoit également qu'à partir de 2017, « à titre provisionnel, le montant de cette part correspond au montant définitif réparti dans la loi de finances rectificative de l'année ». Autrement dit, en 2017, à titre provisionnel, les régions bénéficieront du montant définitif prévu par la présente loi de finances rectificative ; la loi de finances rectificative pour 2017 fixera le montant définitif de la compensation en fonction des aides effectivement versées.

C. ACTUALISATION DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE VERSÉE AUX RÉGIONS AU TITRE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Le droit existant

Les régions sont chargées, depuis 2004¹, du fonctionnement et de l'équipement des instituts ou écoles de formation des masseurs kinésithérapeutes.

En conséquence, le financement de ces formations relève des régions. La formation de masseur kinésithérapeute a été réformée par voie réglementaire à l'initiative de l'État en 2015, pour s'inscrire dans le cadre dit « licence master doctorat » (LMD).

En application de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales, *« toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification, par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée »*.

Par ailleurs, de nouvelles compétences ont été transférées aux régions à partir de 2015², en matière de formation professionnelle. Il est prévu que *« le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées [...] est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences »*³.

2. Le dispositif proposé

Le III du présent article modifie les fractions de tarifs de TICPE versées à chaque région :

- en compensation de la réforme de la formation des masseurs-kinésithérapeutes – selon les évaluations préalables, le coût, pour l'État s'élève à 1,3 million d'euros en 2016 et à 1,9 million d'euros à partir de 2017 ;

- suite à la prise en compte des montants définitifs des charges transférées au titre de la réforme de la formation professionnelle – selon les évaluations préalables, le coût, pour l'État, s'élève à 1,8 million d'euros.

3. La position de votre commission des finances

Votre commission des finances prend acte de ces ajustements.

¹ Article L. 4383-5 du code de la santé publique.

² Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

³ Article 27 de la loi n° 2014-288 précitée.

II. LA RECONDUCTION DE LA COMPENSATION VERSÉE AUX DÉPARTEMENTS EN 2016

1. Le droit existant

La loi de finances pour 2005 a prévu que certaines compétences transférées aux départements en 2004 sont compensées par l'attribution d'une part de TICPE et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

Pour 2015, la fraction de tarif de la TICPE sur les produits énergétiques est ainsi fixée à 1,4739 euro par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb et à 1,230 euro par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120 degrés Celsius¹.

2. Le dispositif proposé

Le II du présent article reconduit, en 2016, les fractions de tarif de TICPE transférées aux départements en 2015.

3. La position de votre commission des finances

Votre commission des finances prend acte de cette reconduction.

III. LA COMPENSATION VERSÉE À MAYOTTE AU TITRE DE LA COMPÉTENCE D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

A. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 2 de l'ordonnance du 28 août 2008², **l'aide sociale à l'enfance a été transférée au département de Mayotte.**

Par ailleurs, à la suite de la départementalisation de Mayotte, une fraction de tarif de TICPE a été attribuée à Mayotte en compensation de divers transferts de compétences.

Ainsi, la loi de finances pour 2012³ a prévu que ces fractions de tarifs ainsi transférées s'élèvent à :

- 0,043 euro par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb ;

¹ Cf. III de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Ordonnance 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale.

³ Article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

- 0,031 euro par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120 degrés Celsius.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **IX** du présent article vise à verser à Mayotte 41,9 millions d'euros au titre de la régularisation, pour les années 2009 à 2015, de la compensation du transfert de la compétence en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE). Ce montant est prélevé sur le produit de la TICPE revenant à l'État. Selon les évaluations préalables, *« la régularisation des sommes dues par l'État au Département de Mayotte, au titre des années 2009 à 2015, est calculée en appliquant au droit à compensation définitif, tel qu'évalué par l'IGAS, les taux d'évolution annuelle des dépenses d'ASE de la rubrique « Famille et enfance » des comptes administratifs de Mayotte »*.

En outre, **le 1° du IV** prévoit que 9,6 millions d'euros de TICPE sont transférés à Mayotte à compter de 2016 au titre *« du droit à compensation dû au Département de Mayotte pour le financement du service d'aide sociale à l'enfance »*.

En conséquence, les fractions de tarif de TICPE transférées sont augmentées :

- à 0,068 euro par hectolitre pour les supercarburants sans plomb ;
- à 0,048 euro par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120 degrés Celsius.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte de cette compensation.

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

ARTICLE 2

(Art. 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

**Révision des modalités de compensation du versement transport
due aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)**

Commentaire : le présent article prévoit de modifier le mode de calcul du prélèvement sur recettes destiné à compenser pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) le rehaussement du seuil d'exonération du versement transport entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

La section 8 du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales (articles L. 2333-64 à L. 2333-75) définit **les règles qui régissent le versement transport, prélèvement dont doivent s'acquitter les employeurs pour assurer le financement des transports en communs.**

L'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales dispose ainsi que « *les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, en dehors de la région Île-de-France, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, lorsqu'elles emploient plus de onze salariés, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun* ».

Les recettes du versement transport sont **affectées aux autorités locales organisatrices de la mobilité, à savoir les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la métropole de Lyon ou les établissements publics qu'ils ont créés en matière de transports, tels que les syndicats mixtes de transport.**

Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, **les employeurs comptant moins de dix salariés étaient exonérés du paiement du versement transport.**

L'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a **relevé ce seuil d'exonération à onze salariés.** Cette mesure visait à **harmoniser les seuils pour les très petites entreprises (TPE) et à atténuer les effets de leur franchissement pour les employeurs¹.**

¹ Précisions par ailleurs que l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales susmentionné prévoit que les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leur effectif, atteignent onze salariés sont dispensés pendant trois ans du paiement du versement transport, le montant du versement étant réduit de 75 %, 50 % et 25 %, respectivement chacune des trois années suivant la dernière année de dispense.

Ce relèvement **entraînait une perte de recettes pour les autorités locales organisatrices de la mobilité** en élargissant le champ des personnes exonérées du versement transport **aux entreprises comptant plus de neuf salariés et moins de onze salariés.**

C'est pourquoi l'article 15 susmentionné a créé **un mécanisme de compensation financé par un prélèvement sur recettes de l'État** égal à la **différence entre le produit de versement transport effectivement recouvré et celui qui aurait été perçu si les dispositions en vigueur le 1^{er} janvier 2015 avaient continué à s'appliquer¹, c'est-à-dire si les entreprises comptant plus de neuf salariés et moins de onze salariés avaient continué à le verser.** Cette compensation est versée selon **une périodicité trimestrielle**, correspondant respectivement aux pertes de recettes évaluées entre le 1^{er} janvier et le 31 mars, entre le 1^{er} avril et le 30 juin, entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre ainsi qu'entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre.

L'évaluation préalable de l'article 15 prévoyait que **le coût de cette compensation serait de 105 millions d'euros en année pleine** et de **78,75 millions d'euros en 2016**, la compensation au titre du dernier trimestre étant versée au début de l'année suivante. Ce chiffre avait été contesté par les associations d'élus qui avaient pour leur part estimé qu'il pourrait atteindre jusqu'à **500 millions d'euros.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **modifier les caractéristiques du prélèvement sur recettes** créé par l'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 et destiné à **compenser le relèvement du seuil d'exonération du versement transport de dix à onze salariés.**

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le prélèvement sur recettes actuellement en vigueur correspond à **la différence entre le produit de versement transport recouvré et celui qui aurait été perçu si les dispositions en vigueur le 1^{er} janvier 2015 avaient continué à s'appliquer.**

Le calcul de son montant implique donc de disposer de **données fines relatives au nombre de salariés par employeur au sein des zones d'assujettissement au versement transport.**

Or, ainsi que le précise l'évaluation préalable du présent article, *« les données sociales, d'origine déclarative, dont dispose actuellement l'administration,*

¹ L'article 15 dispose que « cette compensation est égale à la différence entre le produit de versement transport recouvré et celui qui aurait été perçu si les articles L. 2333-64 et L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales avaient été appliqués dans leur rédaction en vigueur le 1^{er} janvier 2015 ».

ne permettent pas de garantir la fiabilité de l'évaluation du produit de l'imposition résultant du rehaussement du seuil d'exonération ».

L'évaluation préalable souligne également « *qu'en incluant dans la compensation l'évolution de la base de l'impôt, la loi a introduit une obligation de recalcul trimestriel de la compensation afin de tenir compte de l'éventuelle évolution du tissu des employeurs, qui peut entraîner en pratique des variations infra-annuelles importantes pour les autorités organisatrices de la mobilité tout en complexifiant la gestion des modalités de cette compensation ».*

Au total, le mécanisme en vigueur depuis le début de l'année 2016 apparaît donc **insatisfaisant**, car il repose sur **des données insuffisamment fiables** et entraîne **des variations trimestrielles de financement** qui **perturbent la bonne gestion** des autorités organisatrices de la mobilité.

Pour répondre à ces difficultés, le présent article 2 prévoit de **calculer différemment le prélèvement sur recettes** destiné à compenser le rehaussement du seuil d'exonération du versement transport.

En vertu de ce nouveau mécanisme, le montant de cette compensation pour 2016 serait égal « *au produit du versement transport perçu en 2014 au titre des employeurs dont l'effectif moyen compte plus de neuf et moins de onze salariés dans une zone d'assujettissement au versement transport, revalorisé du taux d'évolution du produit du versement transport, apprécié sur cette même zone, entre 2013 et 2015 ».*

À compter de 2017, cette compensation serait « *revalorisée chaque année suivant le taux d'évolution, apprécié sur cette même zone, du produit de versement transport entre les deux années précédentes ».*

Selon l'évaluation préalable, le produit du versement transport perçu en 2014 au titre des employeurs dont l'effectif moyen compte plus de neuf et moins de onze salariés au niveau national a été chiffré à **77,4 millions d'euros** par une mission de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD).

En revalorisant ce montant du taux d'évolution du produit du versement transport au niveau national entre 2013 et 2015, on obtient le montant de la compensation pour 2016, à savoir **80,3 millions d'euros**, soit **1,5 million d'euros de plus** que la somme initialement prévue par la loi de finances pour 2016 en vertu du précédent mode de calcul.

Pour sa part, **le montant de la compensation pour 2017** sera donc de **80,3 millions d'euros revalorisés du taux d'évolution du produit du versement transport au niveau national entre 2015 et 2016**, celui de la compensation pour 2017 correspondra au **montant du prélèvement sur recettes de 2017 revalorisé du taux d'évolution du produit du versement transport au niveau national entre 2016 et 2017**, etc.

Le présent article prévoit que **l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)** sera chargée de **calculer et de verser la compensation pour le compte de l'État** aux autorités organisatrices de la mobilité, la caisse centrale de la mutualité sociale agricole devant lui transmettre les informations relatives aux employeurs du secteur agricole. Mais c'est **un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales**, qui, sur la base des calculs de l'ACOSS, fixera annuellement **le montant de la compensation versée à chaque autorité organisatrice de la mobilité**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a fait l'objet **d'un amendement déposé par le Gouvernement** à l'Assemblée nationale et qui a été adopté avec **l'avis favorable de la rapporteure de la commission des finances**.

Cet amendement **modifie substantiellement le mécanisme de calcul du prélèvement sur recettes** initialement prévu par le présent article.

Tout d'abord, l'ensemble des calculs prendront **2015 pour année de référence**, dans la mesure où **l'ensemble des données relatives au versement transport pour 2015 sont désormais disponibles**, ce qui, selon le Gouvernement, n'était pas le cas au moment de la rédaction de la première version du présent article.

En outre, le Gouvernement abandonne **le nouveau mode de calcul initialement** proposé par le présent article, et qui prévoyait que **le montant de la compensation** du rehaussement du seuil d'exonération du versement transport versée à une autorité organisatrice de la mobilité une année N correspondrait à la compensation de l'année N - 1, **revalorisée par le taux d'évolution du produit du versement transport entre les deux années précédentes**, soit entre les années N - 2 et N - 1.

À la place, il prévoit que **la compensation perçue par les autorités organisatrices de la mobilité**, sera composée d'une part calculée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et d'une part calculée par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et que chacune de ces parts sera établie **en appliquant au produit de versement transport perçu annuellement par l'organisme collecteur concerné le rapport entre le produit du versement transport perçu par l'organisme en 2015 au titre des employeurs dont l'effectif compte au moins neuf et moins de onze salariés**, d'une part, et **le produit de versement transport perçu par l'organisme en 2015 au titre des employeurs dont l'effectif compte au moins onze salariés** d'autre part.

En d'autres termes, **le prélèvement sur recettes représentera désormais X % des recettes de versement transport perçues par une autorité organisatrice de la mobilité**, ce ratio de X % correspondant au

rapport entre le produit du versement transport perçu par cette autorité en 2015 au titre des employeurs dont l'effectif compte au moins neuf et moins de onze salariés et le produit de versement transport perçu par l'organisme en 2015 au titre des employeurs dont l'effectif compte au moins onze salariés¹.

Concrètement, ce prélèvement sur recettes, versé chaque trimestre, correspondra à **X % du produit du versement transport perçu par une autorité organisatrice de la mobilité au cours du trimestre précédent.**

La nouvelle rédaction de l'article précise que **l'ACOSS et la CCMSA se chargent du calcul des rapports de leur part respective de la compensation versée à chaque autorité organisatrice de la mobilité, ces rapports étant ensuite fixés par un arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé des collectivités territoriales et actualisés en cas d'évolution du ressort territorial de cette autorité.**

Elle prévoit également que **la compensation de chaque autorité est calculée et versée, pour le compte de l'État, par l'ACOSS et par la CCMSA, le versement étant effectué selon une périodicité trimestrielle, le 20 du deuxième mois suivant chaque trimestre écoulé.**

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article indique que **le ministre chargé du budget et le ministre chargé des collectivités territoriales arrêtent annuellement, sur la base des calculs et des versements effectués par l'ACOSS et la CCMSA, le montant de la compensation attribuée par l'État à chaque autorité organisatrice de la mobilité.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En vertu du **nouveau mode de calcul** proposé par le présent article dans sa rédaction issue des débats de l'Assemblée nationale, **le montant de la compensation** du rehaussement du seuil d'exonération du versement transport versée à une autorité organisatrice de la mobilité sera obtenu **en appliquant au produit de versement transport perçu annuellement** par une autorité organisatrice du transport **le rapport entre le produit du versement transport qu'elle avait perçu en 2015 au titre des employeurs dont l'effectif compte au moins neuf et moins de onze salariés et le produit de versement transport qu'elle avait perçu en 2015 au titre des employeurs dont l'effectif compte au moins onze salariés.**

Ce mode de calcul présente deux grands avantages : il est simple et repose sur des données disponibles et fiables.

¹ $X \% = \text{produit du versement transport perçu en 2015 au titre des employeurs dont l'effectif compte au moins neuf et moins de onze salariés} / \text{produit du versement transport en 2015 au titre des employeurs dont l'effectif compte au moins onze salariés.}$

A contrario, le mode de calcul du prélèvement sur recettes actuellement en vigueur exige **de connaître très précisément et en permanence le nombre de salariés des entreprises dont l'effectif moyen compte plus de neuf et moins de onze salariés**, ce qui paraît particulièrement difficile. De fait, selon l'évaluation préalable du présent article, **le Gouvernement ne parvient pas à mettre en œuvre ce mode de calcul**, faute de données sociales suffisamment fines et fiables.

En outre, ce mode de calcul peut mettre en difficulté¹ les autorités organisatrices de la mobilité dans la mesure où **le montant du prélèvement sur recettes peut être affecté par l'évolution, trimestre après trimestre, du tissu des employeurs**, alors que le nouveau mode de calcul proposé par l'article présente l'avantage de leur donner **davantage de visibilité et de sécurité juridique et financière**.

Il paraît donc **souhaitable d'adopter ce nouveau mode de calcul du prélèvement sur recettes**.

Pour autant, votre rapporteur général ne peut que **déplorer** que le Gouvernement, moins d'une année après la mise en place de ce prélèvement sur recettes, **sollicite de nouveau le Parlement pour proposer de réviser son mode de calcul** après s'être rendu compte bien tardivement **qu'il lui était impossible de le mettre en œuvre**.

De fait, **si une évaluation préalable sérieuse et complète du mode de calcul** proposé dans l'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 avait été menée, **un mode de calcul plus simple et de nature à garantir des ressources prévisibles aux autorités organisatrices de la mobilité** aurait pu être **directement mis en place**.

Il est enfin nécessaire de corriger une erreur de référence (amendement FINC. 1).

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

¹ L'évaluation préalable du présent article évoque des modalités de compensation « pas sécurisantes » pour les autorités organisatrices de la mobilité.

ARTICLE 3

Ajustement des ressources d'organismes chargés de missions de service public

Commentaire : le présent article prévoit d'opérer un prélèvement d'un montant total de 205,1 millions d'euros sur les ressources de trois organismes chargés de missions de service public : le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (55 millions d'euros), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (90 millions d'euros) et le Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (60,1 millions d'euros).

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à opérer un **prélèvement sur les ressources de trois organismes chargés de missions de service public** : le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (à hauteur de 55 millions d'euros), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, ou Onema (90 millions d'euros) et le Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (60,1 millions d'euros).

A. 55 MILLIONS D'EUROS SUR LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS (FPRNM)

Le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**, créé par la loi dite « Barnier » du 2 février 1995¹, est chargé de nombreuses missions, en particulier le financement des indemnités allouées en cas d'expropriations ou d'acquisitions amiables de biens exposés à un risque naturel majeur. Il finance également des dépenses de prévention et d'étude des risques naturels.

Ce fonds est alimenté par un prélèvement, versé par les entreprises d'assurances, sur le produit des **primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles**². Le taux de ce prélèvement est fixé par arrêté³ au maximum légal, c'est-à-dire à 12 % des primes, soit un montant de 205 millions d'euros en 2015 et une prévision

¹ Article 13 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, codifié à l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

² Prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances.

³ Arrêté du 4 mars 2009 fixant le taux de prélèvement du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

de 195 millions d'euros en 2016. Le fonds peut également recevoir des avances de l'État.

Les dépenses du fonds se sont élevées à 299,1 millions d'euros en 2015 et devraient attendre 316 millions d'euros en 2016.

D'après le Gouvernement, le solde de trésorerie du Fonds s'élevait à **299,1 millions d'euros fin 2015**, permettant un prélèvement de 55 millions d'euros. Il faut noter que celui-ci **s'ajoute au prélèvement de 70 millions d'euros** prévu par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017.

B. 90 MILLIONS D'EUROS SUR L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (ONEMA)

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), créé par la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques¹, est un **établissement public administratif** dont la mission est « *de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole* ». À partir du 1^{er} janvier 2017, l'Office sera **intégré à l'Agence française pour la biodiversité (AFB)**, créée par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages².

Il est financé, outre des subventions publiques, par des **contributions en provenance des agences de l'eau**. Celles-ci sont financées par **diverses redevances**³ pour atteintes aux ressources en eau, au milieu marin et à la biodiversité (en particulier redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique).

La loi de finances pour 2012⁴ plafonne ces contributions à **150 millions d'euros par an entre 2013 et 2018** et **41 millions d'euros pour le service à comptabilité distincte (SACD) « Ecophyto »** qui en dépend, soit un total de 191 millions d'euros.

Les charges de l'Office et du SACD « Ecophyto » se sont élevées à 192,1 millions d'euros en 2015 et devraient s'établir à 188,8 millions d'euros en 2016, soit un montant inférieur de respectivement 20,3 millions d'euros et 4,6 millions d'euros aux ressources dont ils bénéficient.

¹ Article 88 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, codifié aux articles L. 213-2 et suivants du code de l'environnement.

² Article 21 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

³ Article L. 213-10 du code de l'environnement.

⁴ Article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Fin 2016, le fonds de roulement de l'Onema s'élèverait avant prélèvement à 148,4 millions d'euros. Après le prélèvement prévu par le présent article, son fonds de roulement atteindrait donc environ 78 millions d'euros.

C. 60,1 MILLIONS D'EUROS SUR LE FONDS DE COMPENSATION DES RISQUES DE L'ASSURANCE DE LA CONSTRUCTION

Le **Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC)**, créé par la loi de finances rectificative pour 1982¹, vise à permettre le passage de la gestion en semi-répartition de l'assurance de la responsabilité décennale construction à une gestion en capitalisation. Il prend donc en charge **l'indemnisation des sinistres affectant des bâtiments dont les chantiers ont été ouverts avant le 1^{er} janvier 1983** par le biais de conventions conclues avec les assureurs construction.

Le FCAC a été alimenté entre 1983 et 2005 à la fois par des taxes parafiscales assises sur les primes d'assurance construction² et sur le chiffre d'affaire des professionnels du bâtiment³ et par des contributions financières directes de l'État. Les taxes finançant le FCAC ont été abrogées à compter du 1^{er} janvier 2005⁴.

Il est **géré par la caisse centrale de réassurance (CCR)**.

Un **plan de 70 millions d'euros affectés à des actions dans la construction visant à réduire la sinistralité**⁵ a été décidé par le ministère du logement à la fin de l'année 2014 et mis en œuvre à partir de 2015 par le FCAC. 500 000 euros avaient été dépensés au 31 décembre 2015 et, d'après les informations transmises par le Gouvernement, une montée en puissance est à prévoir en 2017.

Au total, la **trésorerie du FCAC s'élève à 143 millions d'euros**. Elle est actuellement **mobilisée à hauteur de 78 millions d'euros par des provisions**, dont 69,5 millions d'euros de dépenses discrétionnaires au titre du plan de modernisation cité supra. Sa **situation nette est donc excédentaire de 65,1 millions d'euros**. Le prélèvement prévu par le présent article, qui s'élève à 60,1 millions d'euros, diminuerait fortement ce montant excédentaire pour le ramener à 5 millions d'euros.

¹ Article 30 de la loi n° 82-540 du 28 juin 1982, codifié à l'article L. 431-14 du code des assurances.

² Article 30 de la loi n° 82-540 du 28 juin 1982.

³ Article 42 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989.

⁴ Article 84 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

⁵ Les dépenses du plan se répartissent comme suit : 20 millions d'euros sont alloués au développement de techniques innovantes en matière de détection et d'extraction de l'amiante, 20 millions d'euros sont affectés à la transition numérique du bâtiment et un programme d'action pour la qualité de la construction et de la rénovation énergétique est doté de 30 millions d'euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la rapporteure générale Valérie Rabault, au nom de la commission des finances, plusieurs **amendements rédactionnels**¹.

Aucune modification n'a été apportée au fond.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est **justifié que les opérateurs participent à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État** et votre rapporteur général n'est pas opposé sur le principe à des prélèvements sur les ressources d'organismes dont la situation financière est trop largement excédentaire. Il **prend donc acte des prélèvements prévus**.

Cependant, il note que **l'État prélève des fonds sur des organismes financés par des redevances**. Il considère qu'il serait préférable de **diminuer le taux de ces quasi-taxes** plutôt que de les maintenir à un niveau élevé pour ensuite effectuer un prélèvement sur les ressources du fonds ou de l'opérateur, ce qui ne favorise pas le consentement à l'impôt en raison de la **faible lisibilité d'une telle opération pour les acteurs du secteur redevables de la taxe**, qui pensent financer un fonds ou un organisme précis.

Par exemple, dans le cas du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, le prélèvement pesant sur les entreprises d'assurance est maintenu au taux plafond, c'est-à-dire à 12 %. Si ce taux, fixé par arrêté, apparaît inadéquat au regard des missions du Fonds et de la trésorerie dont il dispose, il serait **préférable de le diminuer en amont plutôt que d'opérer des ponctions en aval**.

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

¹ Amendements n° 282, 283, 284 et 285.

ARTICLE 3 bis (nouveau)

(I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Relèvement du plafond de la taxe sur les spectacles affectée au Centre national des variétés (CNV)

Commentaire : le présent article prévoit d'augmenter de 9 millions d'euros le plafond de la taxe sur les spectacles de variété affectée au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV). Cette hausse s'accompagne d'un prélèvement d'un même montant sur les ressources de l'Agence nationale des fréquences (ANFr).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CENTRE NATIONAL DE LA CHANSON, DES VARIÉTÉS ET DU JAZZ : DES MISSIONS ÉLARGIES, UN FINANCEMENT REPOSANT SUR UNE TAXE AFFECTÉE

Le centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) est entré en fonction le 1^{er} octobre 2002. Il s'agit d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication et opérateur de la mission « Culture », dont la principale mission est de **soutenir par l'attribution d'aides financières le secteur de la chanson, des variétés et du jazz.**

Le CNV est par ailleurs **un centre de ressources sur l'économie de la production de spectacles de variétés**, assurant une activité commerciale d'exploitation de réseaux d'affichage et de promotion, une activité de conseil aux maîtres d'ouvrage d'équipements de spectacles et enfin la coordination du programme des salles « Zénith » en région.

1. Des missions élargies en 2016

Les missions du CNV ont été **élargies en 2016.**

D'une part, la loi de finances rectificative pour 2015¹ lui a confié la **responsabilité de gérer un fonds d'intervention pour la sécurité et le risque économique** destiné à traiter, dans le secteur du spectacle, les conséquences des attentats de novembre 2015.

¹ Article 119 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

D'autre part, la loi du 7 juillet 2016¹ relative à la création, à l'architecture et au patrimoine a prévu de créer un **observatoire de l'économie de la musique** compétent sur l'ensemble de la filière musicale, qui est géré par le CNV.

2. Un financement reposant à plus de 90 % sur la taxe sur les spectacles de variétés

Le CNV est financé par la **taxe de 3,5 % perçue sur les spectacles de variétés et de musiques actuelles**, prévue par la loi de finances rectificative pour 2003² et directement recouvrée par le CNV. Elle est **partiellement redistribuée au secteur**³.

Cette taxe est dûe par **tout organisateur (professionnel ou non, public ou privé) de spectacles détenteur de la billetterie ou par le vendeur** pour les spectacles présentés gratuitement. Sont également concernés les « organisateurs occasionnels » (par exemple comités des fêtes, offices de tourisme...).

Le produit de la taxe affecté au CNV est **plafonné depuis 2012⁴ mais n'a jamais donné lieu à écrêtement**, c'est-à-dire à reversement vers le budget général.

Les ressources provenant de la taxe fiscale, qui représentent 94 % des produits de l'établissement, sont en **constante progression depuis la création de l'établissement, principalement en raison d'une amélioration du recouvrement**. Le produit s'établissait à environ 13 millions d'euros en 2004 contre 28,7 millions d'euros en 2014, soit un doublement en dix ans. D'après le tome I de l'annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2017, le **produit de la taxe devrait être de 30 millions d'euros en 2016 et en 2017, soit un niveau équivalent à celui du plafond**.

B. LE SERVICE « BANDE 700 » DE L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES

Le transfert de la bande dite « bande 700 MHz » aux opérateurs de télécommunications pour le développement des réseaux mobiles à très

¹ Article 12 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

² Article 76 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, mis en application par le décret n° 2004-117 du 4 février 2004 pris en application des articles 76 et 77 de la loi de finances rectificative pour 2003 définissant les catégories de spectacles et déterminant, pour l'Association pour le soutien du théâtre privé, les types d'aides et leurs critères d'attribution.

³ Dès l'acquittement de la taxe sur les spectacles de variétés, une part de celle-ci alimente le « compte entrepreneur nominatif » de chaque déclarant. Cette part, actuellement de 65 % de la taxe versée hors frais de perception (4,53 % pour 2016) pourra être reversée totalement ou partiellement au contribuable sous forme d'aides financières.

⁴ I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

haut débit a été décidé au printemps 2013 et l'attribution des fréquences concernées aux opérateurs de télécommunications s'est déroulée en décembre 2015. Le **transfert effectif aura lieu entre le 1^{er} octobre 2017 et le 30 juin 2019**, à l'exception de l'Île-de-France où les opérateurs ont pu les utiliser dès avril 2016.

Plusieurs **dispositifs d'information et d'accompagnement, en particulier des aides financières**, ont été prévus pour assurer la continuité de la réception par les téléspectateurs.

Ainsi, la loi de finances initiale pour 2016¹ a prévu un **financement de 149,9 millions d'euros** prélevés sur le **produit attendu des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences** comprises entre 694 mégahertz et 790 mégahertz.

Sur ces 149,9 millions d'euros, 68,9 millions d'euros ont couvert l'indemnisation des opérateurs de diffusion de services de télévision et le reliquat, soit 81 millions d'euros, finance un **plan d'accompagnement des téléspectateurs au changement de norme de diffusion**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement² du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances.

Le I vise à **rehausser de 9 millions d'euros le plafond de la taxe affectée au CNV, pour le porter à 39 millions d'euros en 2016**. Cette augmentation avait été annoncée par la ministre de la culture et de la communication Audrey Azoulay lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale de la mission « Culture » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017³.

En effet, bien qu'aucun écrêtement ne fût prévu en 2016 ni en loi de finances initiale, ni selon les données actualisées présentées au sein du projet de loi de finances pour 2017, il s'avère finalement que **le produit de la taxe sur les spectacles devrait être supérieur aux estimations et dépasser 35 millions d'euros**.

¹ Article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Amendement n° 594 rectifié.

³ Le 16 novembre 2016, la ministre de la culture et de la communication a déclaré en séance : « Je connais la situation fragile du CNV, le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, liée à son financement par une taxe affectée. Le plafond de cette dernière sera rehaussé dès le projet de loi de finances rectificative pour tenir compte de la dynamique de ses recettes. Et je vous fais la primeur de l'arbitrage rendu par le Premier ministre, en cette semaine de réouverture du Bataclan, en vous proposant de supprimer ce plafond à partir de 2017, afin de donner sa pleine mesure à cet instrument de solidarité et de structuration du secteur de la musique qu'est le CNV. »

Le II prévoit un **prélèvement de 9 millions d'euros sur les ressources du service à comptabilité distincte (SACD) « Bande 700 »** de l'Agence nationale des fréquences dont le Gouvernement indique qu'il constitue un « gage » pour la hausse du plafond. Ce prélèvement est rendu possible par la **sous-exécution du plan d'accompagnement des téléspectateurs** : selon l'exposé sommaire de l'amendement, « *au regard des données d'exécution disponibles, les dépenses devraient être inférieures de 19,27 millions d'euros à l'enveloppe financière allouée de 81 millions d'euros* » et qu'en particulier, « *les dépenses de 2016 sont inférieures de 9 millions d'euros à la programmation initiale* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La taxe sur les spectacles de variétés doit **demeurer avant tout un outil de redistribution aux entreprises du secteur**, et non un moyen de financer, de façon extrabudgétaire, les charges de fonctionnement d'un opérateur de l'État. Or, il semble que la hausse du plafond de la taxe soit envisagée comme un **substitut au renforcement de la subvention budgétaire attribuée par l'État au CNV**.

En outre, si le produit de la taxe dépasse le plafond prévu, plutôt que d'augmenter ce dernier, il **paraîtrait plus opportun de diminuer le taux de l'impôt pesant sur les organisateurs de spectacles**.

Le « gage » du **prélèvement de 9 millions d'euros sur le service « Bande 700 » n'est que temporaire**, puisqu'il ne permettra de compenser l'augmentation du plafond qu'en 2016.

Votre rapporteur général **estime qu'il serait nécessaire de supprimer la hausse du plafond au profit du CNV**.

Au surplus, la ministre de la culture et de la communication a également annoncé le **déplafonnement complet de la taxe affectée à compter de 2017**. Cette annonce n'a pas encore trouvé de traduction législative. Un tel **déplafonnement serait doublement néfaste** : il ne permettrait pas au Parlement d'autoriser le niveau de ressources du CNV, à rebours du principe d'autorisation parlementaire des dépenses, et il conduirait à **décorrélérer les besoins du CNV du produit perçu**.

Il serait préférable d'abaisser le montant de la taxe sur les spectacles.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 4

(Art. 235 ter ZF du code général des impôts)

**Ajustement des ressources affectées au compte d'affectation spéciale
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter 51 millions d'euros supplémentaires au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » pour compenser la hausse du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET).

I. LE DROIT EXISTANT

Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) regroupent trente lignes héritées de l'histoire qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire.

Ces lignes présentent depuis longtemps un déficit d'exploitation qui s'est aggravé ces dernières années : la fréquentation des TET a diminué de 20 % depuis 2011¹, notamment en raison de l'essor du covoiturage puis de la libéralisation du transport par autocar depuis le second semestre 2015. Dans le même temps, les charges d'exploitation n'ont fait que s'accroître en raison du vieillissement du matériel roulant.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'État est devenu l'autorité organisatrice des TET, ce qui lui donne le pouvoir de déterminer le plan de transport que doit réaliser SNCF Mobilités (fréquence des trajets par lignes, nombres d'arrêts à réaliser par gares) mais lui donne l'obligation de financer leur déficit d'exploitation ainsi que leur matériel roulant.

Sur le plan budgétaire, la convention signée par l'État et SNCF Mobilités le 13 décembre 2010 a donné lieu à la création, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011², du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Le CAS retrace en dépenses, dans deux programmes 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés » et 786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés » :

¹ La baisse de fréquentation est même de - 25 % depuis 2011 pour les lignes TET de nuit.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

- **les contributions destinées à financer le déficit d'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État, pour 216,2 millions d'euros en 2016 ;**

- **les contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant de ces services conventionnés, pour 117,8 millions d'euros en 2016 ;**

- **et les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux frais d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique, pour 1 million d'euros en 2016.**

Ce compte, qui portait donc **335 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour 2016, est financé par **trois taxes affectées**, qui assurent son équilibre budgétaire :

- **la contribution de solidarité territoriale (CST)**, qui devrait rapporter **116 millions d'euros** au CAS en 2016. Codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts, la CST est due **par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs**. Cette taxe est assise sur **le montant total**, déduction faite des contributions versées par l'État en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, **du chiffre d'affaires de la SNCF relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et aux prestations commerciales qui leur sont directement liées**, effectuées entre deux gares du réseau ferré national. **Sont donc exclus de l'assiette les services de transport ferroviaire conventionnés** par les régions (pour les TER), le Syndicat des transports d'Île-de-France (pour les RER) ou l'État (pour les TET), ce qui revient à ce que la CST soit **essentiellement supportée par l'activité grande vitesse de la SNCF (TGV) ;**

- le produit de **la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, soit **200 millions d'euros** en 2016. La TREF, codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, est due par **les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs**. Afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants, **seules sont redevables les entreprises ferroviaires réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros**. À l'instar de la CST, la TREF pèse pour l'heure **uniquement sur les comptes de la SNCF ;**

- **une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, pour un montant de **19 millions d'euros** en 2016. Cette taxe prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts est acquittée **par les sociétés concessionnaires d'autoroutes**, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. **C'est la seule ressource du CAS qui n'est pas financée par la SNCF et qui obéit à une logique de report modal.**

La taxe d'aménagement du territoire (TAT) est une recette que le **compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »** partage avec l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), chargée d'assurer le

financement par l'État des grandes infrastructures de transport dans notre pays, et qui bénéficie de **566 millions d'euros de recettes issues de la TAT** en 2016.

Les autres recettes de l'AFITF, qui **proviennent toutes du secteur routier, dans une logique de report modal**, sont :

- **la redevance domaniale** versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (**315 millions d'euros** prévus en 2016) ;

- **une partie du produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national (**230 millions d'euros** prévus en 2016) ;

- **une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE - **715 millions d'euros** prévus en 2016), en remplacement de l'écotaxe poids lourds.

Suite au protocole d'accord conclu le 9 avril dernier 2015, l'AFITF perçoit également **une contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour un montant total de 1,2 milliard d'euros** courants sur la durée des concessions autoroutières répartis en fonction du trafic de chaque concession. Ainsi, **100 millions d'euros** sont versés chaque année à l'AFITF de 2015 à 2017 puis le reliquat sera versé progressivement jusqu'en 2030.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Alors que la loi de finances initiale pour 2016 avait doté le CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », équilibré par construction, de **335 millions d'euros de recettes**, le creusement du déficit d'exploitation des trains Intercités rend nécessaire **une augmentation de 51 millions d'euros de la compensation versée par l'État à SNCF Mobilités pour compenser ce déficit**, ce qui implique de doter le CAS de **386 millions d'euros** de ressources pour 2016.

Dans cette perspective, le présent article prévoit **d'affecter 51 millions d'euros supplémentaires de taxe d'aménagement du territoire (TAT) au CAS**, ce qui conduit à lui affecter **70 millions d'euros de TAT** en 2016 contre **seulement 19 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale.

Mais le prélèvement de ces 51 millions d'euros, à recettes de TAT constantes¹, entraîne nécessairement **un manque à gagner équivalent pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, qui aurait dû percevoir **566 millions d'euros** de TAT en 2016.

Si le présent article dispose bien que l'AFITF ne percevra plus que **515 millions d'euros** de TAT en 2016, il prévoit, **en compensation**, que

¹ L'enveloppe globale de TAT prélevée est en effet inchangée, seule la répartition de cette ressource entre ses affectataires est modifiée.

l'agence percevra 51 millions d'euros supplémentaires de TICPE, soit 766 millions d'euros, alors que l'AFITF n'aurait dû en percevoir que 715 millions d'euros en 2016. C'est donc le budget général qui, *in fine*, supportera la hausse de 51 millions d'euros des recettes affectées au CAS.

Par ailleurs, le présent article **corrige une erreur matérielle de la loi de finances initiale pour 2016 qui avait maintenu un niveau de TICPE affecté à l'AFITF de 1 139 millions d'euros¹** alors que l'intention du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, qui avait adopté le texte en dernière lecture, était de lui affecter **715 millions d'euros**, montant que l'AFITF a d'ailleurs inscrit à son budget 2016.

Enfin, il fait passer de **200 millions d'euros à 226 millions d'euros le plafond de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), soit une hausse de 26 millions d'euros**, pour compenser **une baisse à due concurrence du montant du produit de la contribution de solidarité territoriale (CST)**, qui sera obtenue en diminuant par arrêté le taux de cette contribution.

La TREF comme la CST sont, à ce stade, uniquement payées par la SNCF. Pour autant, **la CST pèse avant tout sur l'activité TGV de l'établissement public**, alors que la TREF concerne l'ensemble de ses activités. La modification prévue par le présent article a donc pour objectif **d'alléger la fiscalité pesant sur l'activité TGV et de mieux la répartir sur les différentes activités de l'entreprise.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article n'a fait l'objet **d'aucune modification à l'Assemblée nationale.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Confronté **au creusement du déficit d'exploitation des lignes TET**, le Gouvernement fait actuellement **évoluer en profondeur l'offre de trains Intercités.**

En particulier, il a entrepris de **cesser progressivement de financer six lignes de nuit entre le 1^{er} octobre 2016 et le 1^{er} octobre 2017** et de déléguer aux régions **les lignes d'intérêt local pour lesquelles des synergies avec les lignes TER sont pertinentes**, ce qui a d'ores-et-déjà

¹ Soit le niveau de TICPE affecté à l'AFITF en 2015 pour lui permettre de s'acquitter du versement de 527,4 millions d'euros d'indemnités liées à la suspension sine die de l'écotaxe poids lourds.

donné lieu à des accords avec les régions Normandie, Grand Est et Nouvelle Aquitaine.

Enfin, **une nouvelle convention pour l'exploitation des TET pour la période 2016-2020** doit être signée **entre l'État et SNCF Mobilités** au mois de décembre 2016. Selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017, cette convention « *tiendra notamment compte des préconisations de l'audit confié par le Gouvernement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable, en vue de redresser dans la durée l'équilibre économique des TET, notamment par une politique commerciale dynamique et des efforts de productivité de l'opérateur* ».

Votre rapporteur général prend acte de **la hausse de 51 millions d'euros de la part de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) qui est affectée en 2016 au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**, dans la mesure où elle est destinée à **compenser la hausse à court terme de leur déficit d'exploitation**.

Cette hausse témoigne de **l'urgence à réformer les lignes TET** comme il l'a déjà souligné à l'occasion de **l'augmentation, prévue par l'article 24 du projet de loi de finances pour 2017, de 23 millions d'euros du montant de taxe d'aménagement du territoire (TAT) affecté au CAS en 2017**.

Votre rapporteur général tient enfin à souligner de nouveau que **les efforts de productivité et d'accroissement des ressources propres des lignes TET devront être amplifiés de manière significative afin de ne pas imposer à l'avenir de nouveaux transferts de fiscalité à leur profit**.

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

ARTICLE 5

(Art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale)

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale pour 2016

Commentaire : le présent article prévoit de relever pour 2016 la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée à la sécurité sociale en vue de compenser la baisse de 7 points des cotisations maladie des exploitants agricoles décrétée le 31 mars 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État doit compenser à la sécurité sociale toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations. À cette fin, il verse chaque année une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), chargée de répartir ce montant entre les différentes branches du régime général de sécurité sociale. Cette ressource est prévue au 3° du IV de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale ; la fraction est déterminée par les lois de finances.

Une baisse des cotisations d'assurance maladie des exploitants agricoles d'un montant de sept points a été décrétée le 31 mars 2016¹ pour les cotisations dues à compter du 1^{er} janvier 2016. Si le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une prise en charge de cette baisse par l'État à partir du 1^{er} janvier 2017 par l'inscription des crédits budgétaires correspondants au sein de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », soit 480 millions d'euros, aucune disposition n'a jusqu'à présent précisé les modalités de compensation de la perte de recettes au titre de 2016.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit de relever, pour 2016, la fraction du produit de TVA affecté au régime général de la sécurité sociale en 2016 de 7,19 % à 7,50 %.

¹ Décret n° 2016-392 du 31 mars 2016 relatif à la cotisation d'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants agricoles.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La diminution du taux de cotisations d'assurance maladie des exploitants agricoles avait été **annoncée par le Premier ministre devant l'Assemblée nationale le 17 février 2016** : *« le Gouvernement veut agir sur le niveau des charges. Cela est essentiel, notamment dans la concurrence existant avec d'autres pays européens. Le Président de la République a annoncé jeudi dernier une baisse des charges sociales, qui doit intervenir sans délai pour tous les agriculteurs. Un décret va donc instaurer une baisse immédiate de sept points de charges sociales, ce qui est supérieur au CICE. Elle se cumulera à la baisse de trois points des cotisations famille en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015, grâce au pacte de responsabilité. Cette nouvelle mesure de 500 millions d'euros permet de faire baisser les cotisations de dix points pour les agriculteurs, ce qui est supérieur au CICE. »*

L'article 26 du projet de loi de finances pour 2017 évalue la perte de recettes pour la mutualité sociale agricole à **480 millions d'euros en 2017**. Selon les prévisions actualisées, le produit net de TVA pour 2016 devrait s'élever à plus de 145 milliards d'euros. **La majoration proposée** de la fraction de TVA affectée au régime général de sécurité sociale de 7,19 % à 7,50 % **représenterait donc 450 millions d'euros en 2016**, ce qui devrait permettre une compensation de la perte de recettes entraînée par la baisse du taux de cotisation.

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

TITRE II**RATIFICATION D'UN DÉCRET RELATIF
À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS***ARTICLE 6***Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus par
l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire**

Commentaire : le présent article prévoit de ratifier le décret du 11 août 2016 relatif à la rémunération des services rendus par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), qui a disparu au 1^{er} janvier 2016.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA TRANSFORMATION DE L'INJEP**

Établissement public créé en 1953, **l'institut national pour la jeunesse et l'éducation populaire (Injep)** était placé auprès du ministre chargé de la jeunesse. En application du décret du 26 janvier 2010¹, il était **pôle de ressources et d'expertises** ainsi qu'agence de mise en œuvre du programme « Erasmus +, Jeunesse&Sport ».

Le site internet de l'Injep indique que l'Institut dispose « *d'un centre de ressources qui offre un fonds spécialisé unique en France sur les questions de jeunesse, d'éducation populaire-animation, de vie associative et des sports. Il est ouvert à l'ensemble des acteurs de ces domaines, ainsi qu'aux chercheurs. Fort de plus de 30 000 références, il propose des documents imprimés (ouvrages, collection de revues, littérature grise...), mais aussi via sa base de données, Télémaque, un large corpus de documents disponibles en ligne. Il participe à la production et à la diffusion de la connaissance sur les questions de jeunesse, de politique de jeunesse et d'éducation populaire.* »

¹ Décret n° 2010-98 du 26 janvier 2010 relatif aux missions et à l'organisation de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

L'Injep est devenu depuis le **1^{er} janvier 2016¹**, un service à **compétence nationale** (SCN), rattaché à la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)² au sein du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports. Ce service est chargé **d'observer et d'analyser la situation des jeunes et des politiques publiques qui leur sont destinés**, aussi bien au niveau local qu'européen. Les crédits et les emplois rattachés à ces missions ont ainsi été transférés dans le cadre de la loi de finances pour 2016 depuis le programme 163 « Jeunesse et vie associative » vers le programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Par ailleurs, les activités de l'agence « Erasmus+, Jeunesse&Sport » ont été reprises par **l'Agence de service civique** au sein du même programme 163 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

B. L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE DE LA RÉMUNÉRATION DES SERVICES RENDUS

L'article 3 de la loi organique relative aux lois de finances³ inclut, parmi les ressources budgétaires de l'État, la rémunération des services rendus. Afin d'éviter qu'une imposition de toute nature n'échappe au contrôle parlementaire en étant requalifiée par le Gouvernement de rémunération de services rendus, l'article 4 de la LOLF a prévu que si « *la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État* », « *ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* ».

S'agissant de l'Injep, **le décret n° 2016-1127 du 11 août 2016 relatif à la rémunération des services rendus par l'Injep prévoit que l'utilisation des documents produits par l'Injep donne lieu à rémunération**. Son article premier prévoit ainsi que « *la cession, avec ou sans droit de reproduction ou de diffusion, des ouvrages et documents, périodiques ou non, sur support papier ou numérique, édités, détenus ou conservés par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire peut donner lieu à rémunération pour service rendu. En outre, la réutilisation des informations figurant dans des documents produits ou reçus par cet institut peut donner lieu à rémunération pour service rendu sous réserve de remplir les conditions prévues au chapitre IV du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration* », qui prévoit les modalités de fixation des montants de redevance. Deux types de prestations sont donc envisagés : la cession d'ouvrages ou de documents détenus par l'Injep d'une

¹ Décret n° 2015-1771 du 24 décembre 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommée « Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire ».

² Arrêté du 24 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

³ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

part, et la réutilisation d'informations figurants dans des documents de l'Injep d'autre part.

L'article 2 du décret prévoit que **le montant de la rémunération est établi soit par arrêté du ministre chargé de la jeunesse soit par le contrat relatif à la prestation qu'il s'agit de céder**. Cet arrêté a été pris le 14 novembre 2016¹.

En pratique, d'après le rapport de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, « 280 exemplaires ont été vendus – presque exclusivement des exemplaires de la revue *Agora* – pour **environ 4 000 euros** ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément à l'article 4 précité de la LOLF, le présent article a pour objet de **ratifier le décret n° 2016-1127 du 11 août 2016**², évitant ainsi que la rémunération de services rendus qu'il prévoit soit rendue caduque.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu de la nature bien définie des prestations en cause et du caractère non contraint de l'utilisation de ces ressources, **cette utilisation correspond bien à une rémunération de service rendu et non à une imposition de toute nature**. Bien que de montant très modique, cela participe au développement des ressources propres de l'État.

En tout état de cause, le principal effet que la disparition de l'Injep pourrait avoir sur les finances publiques ne tient pas à la rémunération de ces prestations mais bien plutôt à **l'évolution des moyens financiers et humains transférés aux services ayant repris ses missions**. À cet égard, le bilan reste à effectuer.

Au total, il y a donc lieu d'autoriser la ratification du décret relatif à la rémunération de services rendus s'agissant de l'utilisation du fonds documentaire de l'Injep.

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

¹ Arrêté du 14 novembre 2016 relatif aux prix au numéro des publications de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, publié au JORF du 20 novembre 2016.

² Décret n° 2016-1127 du 11 août 2016 relatif à la rémunération des services rendus par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 7

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Commentaire : le présent article traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2016, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Aux termes du présent article, le **solde général de l'État s'établit à 69,9 milliards d'euros**, soit une amélioration de 2,384 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (72,3 milliards d'euros).

Le **tableau de financement de l'État est ajusté sur plusieurs points.**

D'une part, le **besoin de financement diminue de 1,1 milliard d'euros**. Cette baisse résulte de plusieurs évolutions : le déficit budgétaire prévisionnel est réduit de 2,4 milliards d'euros, quand les autres besoins de financement sont revus à la hausse de 1,4 milliards d'euros et s'élèvent à 2,6 milliards d'euros, en raison d'une charge d'indexation plus faible que prévu. En outre, les amortissements de dette à moyens et long terme sont légèrement révisés à la baisse de 100 millions d'euros, les portant à 124,9 milliards d'euros, en raison de l'impact de la baisse de l'inflation sur les suppléments d'indexation à l'échéance.

D'autre part, concernant les **ressources de financement**, la révision la plus importante porte sur les autres ressources de trésorerie revues à la **hausse de 16,5 milliards d'euros** (soit un total attendu de 17 milliards d'euros) en raison de **l'encaissement d'importantes primes à l'émission liées au maintien de faibles taux d'intérêt**. Corrélativement, l'endettement de l'État à court terme (encours de bons du trésor à taux fixe ou BTF) est diminué de 15 milliards d'euros. La **contribution du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » au désendettement de l'État**, prévue à 2 milliards d'euros en loi de finances initiale, est **annulée**. La contribution des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des

placements de trésorerie de l'État est également réduite de 600 millions d'euros.

Le présent article modifie également le **plafond des autorisations d'emplois de l'État**, qui est porté à 1 920 269 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une **hausse de 525 ETPT**.

L'ensemble des composantes de l'article d'équilibre fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'issue des votes de l'Assemblée nationale, les **recettes non fiscales de l'État sont majorées de 9 millions d'euros¹** en raison de l'adoption de l'amendement du Gouvernement n° 594 qui prévoit un **prélèvement de 9 millions d'euros sur les ressources affectées à l'Agence nationale des fréquences (ANFr)** pour la gestion du plan d'accompagnement des téléspectateurs au changement de norme de diffusion².

Le déficit budgétaire est donc également amélioré de 9 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article constituant un **article de récapitulation**, votre rapporteur général vous propose d'adopter l'article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

¹ Amendement n° 605 du Gouvernement.

² Cf. commentaire de l'article 3 bis du présent projet de loi.

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 - CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 8

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Commentaire : le présent article procède, au titre du budget général, aux ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) conformes à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

I. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Dans sa rédaction initiale, le I du présent article ouvre 13 821 437 906 euros en AE et 9 964 050 040 euros en CP ; le II annule 3 050 280 228 euros en AE et 3 064 295 087 euros en CP.

Ces mouvements font l'objet d'une **analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.**

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Suite aux votes de l'Assemblée nationale, les crédits ouverts et annulés, en AE et en CP, ont connu une augmentation de 2,5 millions d'euros : les ouvertures¹ concernent le programme « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité

¹ Amendement n° 601 du Gouvernement.

durables » et sont destinées à **abonder le budget de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)**. Elles correspondent à l'estimation de la charge financière liée à la prolongation jusqu'au 1^{er} juin 2017 du **dispositif d'indemnisation des mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952**. Cette prolongation est permise par l'amendement n° 600 du Gouvernement portant création d'un article additionnel après l'article 43¹.

Ouvertures et annulations au titre du budget général prévues par le présent projet de loi, avant et après votes de l'Assemblée nationale

(en euros)

	Avant AN		Après AN		Différence	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ouvertures	13 821 437 906	9 964 050 040	13 823 937 906	9 966 550 040	2 500 000	2 500 000
Annulations	3 050 280 228	3 064 295 087	3 052 780 228	3 066 795 087	2 500 000	2 500 000
Solde	10 771 157 678	6 899 754 953	10 771 157 678	6 899 754 953	0	0

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Les **annulations portent sur le programme « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice »** pour 2,5 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article constituant un **article de récapitulation**, votre rapporteur général vous propose d'adopter l'article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

¹ Cf. commentaire de l'article 50 (nouveau) du présent projet de loi.

ARTICLE 9

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Commentaire : le présent article procède, au titre des comptes spéciaux, aux ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) conformes à la répartition fixée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

I. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Dans sa rédaction initiale, le présent article ouvre 4,7 milliards d'euros en AE et 3,3 milliards d'euros en CP au profit des comptes d'affectation spéciale. Il prévoit aussi, sur les comptes d'affectation spéciale, l'annulation de 2,7 milliards d'euros en AE et de 2,8 milliards d'euros en CP.

Les comptes de concours financiers connaissent également des ouvertures à hauteur de 275 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP, et des annulations de 304,9 millions d'euros en AE et 385,1 millions d'euros en CP.

Au total, le solde net des ouvertures sur les comptes spéciaux est d'environ 2 milliards d'euros en AE et 264 millions d'euros en CP.

Ouvertures et annulations de crédits au titre des comptes spéciaux prévues par le présent projet de loi

(en euros)

		AE	CP
CAS	Ouvertures	4 662 431 856	3 300 431 856
	Annulations	2 709 653 409	2 851 074 267
	Solde	1 952 778 447	449 357 589
CCF	Ouvertures	275 000 000	200 000 000
	Annulations	304 862 502	385 082 502
	Solde	-29 862 502	-185 082 502
Total	Ouvertures	4 937 431 856	3 500 431 856
	Annulations	3 014 515 911	3 236 156 769
	Solde	1 922 915 945	264 275 087

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

Les **principaux mouvements portent sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »** : 4,4 milliards d'euros sont ouverts en AE et 3,0 milliards d'euros en CP au titre d'une part du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD), à hauteur de 2,4 milliards d'euros, d'autre part des recapitalisations à venir dans le secteur de l'énergie. Par ailleurs, **2 milliards d'euros sont annulés sur ce même compte** car aucune contribution au désendettement de l'État ne sera effectuée en 2016.

**Répartition des ouvertures et annulations de crédits
au titre des comptes spéciaux prévues par le présent projet de loi**

(en millions d'euros)

	Ouvertures		Annulations		Solde	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Participations financières de l'État	4 408,0	3 046,0	2 000,0	2 000,0	2 408,0	1 046,0
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	200,0	200,0	80,4	80,4	119,6	119,6
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	51,0	51,0	0,0	0,0	51,0	51,0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	0,0	0,0	3,0	3,0	-3,0	-3,0
Aides à l'acquisition de véhicules propres	0,0	0,0	30,0	30,0	-30,0	-30,0
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	0,0	0,0	0,1	48,9	-0,1	-48,9
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	10,0	10,0	85,0	85,0	-75,0	-75,0
Transition énergétique	193,4	193,4	361,6	361,6	-168,2	-168,2
Participation de la France au désendettement de la Grèce	0,0	0,0	233,0	325,6	-233,0	-325,6
Prêts à des États étrangers	75,0	0,0	221,5	301,7	-146,5	-301,7
Total	4 937,4	3 500,4	3 014,5	3 236,2	1 922,9	264,3

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi de finances rectificative

Doivent également être signalées des **ouvertures sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »** à hauteur de **200 millions d'euros**, partiellement compensées par des annulations de 80,4 millions d'euros. Les crédits ouverts découlent de la décision du Gouvernement d'attribuer un **prêt de ce montant, d'une maturité de 10 ans, au groupe « Vale »** qui exploite le complexe industriel du Grand Sud de Vale Nouvelle-Calédonie. Cette

ouverture s'accompagne d'un **dispositif de contre-garantie de l'État à hauteur de 220 millions d'euros**¹.

Le **compte spécial « Transition énergétique »** connaît aussi des **ouvertures significatives**, à hauteur de 193,4 millions d'euros, afin de prendre en compte la **réévaluation par la Commission de régulation de l'énergie (Cre) des charges de service public** liées au développement des énergies électriques renouvelables. Cependant, **ces ouvertures sont plus que compensées par des annulations** de 361,6 millions d'euros en AE et en CP en raison, selon le Gouvernement, d'une *« sous-exécution prévisionnelle des remboursements partiels de l'ancienne contribution au service public de l'électricité »*.

233 millions d'euros en AE et 325,6 millions d'euros en CP devraient être annulés sur le **compte spécial « Participation de la France au désendettement de la Grèce »** en lien avec **l'expiration du dispositif de rétrocession des profits sur les titres grecs** découlant de l'arrêt du deuxième programme d'assistance financière à la Grèce.

Enfin, le **compte spécial « Prêts à des États étrangers »** voit ses crédits annulés à hauteur de 221,5 millions d'euros en AE et 301,7 millions d'euros en CP, principalement en raison du **report du traitement de la dette de deux pays dans le cadre du Club de Paris**.

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article constituant un **article de récapitulation**, votre rapporteur général vous propose d'adopter l'article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

Il remarque cependant que le présent projet de loi de finances rectificative prévoit des **mouvements de très grande ampleur sur les comptes spéciaux**, en particulier sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». À titre de comparaison, la loi de finances rectificative pour 2015 a procédé à l'ouverture de 2 milliards d'euros sur les comptes d'affectation spéciale (en AE = CP), contre 4,7 milliards d'euros en AE et 3,3 milliards d'euros en CP d'ouvertures prévues par le présent projet de loi au bénéfice de ces mêmes comptes.

Sur ce total, 2,4 milliards d'euros sont liés au renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) et 2 milliards d'euros s'expliquent par les recapitalisations à venir dans le secteur de

¹ Cf. article 37 du présent projet de loi.

l'énergie, qui devraient être effectuées dans le courant de l'année 2017. Il aurait été **souhaitable que ces ouvertures figurent au sein du projet de loi de finances pour 2017** : elles ne correspondent pas, en effet, à un ajustement technique de fin de gestion mais bien à des crédits nouveaux destinés à financer des opérations précises attendues en 2017.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

TITRE II

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS

ARTICLE 10

(Art. 62 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Commentaire : le présent article procède à l'ajustement des plafonds des autorisations d'emplois de l'État.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoit de rehausser le plafond des autorisations d'emplois de l'État de 480 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) « *afin de prendre en compte la consommation d'emplois générée par la finalisation du traitement du plan « FEAGA » demandé par la Commission européenne ainsi que par l'instruction des dossiers d'aides PAC de l'année 2015* ». En outre, une **augmentation supplémentaire de 45 ETPT** doit être prise en compte au titre de la gestion de la crise liée à l'influenza aviaire.

Le présent article augmente donc de 525 ETPT le plafond d'emplois du budget général, du ministère « Agriculture, agroalimentaire et forêt » et de l'État.

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article constituant un article de récapitulation, votre rapporteur général vous propose de **l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 11

(Art. 63 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

Commentaire : le présent article procède à l'ajustement des plafonds des emplois des opérateurs de l'État.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoit de **relever de 249 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) les plafonds d'emplois** des opérateurs de l'État « afin de prendre en compte et de régulariser les mouvements et créations intervenus au cours de la gestion 2016 ».

Répartition par mission et opérateur des hausses d'emplois équivalents temps plein travaillés prévues par le présent projet de loi de finances rectificative

(en ETPT)

Mission	Opérateur(s) concerné(s)	Évolution PLFR
Administration générale et territoriale de l'État	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	4
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	France Agrimer et Agence de services et de paiement	179
Immigration, asile et intégration	Office français de l'immigration et de l'intégration	34
Immigration, asile et intégration	Office français de protection des réfugiés et apatrides	25
Justice	Agence publique pour l'immobilier de la justice	2
Sport, jeunesse et vie associative	Agence du service civique	5
Total		249

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi de finances rectificative

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article constituant un **article de récapitulation**, votre rapporteur général vous propose d'adopter l'article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

Il observe cependant que **les effectifs des opérateurs ne sont pas maîtrisés et ont, une fois de plus, dérapé en gestion**. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport sur la masse salariale de l'État, réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF, **les opérateurs représentent un point de fuite des dépenses publiques, en particulier en matière de crédits de titre 2**. Leurs effectifs ont ainsi crû, à champ courant, de 50 % depuis 2009.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

TITRE III

RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE

ARTICLE 12

Ratification de deux décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

Commentaire : le présent article prévoit la ratification des décrets d'avance publiés en 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DÉCRET D'AVANCE, UN OUTIL RÉGLEMENTAIRE PERMETTANT D'OUVRIER RAPIDEMENT DES CRÉDITS EN CAS D'URGENCE

Les décrets d'avance permettent au Gouvernement **d'ouvrir rapidement des crédits en cas d'urgence** sans recourir à un véhicule législatif.

Ils constituent une **exception au principe de l'autorisation parlementaire des dépenses de l'État** selon lequel le Gouvernement ne peut ouvrir des crédits budgétaires sans avoir recueilli l'autorisation du Parlement à travers l'adoption d'une loi de finances initiale ou rectificative.

C'est pourquoi la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) encadre strictement le recours aux décrets d'avance.

B. UN RECOURS AU DÉCRET D'AVANCE ENCADRÉ PAR PLUSIEURS CONDITIONS DE PROCÉDURE ET DE FOND FIXÉES PAR LA LOLF

Les articles 13 et 14 de la LOLF définissent **plusieurs conditions de régularité du recours au décret d'avance**.

D'une part, le Gouvernement doit respecter **trois conditions de forme**. Le décret doit être **notifié aux commissions des finances** des deux assemblées qui font connaître leur **avis au Premier ministre** dans un délai de sept jours à compter de la notification. **L'avis du Conseil d'État doit également être recueilli**. Enfin, les modifications apportées doivent être **ratifiées** dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

D'autre part, **plusieurs conditions de fond** sont également prévues par la LOLF. Ainsi, les **ouvertures ne peuvent excéder 1 % des crédits ouverts** en loi de finances initiale. Elles doivent être **gagées par des annulations de crédits, qui ne peuvent être supérieures à 1,5 % des crédits ouverts** par les lois de finances afférentes à l'année en cours (ou par la constatation de recettes supplémentaires).

Enfin, les décrets d'avance ne peuvent être pris **qu'en cas d'urgence**. Ce dernier critère est **plus qualitatif**. Selon les analyses développées par la Cour des comptes dans ses rapports relatifs aux crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance¹, l'urgence signifie à la fois que l'ouverture des crédits doit être **nécessaire** et que le besoin budgétaire était **imprévisible**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En application de **l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, qui dispose que la ratification des modifications de crédits opérées par décret d'avance « *est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* », le présent article vise à **ratifier les ouvertures et annulations** opérées par les décrets publiés au moment du dépôt du projet de loi de finances rectificative, soit les décrets n° 2016-732 du 2 juin 2016 et le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement² tendant à ajouter le décret d'avance de fin de gestion³**, publié après le dépôt du projet de loi de finances rectificative, à la liste des décrets ratifiés par le présent article.

¹ L'article 58 de la LOLF prévoit en effet que la Cour des comptes dépose « un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les **mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances** ».

² Amendement n° 595.

³ Décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN RECOURS CROISSANT AUX DÉCRETS D'AVANCE QUI RÉDUIT LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

Le Gouvernement recourt de plus en plus à l'ouverture de crédits par voie réglementaire, alors même que cette procédure totalement dérogatoire au principe de l'autorisation parlementaire des dépenses devrait être exceptionnelle : ainsi, notre ancien collègue député Didier Migaud indiquait lors des travaux préparatoires relatifs à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 que « *le décret d'avance constitue l'atteinte la plus importante au pouvoir financier du Parlement* ».

En 2016, ces atteintes auront concerné **4,73 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,42 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une hausse des montants ouverts par décret d'avance de respectivement 69 % et 56 % en un an, alors même que 2015 représentait déjà un point haut avec 2,79 milliards d'euros ouverts en AE et 2,2 milliards d'euros en CP, soit des montants inégalés depuis 2010.

Les ouvertures par décret d'avance en 2016 sont, de loin, **les plus fortes depuis la mise en œuvre de la LOLF**. L'usage réitéré de l'outil réglementaire, pour des sommes aussi significatives, **affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire**.

B. TROIS DÉCRETS D'AVANCE PRIS EN 2016, POUR UN TOTAL DE 4,7 MILLIARDS D'EUROS EN AE ET 3,4 MILLIARDS D'EUROS EN CP

Des crédits ont été **ouverts par décret d'avance à trois reprises en 2016**, en juin, en octobre et en décembre pour un montant total de 4,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de **3,4 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Montant des crédits ouverts en 2016 par décret d'avance en AE et en CP

(en euros)

	AE	CP
Juin	1 449 650 000	988 450 000
Octobre	1 532 250 403	698 718 934
Décembre	1 748 716 860	1 735 171 935
Total	4 730 617 263	3 422 340 869

Source : commission des finances du Sénat, d'après les décrets d'avance publiés en 2016

Doivent être distingués les deux premiers décrets d'avance d'une part, qui visaient tous deux essentiellement à financer la politique de l'emploi, et le décret d'avance de fin de gestion d'autre part, qui doit être analysé de façon conjointe aux ouvertures et aux annulations prévues par le projet de loi de finances rectificative dans le cadre du schéma de fin de gestion.

1. Deux décrets d'avance pris en juin et en octobre 2016 : près de 3 milliards d'euros finançant majoritairement la politique de l'emploi

Avant le schéma de fin de gestion, **2,98 milliards d'euros ont été ouverts et annulés par décret d'avance**, essentiellement destinés à financer la **politique de l'emploi et en particulier le dépassement de l'enveloppe allouée aux contrats aidés** (89 % des crédits en AE et 80 % en CP).

a) Le décret d'avance du 2 juin 2016 : 1,6 milliard d'euros en AE, 1,1 milliard d'euros en CP

Le décret d'avance de juin prévoyait initialement des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de 1 584 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 122 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les ouvertures et les annulations ont cependant été **ramenées à 1 450 millions d'euros en AE et 988 millions d'euros en CP** suite aux réserves exprimées par les commissions des finances des deux assemblées quant aux **annulations prévues sur le budget de plusieurs opérateurs de la recherche**¹ : celles-ci n'ont pas été réalisées et les ouvertures ont été réduites à due concurrence.

La **mission « Travail et emploi »** représente l'essentiel des ouvertures avec **1,227 milliard d'euros en AE et 766 millions d'euros en CP** pour la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi décidé par le Président de la République le 18 janvier 2016.

158 millions d'euros ont été ouverts sur la mission « Immigration, asile et intégration » pour financer les dépenses d'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA).

Des crédits supplémentaires ont aussi été ouverts sur la **mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »** à hauteur de 64,5 millions d'euros, pour financer les moyens de lutte contre les risques sanitaires et l'indemnisation des vétérinaires n'ayant pas fait l'objet de cotisation employeur avant 1990.

Le décret d'avance **intégrait également un redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir : 150 millions d'euros**

¹ Était en particulier prévue l'annulation de 134 millions d'euros de subventions à des opérateurs tels que le Commissariat à l'énergie atomique, le CNRS et l'INRA.

supplémentaires sont alloués au « **Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART)** » à partir d'un prélèvement à due concurrence de l'action « **Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique** ».

b) Le décret d'avance du 3 octobre 2016 : 1,5 milliard d'euros en AE, 700 millions d'euros en CP

Le décret d'avance d'octobre a procédé à l'ouverture et à l'annulation de 1 532 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 699 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

La **mission « Travail et emploi »** représentait, une fois encore, l'essentiel des ouvertures avec **1,4 milliard d'euros en AE et 574,7 millions d'euros en CP** pour le financement de 150 000 contrats aidés supplémentaires.

84 millions d'euros ont été ouverts sur la **mission « Égalité des territoires et logement »** pour financer la création et la pérennisation de places en hébergement d'urgence.

Enfin, la **mission « Justice »** a bénéficié de **25 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de 40 millions d'euros en crédits de paiement pour honorer le paiement de prestations en matière de frais de justice.

2. Le décret d'avance de fin de gestion

1 749 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 735 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sont ouverts et annulés par le décret d'avance publié le 2 décembre.

a) Des ouvertures de 1,7 milliard d'euros réparties entre quatre grands ensembles : la défense, la masse salariale, l'hébergement d'urgence et diverses dépenses d'intervention

Les ouvertures prévues par le décret d'avance de fin de gestion concernent **douze missions mais seules trois sont bénéficiaires nettes** (les ouvertures sont plus importantes que les annulations).

Répartition des ouvertures de crédits entre les missions bénéficiaires nettes

(en millions d'euros)

Missions bénéficiaires nettes	AE	CP
Enseignement scolaire	618,77	610,68
Défense	540,64	159,13
Sport, jeunesse et vie associative	12,00	12,00
TOTAL	1 171,41	781,81

Source : commission des finances du Sénat, d'après le décret d'avance du 2 décembre 2016

Elles se répartissent en **quatre grands ensembles**.

831 millions d'euros, soit près de la moitié des ouvertures, visent à financer les **opérations extérieures et intérieures** du ministère de la défense.

700 millions d'euros, soit 40 % des ouvertures, concernent la **masse salariale** de l'État.

100 millions d'euros, soit près de 6 % des ouvertures, sont liés au financement de **l'hébergement d'urgence**.

Enfin, 118 millions d'euros en AE et **105 millions d'euros en CP** sont ouverts au titre de **divers dispositifs d'intervention**, en particulier les bourses de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur, le service civique et l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE).

b) Un schéma de fin de gestion de 7 milliards d'euros

Les crédits ouverts par le décret d'avance de décembre et doivent être analysés en tenant compte du **projet de loi de finances rectificative**.

En effet, le décret d'avance s'inscrit au sein du **schéma de fin de gestion pour 2016**, c'est-à-dire de l'ajustement en fin d'exercice des crédits alloués afin d'éviter des impasses budgétaires tout en assurant le respect de la norme de dépenses par des annulations d'un montant équivalent. Celui-ci s'établit à **7 milliards d'euros**, auxquels il faut ajouter 539 millions d'euros de redéploiement des fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA).

Ces ouvertures se répartissent entre **1,5 milliard d'euros pour les opérations intérieures et extérieures de la défense**, plus de 1 milliard d'euros au titre de **divers dispositifs de solidarité**, près de 700 millions d'euros de **crédits de personnel**, 700 millions d'euros pour la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » en lien avec les refus d'apurement communautaire, 300 millions d'euros pour la politique de l'emploi, 200 millions d'euros pour le fonds d'urgence pour les départements et 2,4 milliards d'euros au titre du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement.

Les ouvertures auxquelles procède le décret d'avance sont concentrées sur les **besoins les plus urgents**, pour lesquels les délais associés au vote du projet de loi de finances rectificative poseraient des problèmes : les **crédits de personnel et d'intervention** en forment donc, comme chaque année, la plus large part, dans la mesure où le Gouvernement ne peut différer le paiement du traitement des fonctionnaires ou de certaines allocations.

Si l'ouverture de crédits par décret d'avance en fin d'année constitue une procédure somme toute classique, **l'ampleur du schéma de fin de gestion pour 2016 confirme le constat fait en 2015** : les redéploiements en fin

d'année sont de plus en plus importants car **le Gouvernement peine à tenir le cap qu'il s'est fixé en loi de finances initiale.**

C. UN AVIS DÉFAVORABLE DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT EN RAISON DE L'ABSENCE DE RESPECT DES CRITÈRES FIXÉS PAR LA LOLF

Les trois décrets d'avance publiés en 2016 ont chacun fait l'objet d'un **rapport d'information de votre rapporteur général**¹ et d'un **avis de la commission des finances**².

Celle-ci a émis un **avis défavorable** sur les trois projets de décret d'avance lui ayant été notifiés en 2016 en raison de **l'absence de respect des critères définis par la LOLF.**

Concernant les ouvertures, force est de constater que la plupart des dépenses qui justifient l'ouverture de crédits en cours d'exercice ne sont **nullement imprévisibles** et relèvent d'une **sous-budgétisation en loi de finances initiale.** Il s'agit en particulier des ouvertures liées au financement des contrats aidés, de l'hébergement d'urgence et des opérations extérieures et intérieures de la mission « Défense ».

En outre, **une part substantielle des annulations est artificielle** : le critère de respect de l'équilibre budgétaire a donc également été ignoré. Il s'agit en particulier des **crédits annulés sur le compte spécial « Participations financières de l'État »** par les deux premiers décrets d'avance et qui ne correspondent pas à de vraies économies dans la mesure où les crédits de ce compte spécial sont fixés à un **niveau conventionnel, indépendant du montant des dépenses réellement prévues.** En revanche, les crédits ouverts se sont bien traduits par des dépenses supplémentaires qui ont pesé sur le budget de l'État en 2016.

La **Cour des comptes confirme** dans son rapport sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance en 2016 que les **critères de régularité définis par la loi organique n'ont pas été respectés** : près de 60 % du montant cumulé des décrets d'avance en CP correspond à des sous-budgétisations et ces ouvertures *« ne relevaient donc pas de l'urgence »* mentionnée à l'article 13 de la LOLF ».

La Cour des comptes relève également, à l'instar de la commission des finances du Sénat, *« le caractère artificiel de l'équilibre présenté par les deux premiers décrets d'avance »* dans la mesure où les annulations sur le CAS « Participations financières de l'État » présentaient *« un caractère largement fictif »*. En outre, le projet de loi de finances rectificative a remis

¹ *Rapports d'information n° 622 (2015-2016), 859 (2015-2016) et 153 (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, faits au nom de la commission des finances.*

² *Les avis de la commission sur les projets de décret d'avance sont reproduits en annexe au présent rapport.*

en cause un tiers des annulations en AE et un cinquième des annulations en CP réalisées par les trois décrets d'avance publiés en décembre.

Par **cohérence avec les avis exprimés par la commission des finances** sur chacun des décrets d'avance, au regard du **caractère fictif d'une part substantielle des annulations** et de **l'absence d'urgence** pour plus de la moitié des ouvertures, votre **rapporteur général propose de rejeter le présent article.**

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

TITRE IV

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

ARTICLE 13

(Art. 1729 D et 1729 G [nouveau] du code général des impôts, art. L. 11, L. 13, L. 13 G [nouveau], L. 47, L. 47 A, L. 47 AA [nouveau], L. 47 B, L. 48, L. 49, L. 51, L. 52, L. 57 A et L. 62 du livre des procédures fiscales)

Modernisation des procédures de contrôle fiscal

Commentaire : le présent article vise à créer une procédure d'« examen de comptabilité », permettant à l'administration fiscale de procéder à un contrôle des comptabilités informatisées à distance, ainsi qu'à apporter des aménagements à la procédure de contrôle des comptabilités informatisées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CONTRÔLE SUR PLACE : UNE PROCÉDURE NÉCESSAIRE POUR PROCÉDER À UN EXAMEN CRITIQUE DE LA COMPTABILITÉ

Le contrôle fiscal des entreprises et des contribuables astreints à la tenue d'une comptabilité peut être effectué selon deux modalités :

- **le contrôle sur pièces (contrôle fiscal interne), c'est-à-dire depuis le bureau du vérificateur**, à partir des seules informations dont les agents de l'administration fiscale disposent déjà, c'est-à-dire essentiellement les déclarations fiscales du contribuable (impôt sur les sociétés, TVA, etc.), les renseignements fournis par le contribuable en réponse à une demande de l'administration, et les informations communiquées par des tiers dans le cadre du droit de communication. En revanche, sous peine de nullité de l'imposition, **le contrôle sur pièces interdit à l'administration de procéder à un examen critique de la comptabilité de l'entreprise** (cf. *infra*). Le contrôle sur pièces peut être effectué sans que le contribuable en soit informé, celui-ci en ayant connaissance au moment où l'administration envisage, le cas échéant, de procéder à une rectification ;

- **le contrôle sur place (contrôle fiscal externe), principalement sous la forme d'une « vérification de comptabilité », qui s'exerce dans les locaux du contribuable**¹, prévue par l'article L. 13 du livre des procédures fiscales. Plus intrusif que le contrôle sur pièces, le contrôle sur place est assorti de nombreuses garanties procédurales définies par le livre des procédures fiscales et la jurisprudence. Depuis le 1^{er} janvier 2014, les contribuables qui tiennent une comptabilité informatisée ont l'obligation de présenter les fichiers dématérialisés au vérificateur (cf. *infra*).

Entre le contrôle sur pièces et le contrôle sur place, **il n'existe donc pas de procédure « intermédiaire » permettant d'effectuer un examen critique de la comptabilité de l'entreprise sans se déplacer dans les locaux de celle-ci, y compris lorsque cette comptabilité est dématérialisée.**

Cette impossibilité s'explique par l'une des principales garanties qui s'attachent à la vérification de comptabilité : **la possibilité d'un « débat oral et contradictoire » entre le contribuable et le vérificateur, reconnue par le Conseil d'État dans sa décision n° 94052 du 21 mai 1976.**

À cet égard, **la présence physique du vérificateur dans les locaux de l'entreprise**, ou le cas échéant chez l'expert-comptable qui détient les documents comptables, permet au contribuable de discuter avec lui et de faire valoir son point de vue à tout moment. Symétriquement, la présence physique du vérificateur permet à celui-ci d'évaluer au mieux la situation réelle de l'entreprise et d'apprécier la pertinence des pièces comptables. C'est également sur le fondement du « *débat oral et contradictoire* » que **l'emport des documents par le vérificateur est interdit, y compris lorsqu'il s'agit de pièces comptables sous forme dématérialisée**, dans la mesure où il priverait le contribuable de la possibilité de faire valoir son point de vue. L'emport est tout de même possible si le contribuable en fait la demande.

Il n'en demeure pas moins que, selon l'évaluation préalable du présent article, **« la vérification générale de comptabilité n'est pas adaptée à toutes les situations. Cette procédure souvent longue et intrusive n'est pas toujours nécessaire, notamment pour les entreprises de petite taille dont les risques fiscaux sont ciblés. L'utilisation d'une vérification générale n'est pas la seule pertinente, et les PME sont très généralement favorables à des échanges à distance avec les vérificateurs, sans présence physique au sein de l'entreprise ».**

¹ Les autres procédures de contrôle fiscal externe sont l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP) pour les particuliers (article 12 du livre des procédures fiscales), le contrôle sur demande du contribuable (article 13 du livre des procédures fiscales), et la procédure de flagrance fiscale (article L. 16-0 BA du livre des procédures fiscales).

B. LE CONTRÔLE DES COMPTABILITÉS INFORMATISÉES : UN DISPOSITIF UTILE QUI PRÉSENTE CERTAINES FRAGILITÉS

Les contribuables peuvent tenir une comptabilité informatisée : si celle-ci n'est pas obligatoire, elle est en pratique très répandue, y compris au sein des très petites entreprises, et dans ce cas souvent tenue par un expert-comptable. Aux termes de l'article 13 du livre des procédures fiscales, *« lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés, le contrôle porte sur l'ensemble des informations, données et traitements informatiques qui concourent directement ou indirectement à la formation des résultats comptables ou fiscaux et à l'élaboration des déclarations rendues obligatoires par le code général des impôts ainsi que sur la documentation relative aux analyses, à la programmation et à l'exécution des traitements »*.

Dès lors qu'ils tiennent leur comptabilité au moyen de systèmes informatisés, les contribuables sont soumis aux dispositions de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales :

- le I de l'article L. 47 A prévoit une obligation de présentation d'une copie des fichiers des écritures comptables lors d'une vérification de comptabilité. Les copies de ces fichiers, destinées à faire l'objet de tris, classements et calculs par le vérificateur, doivent être remises au début des opérations de contrôle, sous forme dématérialisée répondant à des normes fixées par arrêté du ministre chargé du budget¹. L'administration détruit, avant la mise en recouvrement, les copies des fichiers transmis ;

- le II de l'article L. 47 A prévoit la possibilité de réaliser des traitements informatiques² à l'occasion d'une vérification de comptabilité informatisée. Dans ce cas, le vérificateur indique par écrit au contribuable la nature des investigations souhaitées, et ce dernier formalise par écrit son choix parmi les trois modalités de traitement possibles (cf. ci-dessous).

Toutefois, la mise en œuvre de ce dispositif, très utile à l'administration fiscale, a fait apparaître plusieurs faiblesses, qui constituent autant de pistes d'amélioration.

¹ Il s'agit de l'arrêté du 29 juillet 2013, codifié à l'article A. 47 A-1 du livre des procédures fiscales.

² Contrairement aux tris, classements et calculs effectués par le vérificateur lui-même, les traitements informatiques sont réalisés par des moyens automatiques permettant une exploitation et une analyse plus poussée. Par exemple, afin de vérifier l'imputation sur le bon exercice des créances acquises, il peut être utile de recouper leurs dates avec l'ensemble des dates de conclusion des marchés, de commandes ou de facturation.

1. Les modalités de réalisation des traitements informatiques : un choix laissé au contribuable qui peut donner lieu à des manœuvres dilatoires

Aux termes du II de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales précité, les traitements informatiques envisagés par l'administration **peuvent être effectués selon trois modalités différentes, laissées au libre choix du contribuable :**

- **option a : par le vérificateur lui-même, sur le matériel utilisé par le contribuable** et donc présent dans les locaux de l'entreprise ;

- **option b : par le contribuable lui-même**, qui effectue tout ou partie des traitements informatiques demandés par l'administration. Le vérificateur précise alors, par écrit, la liste détaillée des traitements demandés ;

- **option c : par le vérificateur, mais pas sur le matériel utilisé par l'entreprise et donc hors de ses locaux : dans ce cas, le contribuable « met à disposition de l'administration les copies des documents, données et traitements soumis à contrôle. Ces copies sont produites sur tous supports informatiques, répondant à des normes fixées par arrêté du ministre chargé du budget¹. L'administration restitue au contribuable avant la mise en recouvrement les copies des fichiers et n'en conserve pas le double ».**

D'après l'évaluation préalable 78 % des contribuables choisissent de demander à l'administration fiscale de procéder elle-même aux traitements informatiques.

Cependant, le II de l'article L. 47 A précité n'encadre le choix du contribuable par aucun délai spécifique². **Dès lors, ce choix peut être utilisé par certains contribuables indélécats à des fins dilatoires**, incompatibles avec le temps nécessaire au contrôle des comptabilités informatisées, compte-tenu du délai maximum d'une vérification de comptabilité, qui est de trois mois ou de six mois (cf. *infra*).

Ce délai est certes suspendu le temps de la remise des traitements ou de la mise à disposition des fichiers à traiter (cf. *infra*), mais **cela n'empêche pas nécessairement des manœuvres entravant le contrôle des comptabilités informatisées** : d'après l'évaluation préalable du présent article, « à titre d'exemple, le contribuable demande à plusieurs reprises des délais, soit pour fournir les traitements alors qu'il se sait dans l'incapacité de les réaliser lui-même et qu'il demandera par la suite à ce que ce soit l'administration qui les réalise, soit dans le seul but de ralentir la procédure. Pendant les traitements qui durent parfois plusieurs semaines voire plusieurs mois, les opérations de contrôle sont en effet

¹ Il s'agit de l'arrêté du 29 juillet 2013, codifié à l'article A. 47 A-2 du livre des procédures fiscales.

² C'est donc le délai de droit commun de trente jours, prévu par l'article L. 11 du livre des procédures fiscales, qui s'applique. Ce délai est accordé aux contribuables pour répondre à toute demande de renseignements, justifications ou éclaircissements, et d'une manière générale, à toute notification émanant d'un agent de l'administration fiscale.

suspendues. Parfois, le contribuable modifie les fichiers sources des traitements après avoir opté. En cas, par exemple, d'appartenance à un groupe dans lequel d'autres sociétés membres ont déjà fait l'objet de demandes de traitements au cours d'un contrôle. Il peut également arriver que le contribuable remette des traitements inexploitable dans la forme (format PDF) ou incomplets ».

2. Une sanction pour défaut de présentation de la comptabilité, mais pas pour l'entrave aux traitements informatiques

L'article 1729 D du code général des impôts (CGI) prévoit que le défaut de présentation de la comptabilité informatisée au début d'une vérification de comptabilité (I de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales) entraîne l'application d'une **amende de 5 000 euros ou, en cas de rectification et si le montant est plus élevé, d'une majoration de 10 % des droits** mis à la charge du contribuable.

En revanche, aucune amende n'est prévue en cas de défaut de présentation ou de défaut de mise à disposition des fichiers nécessaires à la **réalisation de traitements informatiques** (II du même article L. 47 A).

3. Une prorogation de six mois en cas de découverte d'une comptabilité frauduleuse difficilement applicable

Enfin, le droit applicable à la vérification générale de comptabilité présente une autre fragilité, relative à sa durée maximale. L'article L. 52 du livre des procédures fiscales dispose que, sous peine de nullité de l'imposition, **la vérification sur place des livres ou documents comptables ne peut s'étendre sur une durée supérieure à trois mois.**

Toutefois, en application du 4° du II de cet article, **la vérification peut s'étendre sur une durée de six mois en cas de graves irrégularités privant de valeur probante la comptabilité.**

Par ailleurs, le III de ce même article prévoit que le délai de trois mois est suspendu :

- **en cas de mise en œuvre du I de l'article L. 47 A**, jusqu'à la remise des fichiers des écritures comptables au vérificateur ;

- **en cas de mise en œuvre du II de l'article L. 47 A**, entre la date du choix du contribuable et, en fonction de ce choix, soit la date de la mise à disposition du matériel et des fichiers nécessaires par l'entreprise (option *a*), soit celle de la remise des résultats des traitements réalisés par l'entreprise elle-même (option *b*), soit celle de la remise des copies de fichiers nécessaires à la réalisation des traitements par l'administration (option *c*).

Le III de l'article L. 52 fait seulement référence au délai initial de trois mois, et non au délai de six mois en cas de comptabilité non probante. Il en découle que **la prorogation liée au contrôle des comptabilités**

informatisées et la prorogation liée à la découverte d'une comptabilité non probante ne peuvent pas se cumuler, puisqu'elles « démarrent » toutes les deux à l'issue des trois mois initiaux, ce qui revient *de facto* à empêcher la prorogation de six mois en cas de découverte d'une comptabilité informatisée non probante.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UNE PROCÉDURE D'EXAMEN DE COMPTABILITÉ

Le présent article a pour principal objet de créer une nouvelle procédure de contrôle fiscal des entreprises, « l'examen de comptabilité ».

Celle-ci serait définie par un **nouvel article L. 13 G du livre des procédures fiscales** : « *dans les conditions prévues par le présent livre, les agents de l'administration peuvent, lorsque les contribuables astreints à tenir et à présenter des documents comptables tiennent leur comptabilité au moyen de systèmes informatisés, examiner cette comptabilité sans se rendre sur place* ».

1. Une procédure consistant en un mode particulier d'examen des comptabilités informatisées

Les modalités de l'examen de comptabilité seraient prévues par un nouvel article L. 47 AA du livre des procédures fiscales, inséré à la suite de l'article L. 47 A relatif au contrôle des comptabilités informatisées et aux traitements y afférents. Ces modalités seraient les suivantes :

- **dans les dix jours suivant la réception de l'avis d'examen de comptabilité**, qui précise la période faisant l'objet du contrôle et la possibilité pour le contribuable de se faire assister par un conseil de son choix, **le contribuable adresse à l'administration, sous forme dématérialisée, une copie des fichiers des écritures comptables**. Ces fichiers informatiques sont conformes aux normes prévues par l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales ;

- **si le contribuable n'adresse pas les fichiers ou que ceux-ci ne sont pas conformes**, l'administration peut informer le contribuable que l'examen de comptabilité est annulé, ce qui revient à **permettre la mise en œuvre d'un contrôle sur place de droit commun** ;

- **l'administration peut effectuer des tris, classements ainsi que tous calculs** aux fins de s'assurer de la concordance entre les écritures comptables et les déclarations fiscales du contribuable. Elle peut en outre effectuer des traitements informatiques sur les fichiers **autres que les fichiers des écritures comptables transmis par le contribuable**, par exemple des listes de factures ou de marchés transmis par celui-ci ;

- **au plus tard six mois après la réception de la copie des fichiers, l'administration envoie au contribuable une proposition de rectification ou l'informe de l'absence de rectification ;**

- **au plus tard lors de l'envoi de la proposition de rectification, l'administration informe le contribuable de la nature et du résultat des traitements informatiques** qui donnent lieu à des rehaussements ;

- **avant la mise en recouvrement** ou avant d'informer le contribuable de l'absence de rectification, **l'administration détruit la copie des fichiers informatiques transmis.**

2. Des garanties offertes au contribuable analogues à celles que prévoit la vérification de comptabilité

Plusieurs articles du livre des procédures fiscales seraient également modifiés, afin d'**étendre à l'examen de comptabilité, par coordination, les garanties offertes aux contribuables et les prérogatives de l'administration prévues dans le cadre d'une vérification de comptabilité.** Seraient ainsi modifiés les articles suivants :

- **l'article L. 13 B**, pour étendre à l'examen de comptabilité la possibilité pour l'administration de **demander des éléments relatifs aux méthodes de détermination des prix de transfert** entre entreprises liées ;

- **l'article L. 47**, pour étendre à l'avis d'examen de comptabilité **les mentions obligatoires de l'avis de vérification de comptabilité.** En particulier, *« cet avis doit préciser les années soumises à vérification et mentionner expressément, sous peine de nullité de la procédure, que le contribuable a la faculté de se faire assister par un conseil de son choix »*, et informe celui-ci de l'existence de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié ;

- **l'article L. 47 B**, pour étendre la possibilité pour l'administration **d'examiner les opérations figurant sur des comptes financiers utilisés à la fois à titre privé et professionnel**, et de demander au contribuable tous éclaircissements ou justifications sur ces opérations, sans que ceux-ci constituent le début d'un examen de situation fiscale personnelle ;

- **l'article L. 48**, pour étendre l'obligation pour l'administration **d'indiquer, dans la proposition de rectification, le montant des droits, taxes et pénalités** résultant des rectifications envisagées, et ceci avant que le contribuable ne présente ses observations ou accepte les rehaussements proposés ;

- **l'article L. 49**, pour étendre l'obligation pour l'administration de porter les résultats d'un examen de comptabilité à la connaissance du contribuable, **même en l'absence de rectification ;**

- **l'article L. 57 A**, pour étendre l'obligation pour l'administration de **répondre dans un délai de soixante jours aux observations du contribuable** faisant suite à la proposition de rectification. Le défaut de notification d'une réponse dans ce délai équivaut à une acceptation des observations du contribuable.

Deux points méritent une attention particulière.

Actuellement, **l'article L. 51 du livre des procédures fiscales** dispose que lorsqu'une vérification de comptabilité est terminée, l'administration **ne peut pas procéder à une nouvelle vérification portant sur les mêmes écritures, pour les mêmes exercices et les mêmes impôts**. Cet article serait également modifié afin de prévoir qu'à l'issue l'examen de comptabilité, l'administration ne peut pas procéder à une vérification de comptabilité sur la même période et les mêmes impôts – ou l'inverse. Concrètement, ceci implique que **la vérification de comptabilité et l'examen de comptabilité sont mutuellement exclusifs**, et qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre une première procédure, puis l'autre. En revanche, bien sûr, si les fichiers demandés ne sont pas transmis ou s'ils ne sont pas conformes aux normes prévues par l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales, l'administration peut engager une vérification de comptabilité de droit commun.

L'article L. 62 du livre des procédures fiscales dispose quant à lui qu'au cours d'une vérification de comptabilité et pour les impôts sur lesquels porte cette vérification, *« le contribuable peut régulariser les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances dans les déclarations souscrites dans les délais »*, moyennant le paiement d'un **intérêt retard égal à seulement 70 % de l'intérêt de retard de droit commun** prévu par l'article 1727 du code général des impôts (celui-ci est de 0,40 % des droits mis à la charge du contribuable par mois de retard). **Cette possibilité de « régularisation spontanée » serait étendue à l'examen de comptabilité, avec toutefois une différence** : alors que dans le cadre d'une vérification de comptabilité, le contribuable doit en faire la demande avant toute proposition de rectification, **un délai de trente jours suivant la proposition de rectification serait accordé au contribuable dans le cadre d'un examen de comptabilité**. Ce délai se justifie par le fait qu'à la différence du contrôle sur place dans les locaux de l'entreprise, l'examen de comptabilité ne permet pas au contribuable de faire connaître ses observations en « temps réel » au vérificateur.

Enfin, une amende de 5 000 euros serait prévue en cas de défaut de transmission dans les dix jours des fichiers demandés dans le cadre d'un examen de comptabilité (cf. *infra*).

B. LA SÉCURISATION DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DES COMPTABILITÉS INFORMATISÉES

Les nouvelles dispositions relatives au contrôle des comptabilités informatisées seraient applicables aux contrôles dont les avis de vérification sont adressés à compter du 1^{er} janvier 2017.

1. L'encadrement du choix laissé au contribuable dans les modalités de réalisation des traitements informatiques

Afin de sécuriser le traitement des comptabilités informatisées et d'éviter les manœuvres dilatoires, le présent article vise en outre à modifier l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales pour :

- prévoir que lorsque le contribuable choisit d'effectuer lui-même les traitements demandés (option *b*), celui-ci remet tout de même à l'administration, à sa demande et dans un délai de quinze jours, une copie des documents, données et traitements soumis à son contrôle, comme pour l'option *c*. Il est précisé que « ces copies sont produites sur tous supports informatiques répondant à des normes fixées par arrêté du ministre chargé du budget. L'administration peut effectuer sur ces copies tout ou partie des traitements informatiques nécessaires à la vérification » ;

- prévoir le même délai de quinze jours lorsque le contribuable choisit un traitement par l'administration hors de l'entreprise (option *c*), sur les fichiers remis par le contribuable. Il s'agit d'un délai de quinze jours suivant la formalisation par écrit du choix du contribuable, alors que pour l'option *b*, le délai de quinze jours débute à compter de la demande expresse de l'administration, dans le cas où celle-ci est effectuée.

- prévoir que l'administration détruit, avant la mise en recouvrement, la copie des fichiers transmis : cette disposition, prévue à ce jour seulement pour l'option *b*, serait étendue à l'ensemble des cas où l'administration est en possession de copies informatiques transmises par le contribuable.

2. L'adaptation du régime des sanctions

Le présent article vise également à renforcer et à adapter le régime des sanctions fiscales applicables.

Premièrement, l'article 1729 D du code général des impôts serait modifié afin de prévoir une amende de 5 000 euros en cas de défaut de transmission des fichiers demandés dans le cadre de la nouvelle procédure d'examen de comptabilité, prévue par le nouvel article L. 47 AA du livre des procédures fiscales.

On notera que la majoration de 10 % des droits en cas de rectification, applicable en cas de non remise des fichiers informatisés à l'occasion d'une vérification sur place (cf. *supra*), n'est pas prévue : de fait, lors d'un simple examen de comptabilité à distance, la non transmission des fichiers empêche de procéder à une rectification ; en revanche, cela autorise l'administration à procéder à une vérification de comptabilité sur place.

Deuxièmement, un nouvel article 1729 G serait créé au sein du code général des impôts afin de prévoir **une amende de 5 000 euros ou une majoration de 10 % des droits**, en cas de défaut de présentation et/ou de mise à disposition des copies des documents, données et traitements **nécessaires à la mise en œuvre du II de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales**, c'est-à-dire la réalisation de traitement informatisés sur les fichiers comptables.

Comme mentionné *supra*, les sanctions fiscales ne sont aujourd'hui applicables qu'à la remise des fichiers lors d'un contrôle sur place (I de l'article L. 47 A), mais pas à la mise en œuvre des traitements (II du même article). Cette seconde disposition permet donc d'appliquer une amende dans ce cas également, si le contribuable n'a pas conservé les données, ou qu'il les remet hors des délais prévus ou sous un format ne respectant pas les normes fixées par l'arrêté du ministre chargé du budget.

3. La sécurisation du délai de six mois en cas de découverte d'une comptabilité frauduleuse

Enfin, le présent article vise à sécuriser la prorogation à six mois au lieu de trois mois d'une vérification de comptabilité en cas de découverte de graves irrégularités privant de valeur probante la comptabilité, **y compris lorsque la comptabilité est informatisée**. L'article L. 52 du livre des procédures fiscales serait modifié afin de lever la difficulté signalée *supra*.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Valérie Rabault, rapporteure générale, présenté au nom de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, **portant de dix jours à quinze jours le délai donné au contribuable pour adresser à l'administration les copies des fichiers dans le cadre d'un examen de comptabilité**.

Ce délai serait ainsi **aligné sur le délai de quinze jours prévu par le présent article pour la remise des fichiers lorsque l'administration envisage des traitements informatiques**, selon la procédure prévue au II de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales, lorsque le contribuable

choisit d'effectuer lui-même les traitements (option *b*) ou qu'il choisit un traitement par l'administration hors de l'entreprise (option *c*).

L'Assemblée nationale a en outre adopté un amendement rédactionnel de Valérie Rabault, rapporteure générale, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise tout d'abord à sécuriser les procédures de contrôle des comptabilités tenues sous forme informatisée, en créant un délai de quinze jours pour la remise des copies des fichiers en cas de demande de traitement informatisé, en adaptant le régime des sanctions, et en permettant la prorogation à six mois d'une vérification de comptabilité en découverte d'une comptabilité non probante, y compris lorsque celle-ci est informatisée. **Ces différentes mesures constituent des aménagements bienvenus, qui n'appellent pas de remarques particulières.**

Le contrôle des comptabilités informatisées est une procédure très utile à l'administration fiscale. D'après les éléments communiqués à votre rapporteur général, on constate une baisse tendancielle de l'application de l'amende pour non présentation des fichiers des écritures comptables, ce qui suggère une bonne appropriation par les entreprises.

La création d'une procédure d'examen de comptabilité à distance, en revanche, soulève davantage de questions. L'examen de comptabilité est une innovation importante, qui diffère essentiellement d'une vérification de comptabilité « classique » sur trois points : d'abord, elle aurait lieu dans les locaux de l'administration et non de l'entreprise ; ensuite, elle ne serait possible qu'en cas de comptabilité dématérialisée ; enfin, et par conséquent, les éventuels traitements informatiques sur les fichiers seraient systématiquement réalisés par l'administration, sans possibilité pour le contribuable de les réaliser lui-même.

A. UNE PROCÉDURE BIENVENUE QUI POURRAIT PERMETTRE DE PROPORTIONNER LES MOYENS AUX RISQUES FISCAUX

Le principal intérêt de la mesure proposée est de **permettre aux services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'adapter les moyens engagés aux risques fiscaux**, en tirant avantage de la quasi-généralisation des comptabilités dématérialisées. L'évaluation préalable précise ainsi que cette mesure « *mettrait à disposition de l'administration un nouveau mode de contrôle qui permettrait plus d'efficacité en adaptant les moyens aux enjeux. Ce mode de contrôle n'aurait pas vocation à s'appliquer aux entreprises qui présenteraient des risques élevés ou dont la taille et la complexité des sujets nécessiteraient un contrôle sur place* ».

Cette procédure allégée pourrait ainsi permettre une meilleure couverture du tissu fiscal, et par là constituer un instrument important de la lutte contre la fraude fiscale. D'après les informations transmises à votre rapporteur général, elle serait mise en œuvre dans des situations où le seul examen des fichiers comptables peut révéler certains éléments – par exemple, une chute brutale de la TVA collectée, alors que le taux n'a pas évolué et que les achats de fournitures demeurent identiques.

Du point de vue des entreprises, cette nouvelle procédure présente l'intérêt d'être beaucoup moins intrusive et de ne pas perturber le cours normal des activités. L'avantage est particulièrement notable pour les TPE et PME, qui sont précisément les entreprises concernées par cette mesure. À cet égard, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui porte de dix à quinze jours le délai donné au contribuable pour la remise des copies, identique au délai général prévu pour la remise des fichiers en cas de demande de traitements informatiques, constitue une mesure bienvenue.

En outre, la procédure d'examen de comptabilité est assortie de garanties préservant les droits du contribuable, analogues à celles qui s'appliquent en cas de vérification sur place :

- l'obligation faite à l'administration d'indiquer au contribuable le résultat des traitements informatiques et le résultat de l'examen de comptabilité, y compris en l'absence de rectification, et le cas échéant en précisant le montant des droits, taxes et pénalités envisagés ;

- l'obligation faite à l'administration de répondre au contribuable dans un délai de soixante jours suite à la proposition de rectification ;

- la possibilité offerte au contribuable de procéder à une régularisation spontanée, avec un intérêt de retard minoré, dans un délai de trente jours suivant la proposition de rectification, qui n'est pas prévu pour une vérification de comptabilité sur place, et ceci afin de « compenser » l'impossibilité pour le contribuable de présenter ses observations en « temps réel » ;

- l'impossibilité de procéder à un nouvel examen de comptabilité ou à une nouvelle vérification de comptabilité sur les mêmes impôts et sur les mêmes exercices.

Dès lors, il semble que le dispositif proposé permette de préserver un dialogue contradictoire entre le contribuable et l'administration. En droit, rien n'empêche en effet le contribuable de communiquer par tout moyen – oral ou écrit – avec le vérificateur, et rien n'empêche ce dernier de s'entretenir avec l'expert-comptable de l'entreprise¹.

¹ D'après les éléments communiqués à votre rapporteur général, si l'entretien avec le comptable est la règle en matière de vérification de comptabilité, il n'a pas vocation à être généralisé dans le cadre de l'examen de comptabilité. Toutefois, celui-ci demeure en tout état de cause possible.

B. UNE « MODERNISATION » QUI POURRAIT CACHER UN REcul DES MOYENS ET DE L'EFFICACITÉ DU CONTRÔLE FISCAL

1. Une programmation inconnue

Les questions soulevées par l'examen de comptabilité ne portent pas tant sur son principe que sur sa mise en œuvre concrète. Si l'évaluation préalable du présent article rappelle qu'il s'agit avant tout d'adapter les moyens aux enjeux, **aucun élément chiffré n'est fourni - ou n'a pu être obtenu - quant aux entreprises visées, qu'il s'agisse de leur taille, de leur secteur d'activité ou encore de leur implantation géographique.**

Il conviendra donc de suivre avec une vigilance toute particulière la mise en œuvre de cette procédure, et notamment :

- **le type de contribuables ciblés ;**
- **le type d'enjeux fiscaux ciblés :** impôts concernés et opérations financières justifiant un examen de comptabilité sans pour autant qu'un contrôle sur place soit jugé nécessaire ;
- **les redressements notifiés et les montants recouvrés ;**
- **l'effet sur le nombre de contrôles sur pièces¹ et de vérifications de comptabilité² :** il est en effet important de savoir si l'examen de comptabilité permettra davantage d'approfondir de simples contrôles sur pièces ou plutôt d'alléger des vérifications de comptabilité dont l'utilité n'est pas avérée.

2. Le risque d'un vérificateur démuni, sans droit à l'erreur ?

L'examen de comptabilité n'est pas une innovation anodine pour l'organisation du contrôle fiscal, traditionnellement divisé entre contrôle sur pièces et contrôle sur place.

Sur le plan juridique, les prérogatives de l'administration fiscale et les garanties du contribuable sont préservées, même si le dispositif proposé revient à **dissocier la présence physique du vérificateur de la preuve de l'existence d'un débat oral et contradictoire.**

¹ En 2015, tous impôts confondus, 67 210 contrôles sur pièces ont été conduits, en baisse par rapport à 2014 (71 178) et par rapport à 2013 (78 408). Les pénalités sont en revanche en hausse, mais celle-ci est principalement imputable au STDR : 1,3 milliard d'euros en 2015, contre 1,1 milliard d'euros en 2014 et 0,6 milliards d'euros en 2013. Source : projet de loi de finances pour 2017, annexe « Voies et moyens », tome I.

² En 2015, 46 266 vérifications de comptabilité ont été conduites, en baisse par rapport à 2014 (47 776) et par rapport à 2013 (48 219). Les droits et pénalités sont en revanche en hausse : 11,5 milliards d'euros en 2015, contre 10,3 milliards d'euros en 2014 et 10,8 milliards d'euros en 2013. Source : projet de loi de finances pour 2017, annexe « Voies et moyens », tome I.

En pratique, toutefois, l'absence de visite des locaux pourrait priver le vérificateur d'éléments que les seuls fichiers transmis ne permettent pas de constater, par exemple l'état des stocks, l'existence de certains contrats ou de certaines factures etc. Il s'agit là d'éléments très importants dans le cadre d'une vérification de comptabilité classique.

Corrélativement, le contribuable pourrait se retrouver **privé de la faculté de « montrer » au vérificateur** certains éléments matériels tendant à confirmer ses déclarations.

En outre, le caractère mutuellement exclusif de la vérification de comptabilité et de l'examen de comptabilité, qui interdit à l'administration fiscale d'effectuer un nouveau contrôle sur les mêmes exercices et les mêmes impôts (article L. 52 du livre des procédures fiscales modifié), **ne donne, pour ainsi dire, pas le droit à l'erreur à l'administration dans le choix de la procédure.**

Toutefois, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, **il serait envisagé de limiter l'emploi de cette procédure, la plupart du temps, à l'examen d'un seul exercice** (et non pas trois), de sorte que si l'examen de comptabilité fait apparaître qu'une vérification sur place aurait été justifiée, celle-ci peut être engagée sur les autres exercices non prescrits.

3. Le signe d'un moindre effort sur le tissu économique local des petites et moyennes entreprises ?

L'examen de comptabilité, s'il venait à être utilisé trop largement, **pourrait à terme compromettre la capacité de l'administration fiscale à exercer correctement sa mission de contrôle et de redressement.**

Certes, les résultats du contrôle fiscal sont globalement en hausse : les montants redressés ont atteint 21,2 milliards d'euros en 2015, soit une hausse de 10 % par rapport à 2014 (19,3 milliards d'euros), dans la continuité de la hausse par rapport à 2014 (18 milliards d'euros)¹. **Toutefois, cette hausse est en grande partie imputable, d'une part, à quelques « grands » redressements ponctuels sur des entreprises multinationales,** dont le recouvrement effectif n'est d'ailleurs pas assuré à court terme compte tenu des procédures contentieuses, **et d'autre part, au succès par définition temporaire du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) des particuliers,** qui représente ainsi une part significative des recettes du contrôle fiscal : 1,9 milliard d'euros encaissés en 2014, 2,7 milliards d'euros encaissés en 2015, 2,1 milliards d'euros prévus en 2016, et 2,1 milliards d'euros prévus par le projet de loi de finances pour 2017.

Si ces résultats doivent être salués, ils ne sauraient constituer le seul facteur de hausse des recettes du contrôle fiscal. **Dès lors, il est impératif que le contrôle fiscal ne délaisse pas le tissu économique des petites et**

¹ Source : rapport annuel 2015 de la direction générale des finances publiques.

moyennes entreprises présentes sur l'ensemble du territoire, au risque non seulement d'une inégalité de traitement des contribuables, mais aussi d'une **hausse à terme de la fraude fiscale « courante »**.

L'examen de comptabilité est donc une procédure justifiée si elle permet de « proportionner les moyens aux enjeux », c'est-à-dire de cibler les entreprises présentant des risques modérés, mais elle est **problématique si elle traduit la réduction des moyens humains et matériels consacrés par la direction générale des finances publiques au contrôle fiscal**.

Les effectifs, par ailleurs préservés s'agissant du contrôle fiscal¹, doivent être consacrés aux dossiers à forts enjeux mais sans pour autant délaisser le contrôle courant. Au-delà des effectifs, **l'efficacité du contrôle fiscal dépend de plus en plus de la capacité de l'administration à faire usage de nouveaux outils, notamment informatiques** : analyse de données de masse (*datamining*) en matière de TVA, droit de communication élargi, meilleure coopération entre les administrations (administration fiscale, douane, Tracfin, autorité judiciaire, autres États partenaires etc.) lutte contre les logiciels de caisse permissifs etc. **Utilisé à bon escient, l'examen de comptabilité pourrait en faire partie**.

Votre rapporteur général vous propose par ailleurs **deux amendements de précision rédactionnelle** (FINC. 4 et FINC. 5).

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

¹ Conformément aux engagements du Gouvernement, les effectifs consacrés au contrôle fiscal externe des entreprises et des particuliers ont été « sanctuarisés », avec environ 4 500 vérificateurs, un nombre stable depuis plusieurs années d'après les éléments communiqués à votre rapporteur général.

ARTICLE 13 bis (nouveau)

(Art. 89 A, 242 ter, 242 ter B, 1635 bis P, 1649 quater B quater, 1672, 1673, 1678 quater, 1681 septies, et art. L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales)

Extension des obligations de déclaration et de paiement dématérialisés

Commentaire : le présent article prévoit de généraliser la dématérialisation des déclarations de salaires, honoraires, pensions ou revenus de capitaux mobiliers et de prélèvements sociaux retenus à la source afférents à certains revenus du capital. Il a également pour objet de rendre obligatoire le paiement par voie électronique du droit de timbre dû au ministère de la Justice dans le cadre des procédures d'appel et d'autoriser la dématérialisation des avis de sommes à payer du secteur public local.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DÉCLARATIONS INCOMBANT AUX PERSONNES VERSANT DES SALAIRES, HONORAIRES, PENSIONS, REVENUS DE CAPITAUX MOBILIERS OU RESPONSABLES DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DUS À LA SOURCE : UNE DÉMATÉRIALISATION PARTIELLE

L'article 89 A du code général des impôts (CGI) prévoit la transmission par voie électronique d'un ensemble de déclarations effectuées par les personnes versant des traitements, émoluments, salaires¹, des pensions ou des rentes viagères², des commissions, courtages, honoraires³ et des droit d'auteur ou d'invention⁴, uniquement pour les déclarations comportant au moins 200 bénéficiaires. Environ **1 250 000 déclarations de salaires, honoraires et pensions en version papier sont ainsi traitées chaque année par l'administration fiscale**, dont 175 000 comprennent entre cinq et 200 bénéficiaires et le reste moins de cinq bénéficiaires.

S'agissant des **revenus de capitaux mobiliers**, l'article 242 ter du CGI indique que les déclarations que sont tenues d'effectuer les personnes assurant le paiement de revenus de capitaux mobiliers (identité et adresse du bénéficiaire, détail du montant imposable, revenu brut soumis à un prélèvement etc.) doivent être transmises à l'administration par voie électronique lorsque le déclarant a souscrit au moins 100 déclarations au cours de l'année précédente ou lorsqu'il a souscrit une ou plusieurs déclarations pour un montant global égal ou supérieur à 15 000 euros.

¹ Déclaration mentionnée à l'article 87 du même code.

² Déclaration mentionnée à l'article 88 du même code.

³ Déclaration mentionnée à l'article 240 du même code.

⁴ Déclaration mentionnée à l'article 241 du même code.

Environ 100 000 déclarations de versement de revenus de capitaux mobiliers sont ainsi effectuées chaque année en version papier. À cet égard, l'administration fiscale relève que ceci notamment concerne « *quelques grands groupes d'envergure internationale, qui pour de pures raisons de confort et/ou des règles internes de gestion qui ne sont pas justifiées par une difficulté technique, isolent volontairement certaines données de leur déclaration dématérialisée, pour les transmettre sur des formulaires papier* »¹.

Enfin, concernant **le prélèvement forfaitaire et les prélèvements sociaux retenus à la source sur les dividendes et les intérêts de compte courant**, il n'existe actuellement aucune obligation juridique de déclaration et de paiement par voie électronique pour les personnes et établissements effectuant ces prélèvements. D'après l'administration fiscale, le taux de dématérialisation de ces déclarations s'établissait ainsi à 10,3 % en 2014 et 19 % en 2015.

B. LES DROITS DE TIMBRE EN CAS D'APPEL D'UNE DÉCISION DE JUSTICE : UN PAIEMENT PAR VOIE ÉLECTRONIQUE UNIQUEMENT FACULTATIF

Aux termes de l'article 1635 *bis* P du CGI, les justiciables souhaitant faire appel d'une décision de justice devant la cour d'appel doivent, lorsque la constitution d'un avocat est obligatoire, acquitter un droit de timbre d'un montant de 225 euros.

Ce droit de timbre est dû par les parties à l'instance mais est acquitté par les avocats pour le compte de leurs clients, **soit par voie de timbres mobiles, soit par voie électronique**. Depuis janvier 2012, le Ministère de la Justice a ainsi mis en place un site internet permettant d'acquitter ce droit de timbre par voie dématérialisée.

Le produit de ce droit est affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel.

C. LES AVIS DE SOMMES À PAYER DE PRODUITS LOCAUX : UN ENVOI OBLIGATOIREMENT SOUS PLI SIMPLE

Selon l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, les avis de sommes à payer adressés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics ou les établissements publics de santé à leurs débiteurs doivent être transmis sous pli simple, en version papier.

¹ Direction de la législation fiscale, réponse au questionnaire de votre rapporteur général.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'initiative du Gouvernement, avec un avis de principe défavorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, vise à dématérialiser diverses procédures de recouvrement et de paiement applicables aux employeurs, débirentiers et particuliers.

A. LA GÉNÉRALISATION DE LA DÉMATÉRIALISATION D'UN ENSEMBLE DE DÉCLARATIONS

1. L'obligation de déclaration par voie électronique des salaires, honoraires, pensions et revenus de capitaux mobiliers versés

Le 1^o du I du présent article prévoit de supprimer le seuil de deux cents bénéficiaires actuellement applicable aux déclarations de salaires, honoraires et pensions visées aux articles 87, 88, 240 et 241 du CGI, et prévu à l'article 89 A du CGI, afin de **rendre obligatoire leur transmission par voie électronique**.

De plus, les 2^o et 3^o du I présent article tendent à **supprimer la possibilité d'effectuer en version papier les déclarations** visées aux articles 242 *ter* et 242 *ter* B du CGI incombant aux personnes versant des **revenus de capitaux mobiliers** ou effectuant la mise en paiement de revenus distribués par un fonds de placement immobilier.

Selon le A du III du présent article, ces obligations de déclarations par voie électronique s'appliqueraient aux déclarations correspondant aux **revenus perçus à compter de l'année 2017**.

2. L'extension progressive de la dématérialisation des procédures de déclaration et de paiement des prélèvements sociaux sur les revenus du capital retenus à la source

Les 5^o, 6^o, 7^o et 8^o du I du présent article ont pour objet de **rendre obligatoire le recours à la déclaration par voie électronique pour le prélèvement forfaitaire et des prélèvements sociaux dus sur certains revenus de capitaux mobiliers**, en complétant l'article 1649 *quater* B *quater* du CGI.

Le 9^o du I propose également de modifier l'article 1681 *septies* du CGI en vue d'introduire une **obligation de téléversement** pour ces mêmes prélèvements.

Dans un premier temps, ces obligations de téléversement et de paiement dématérialisé s'appliqueraient uniquement aux **revenus distribués et aux intérêts de comptes courants et de comptes bloqués d'associés (VII du 5^o du I)**, à compter du 1^{er} janvier 2018.

Dans un second temps, **ces obligations seraient étendues à l'ensemble des prélèvements et retenues à la source** dus par les établissements payeurs (VIII du 5° du I), à une date fixée par décret et au plus tard le 31 décembre 2019 (B du III).

3. La dématérialisation de la déclaration récapitulative des réductions et crédits d'impôt des professionnels

Le 5° du I du présent article propose par ailleurs de compléter l'article 1649 *quater* B *quater* du CGI par un paragraphe X selon lequel **la déclaration récapitulative de réductions et crédits d'impôts** en matière d'impôt sur les sociétés, de bénéfices industriels et commerciaux et de bénéfices agricoles devrait être souscrite par voie électronique.

B. LA DÉMATÉRIALISATION DU PAIEMENT DES DROITS DE TIMBRE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE DANS LE CADRE DES PROCÉDURES D'APPEL

Le 4° du I du présent article propose de modifier l'article 1635 *bis* P du CGI afin de **supprimer la possibilité d'acquitter par voie de timbres mobiles le droit de timbre de 225 euros dû au ministère de la Justice par les parties dans le cadre d'une procédure d'appel** avec représentation obligatoire et acquitté par l'intermédiaire de leur avocat.

Par conséquent, ce droit de timbre devrait être acquitté par voie électronique par les représentants des usagers.

Cette nouvelle obligation s'appliquerait **à compter du 1^{er} janvier 2018** (C du III du présent article).

C. LA DÉMATÉRIALISATION DES AVIS DE SOMMES À PAYER DES PRODUITS LOCAUX

Le II du présent article vise à **autoriser la dématérialisation des avis de sommes à payer** adressés par les comptables publics de la direction générale des finances publiques (DGFIP), pour le compte des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, aux débiteurs de produits locaux. Il est ainsi proposé de modifier le 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales en vue de l'article 1617-5 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que l'ampliation du titre de recettes ou de son extrait, c'est-à-dire la copie de l'original, est **adressée au redevable « quelle que soit sa forme »** (a) du 1° du II) et que **l'envoi est effectué sous pli simple ou par voie électronique**.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement ayant introduit cet article, l'objectif de la direction générale des finances publiques est, à terme,

de dématérialiser autant que possible l'envoi de ces courriers « *en les mettant à disposition dans l'espace sécurisé de l'utilisateur pour ceux qui le souhaitent* ».

Afin de sécuriser les conditions de notification des titres de recettes et des avis de sommes à payer et ainsi limiter les risques contentieux, il est également précisé que **l'envoi vaut notification** de l'ampliation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **partage l'objectif de généralisation des procédures fiscales dématérialisées**. Néanmoins, la présentation tardive de telles adaptations, certes techniques mais substantielles, et l'absence de présentation d'une évaluation préalable sont dommageables pour la bonne conduite des travaux parlementaires.

L'obligation de déclaration par voie électronique des salaires, honoraires et pensions soulève tout d'abord **des interrogations concernant son articulation avec la déclaration sociale nominative (DSN)**. Interrogée par votre rapporteur général à propos des **conséquences de la généralisation de l'obligation de télédéclaration prévue par le présent article pour les particuliers employeurs**, la direction de la législation fiscale a indiqué que les particuliers employeurs n'ayant pas recours aux dispositifs de déclaration simplifiée de type CESU ou Pajemploi seront soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration sociale nominative (DSN) à compter du 1^{er} janvier 2017, en application de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale. Par conséquent, le présent article n'imposerait aucune nouvelle obligation aux particuliers employeurs, dès lors qu'ils seront dans le périmètre de la DSN.

De plus, le présent article soulève **plusieurs problèmes rédactionnels**. En premier lieu, il est proposé de modifier l'article 89 A du CGI alors que l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017, instaurant le prélèvement à la source, en prévoit une nouvelle rédaction globale. En second lieu, le 5^o du I du présent article complète l'article 1649 *quater B quater* par de nouveaux paragraphes VII à X, sans tenir compte du fait qu'un paragraphe VII, introduit par l'article 72 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015¹, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

S'agissant de la **dématérialisation des avis de sommes à payer aux débiteurs de produits locaux, la rédaction proposée ne présente pas suffisamment de garanties pour les redevables**. En particulier, la précision selon laquelle l'envoi de l'avis vaut notification pourrait pénaliser les personnes recevant cet avis par courriel sans avoir manifesté formellement leur accord préalable ; dans l'hypothèse où celles-ci n'auraient pas vu ce courriel, elles pourraient se voir pénaliser. Par ailleurs, l'exposé sommaire de

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

l'amendement ayant introduit cet article mentionne le fait que ces courriers pourraient, à terme, être mis à la disposition des usagers qui le souhaitent dans le nouvel espace numérique et sécurisé unifié de l'utilisateur (ENSU). Toutefois, cet espace ne semble pas totalement opérationnel à ce jour.

Ces propositions de dématérialisation totale des déclarations de salaires, honoraires, pensions ou revenus de capitaux et des avis de sommes à payer des produits locaux n'apparaissant pas totalement abouties, par précaution, il semble préférable de supprimer, à ce stade, les alinéas correspondants.

Ainsi, votre rapporteur général vous propose deux amendements (FINC. 6 et FINC. 7) supprimant ces dispositions.

Enfin, la modification proposée concernant le paiement électronique du droit de timbre dans le cadre des procédures d'appel est la bienvenue. Le recours au télépaiement est déjà important et les moyens de paiement électroniques sont disponibles (75 % des timbres payés au ministère de la Justice ont été délivrés par le site d'achat en ligne des timbres fiscaux « timbres.justice.gouv.fr » en 2015).

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

ARTICLE 14

(Art. L. 13 F, L. 14 A [nouveau], L. 102 E [nouveau],
L. 198 A [nouveau] du livre des procédures fiscales)

Nouvelles modalités de contrôle sur place pour la TVA et les reçus fiscaux

Commentaire : le présent article prévoit la création d'une procédure d'instruction sur place des demandes de remboursement en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'une procédure spécifique de contrôle de la délivrance par les organismes sans but lucratif des reçus fiscaux ouvrant droit à une réduction d'impôt.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE REMBOURSEMENT DE CRÉDITS DE TVA : UNE FACULTÉ POUVANT DONNER LIEU À UNE FRAUDE IMPORTANTE ET DONT LES MODALITÉS DE CONTRÔLES N'APPARAISSENT PAS ADAPTÉES

1. Le remboursement de crédits de TVA, corolaire du droit à déduction

Aux termes de l'article 271 du code général des impôts, la TVA acquittée par un assujetti au titre de ses achats peut être déduite du montant de la TVA qu'il a perçue au titre de ses ventes.

Lorsque le montant de la TVA déductible est supérieur au montant de la TVA perçue, l'assujetti dispose d'un « crédit de TVA », dont il pourra demander le remboursement au Trésor.

Aux termes de l'article 242-0 A de l'annexe II du code général des impôts, le remboursement de la TVA déductible doit faire l'objet d'une demande, en **principe annuelle**. Celle-ci doit être déposée au cours du mois de janvier de l'année n + 1 pour l'année civile n et concerner **un montant au moins égal à 150 euros** (article 242-0 C de l'annexe II du code général des impôts).

Néanmoins, l'article 242-0 C de l'annexe II du code général des impôts dispose que les assujettis soumis au régime normal d'imposition peuvent demander **un remboursement mensuel** du crédit de TVA dont ils disposent, dès lors que celui-ci porte sur un montant d'au moins **760 euros**.

Par ailleurs, les entreprises qui relèvent du régime normal d'imposition et qui acquittent un montant annuel de TVA inférieur à 4 000 euros (article 287 du code général des impôts) peuvent bénéficier d'un remboursement trimestriel dès lors que la déclaration trimestrielle

mentionne un montant de crédit **au moins égal à 760 euros** et que le montant du remboursement demandé atteint cette même somme.

2. Un dispositif pouvant donner lieu à des schémas frauduleux

Les remboursements de crédits de TVA peuvent donner lieu à **trois schémas de fraude « basiques »** :

- l'assujetti déclare un montant de TVA à déduire supérieur au montant réel ;
- l'assujetti déclare un montant de TVA perçue inférieur au montant réel ;
- la demande émane d'un assujetti éphémère ou n'ayant pas d'activité.

De manière plus élaborée, la fraude au remboursement de crédits de TVA peut également intervenir dans le cadre d'un schéma de type « carrousel ». Le mécanisme est le suivant :

- une entreprise A réalise une livraison intracommunautaire d'un bien auprès d'une entreprise B. Cette livraison est exonérée de TVA ;
- l'entreprise B (société « taxi ») revend ce bien à une entreprise C. Elle collecte à ce titre de la TVA mais disparaît avant de la reverser au Trésor ;
- l'entreprise C peut déduire ou demander le remboursement de la TVA qu'elle a acquittée auprès de l'entreprise B.

Ce schéma peut en outre se complexifier avec l'intervention de sociétés « écran » entre l'entreprise B et l'entreprise C.

3. Des modalités d'instruction des demandes de remboursement inadaptées

L'instruction des demandes de remboursement de crédits de TVA peut prendre deux formes.

En premier lieu, l'administration peut diligenter une « **vérification de comptabilité** ». Cette procédure, inscrite à l'article L. 13 du livre des procédures fiscales, permet aux agents de l'administration des impôts de **contrôler sur place la régularité, la sincérité et le caractère probant de la comptabilité des contribuables**. Ces derniers **sont astreints à tenir et à présenter leurs documents comptables**.

Par ailleurs, l'article L. 13 F du livre des procédures fiscales dispose que les agents de l'administration des impôts peuvent, dans le cadre de cette procédure, sans que le contribuable puisse s'y opposer, prendre copie des documents dont ils ont connaissance.

La vérification de comptabilité peut être générale, lorsque l'administration vérifie la situation fiscale de l'entreprise au regard de l'ensemble des impôts établis selon un système déclaratif, ou **ponctuelle**, lorsqu'elle concerne un impôt déterminé.

Si cette modalité d'instruction des demandes de remboursement de crédits de TVA **a le mérite d'être exhaustive** et de permettre de comparer les déclarations de l'assujetti avec l'ensemble des écritures comptables, des registres et des documents de toute nature pertinents, **elle demeure toutefois peu utilisée par les services en raison de sa lourdeur, tant pour l'administration que pour les entreprises.**

En 2015, **46 266 vérifications de comptabilité ont été réalisées**, dont 1 985 vérifications ponctuelles ne portant que sur la TVA. Ces chiffres doivent être mis en regard du nombre de demandes de remboursements de crédits de TVA qui s'élevait à **1,6 million en 2015.**

C'est pourquoi **il lui est généralement préférée une procédure d'instruction « du bureau »**, plus rapide, mais **se limitant pour l'essentiel à une vérification de factures des fournisseurs, sans véritable contrôle de la matérialité des dépenses effectuées.**

B. LA DÉLIVRANCE DE REÇUS FISCAUX PAR LES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF : UNE OBLIGATION DONT LA RÉGULARITÉ EST PEU CONTRÔLÉE

1. La justification des dons ouvrant droit à une réduction d'impôt

Les contribuables effectuant des **dons à des organismes sans but lucratif**, comme par exemple des associations ou des fondations reconnues d'utilité publique, peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'une **réduction d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu** (article 200 du code général des impôts), **de l'impôt sur les sociétés** (article 238 *bis* du même code) ou de **l'impôt de solidarité sur la fortune** (article 885-0 V *bis* A du même code).

**Les réductions d'impôt au titre de dons
à des organismes sans but lucratif**

Dépense fiscale	Description de l'avantage	Coût en 2015
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons faits par les particuliers (article 200 du CGI)	Réduction égale à 66 % du montant des dons et versements ¹ , dans la limite de 20 % du revenu imposable.	1,31 milliard d'euros
Réduction d'impôt sur les sociétés des dons faits par les entreprises (article 238 bis du CGI)	Réduction égale à 60 % du montant des versements, dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires.	676 millions d'euros
Réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre de certains dons (article 885-0 V bis A du CGI)	Réduction égale à 75 % du montant des dons, dans la limite de 50 000 euros.	152 millions d'euros

Source : commission des finances du Sénat

Pour bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des dons, les contribuables doivent être en « *mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, les pièces justificatives répondant à un modèle fixé par l'administration² attestant du montant et de la date des versements ainsi que de l'identité des bénéficiaires* », en vertu du 5 de l'article 200 précité. Les contribuables souscrivant leur déclaration de revenu par voie électronique ne sont toutefois pas tenus de joindre ces attestations et doivent uniquement indiquer l'identité de chaque organisme bénéficiaire et le montant des versements effectués.

Des pièces justificatives peuvent également être demandées au titre de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune prévue à l'article 885-0 V bis A précité.

¹ Effectués notamment en faveur des fondations ou associations reconnues d'utilité publique, des œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif et des établissements d'enseignement supérieur consulaire, d'associations culturelles et de bienfaisance, des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle, d'organismes publics ou privés dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque ou l'organisation d'expositions d'art contemporain ou d'associations d'intérêt général exerçant des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse.

² Le modèle est fixé par un arrêté du 26 juin 2008 relatif à la justification des dons effectués au profit de certains organismes d'intérêt général mentionnés aux articles 200 et 885-0 V bis A du code général des impôts.

S'agissant de la réduction d'impôt sur les sociétés mentionnée à l'article 238 *bis* précité, la présentation ou la conservation de pièces justificatives n'est pas obligatoire contrairement aux règles applicables aux particuliers.

Dans tous les cas, **l'établissement et la délivrance des reçus fiscaux justifiant le montant des versements effectués incombe aux organismes bénéficiaires**. S'agissant des dons faits par les particuliers, ces reçus doivent comporter toutes les mentions figurant sur le modèle fixé par arrêté (nature, qualité et objet de l'organisme, adresse du donateur, montant du versement).

2. L'existence d'une sanction en cas de délivrance irrégulière de reçus fiscaux

En vue de lutter contre la délivrance abusive ou frauduleuse d'attestations de versements ouvrant droit à un avantage fiscal, **l'article 1740 A du code général des impôts** prévoit l'application d'une amende à l'égard de toute personne ou organisme délivrant irrégulièrement des reçus fiscaux.

Cette amende est égale à 25 % des sommes indûment mentionnées sur les attestations ou, à défaut d'une telle mention, d'un montant égal à l'avantage fiscal indûment obtenu. Selon la doctrine, l'avantage fiscal n'est toutefois pas remis en cause pour les contribuables ayant effectué leur déclaration de bonne foi¹.

Il n'existe **pas de procédure de contrôle spécifique aux reçus fiscaux délivrés par des organismes sans but lucratif**. Par conséquent, l'amende prévue à l'article 1740 A ne peut être appliquée que dans le cadre de vérifications générales de comptabilité effectuées sur place afin de contrôler les déclarations de revenu souscrites. Aussi l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances constate-t-elle que cette sanction est très rarement appliquée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UNE PROCÉDURE D'INSTRUCTION SUR PLACE DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT DE CRÉDITS DE TVA

Le 4° du I du présent article vise à rétablir un article L. 198 A dans le livre des procédures fiscales afin de **créer une instruction sur place des demandes de remboursement de crédits de TVA**.

¹ Assemblée nationale, question écrite n° 55415 du 3 mai 2005 du député Christian Patria.

La procédure serait la suivante :

1) envoi d'un **avis d'instruction sur place au demandeur** ;

2) réalisation de l'instruction permettant de procéder à des « *constats matériels* » et de « *consulter les livres ou documents comptables dont la présentation est prévue par le code général des impôts ainsi que toutes les pièces justificatives qui sont afférents à cette demande* ».

Le III du futur article L.198 A prévoit **la possibilité pour l'administration de rejeter la demande de remboursement de crédit de TVA pour défaut de justification**, lorsque le demandeur a fait obstacle à cette procédure en empêchant l'administration de procéder aux constats matériels et au contrôle des documents nécessaires.

Aux termes de son II, l'administration est tenue de se prononcer sur la demande dans **un délai de soixante jours** à compter de la première intervention. **Cette décision ne peut pas, en tout état de cause, intervenir après un délai de quatre mois** à compter de la notification au contribuable de l'avis d'instruction sur place.

Par ailleurs, le IV du futur article L. 198 A fixe **le principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation de la demande**.

Son VI rappelle que la future procédure d'instruction sur place est distincte de la vérification de comptabilité et n'est donc pas exclusive de celle-ci.

Le II du présent article, prévoit que **cette nouvelle procédure s'applique aux demandes de remboursements de crédits de TVA déposées à compter du 1^{er} janvier 2017**.

Enfin, le 1^o du I du présent article vise à compléter l'article L. 13 F précité afin de prévoir **la possibilité pour les agents de prendre copie des documents dont ils ont connaissance dans le cadre d'une instruction sur place**.

B. LA CRÉATION D'UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE DE CONTRÔLE DE LA DÉLIVRANCE DE REÇUS FISCAUX PAR LES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

Le présent article propose de créer un nouvel article L. 14 A au sein du livre des procédures fiscales afin d'instituer **une procédure de contrôle sur place par l'administration fiscale des reçus fiscaux délivrés par les organismes bénéficiaires de dons et versements** ouvrant droit à une réduction d'impôt (alinéas 3 à 5).

Le champ des dons et versements concernés correspond à ceux éligibles aux **réductions d'impôt prévues aux articles 200, 238 bis et 885-0 V bis A du code général des impôts**.

Il est précisé que les opérations réalisées lors de ce contrôle spécifique suivent les règles prévues par le livre des procédures fiscales mais « *ne constituent pas une vérification de comptabilité au sens de l'article L. 13* » de ce livre (**alinéa 6**). Ainsi, selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative « *le contrôle sera limité à ce seul élément [la concordance entre le montant porté sur les reçus et le montant des dons perçus] sans que l'administration puisse dans ce cadre porter une appréciation sur d'autres points tels que le caractère non lucratif de l'organisme ou sa gestion désintéressée* ».

La définition des modalités d'application des garanties dont bénéficient les organismes sans but lucratif dans le cadre de cette nouvelle procédure (par exemple, droit de se faire assister par un conseil, débat contradictoire avec le vérificateur, possibilité de présenter des observations etc.) est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Cette nouvelle procédure s'appliquerait à compter du **1^{er} janvier 2018** aux dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2017 (**alinéa 17**).

Afin de faciliter le contrôle sur place, il est également créé un nouvel article L. 102 E au sein du livre des procédures fiscales prévoyant **l'obligation pour les organismes bénéficiaires de dons de conserver les pièces et documents** en lien avec cette nouvelle procédure **pendant un délai de six ans** à compter de la date à laquelle ils ont été établis (**alinéas 7 et 8**). Cette durée est équivalente au délai général de conservation de six ans des livres, registres, documents ou pièces auxquels l'administration fiscale a accès dans le cadre du contrôle des déclarations et de la comptabilité des contribuables (article L. 102 B du livre des procédures fiscales). Cette obligation s'appliquerait aux documents afférents aux dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2017 (**alinéa 18**).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** de notre collègue députée Valérie Rabault avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement et **trois amendements de précision** de la commission des finances (détermination de la catégorie d'agents pouvant effectuer un contrôle sur place, fixation des heures auxquelles ces contrôles peuvent être réalisés et obligation de motivation des décisions de rejet) avec un avis de sagesse du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA NOUVELLE PROCÉDURE D'INSTRUCTION SUR PLACE DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT DE CRÉDITS DE TVA DEVRAIT PERMETTRE DE RENFORCER L'INTENSITÉ DES CONTRÔLES SANS ALLONGEMENT EXCESSIF DES DÉLAIS DE TRAITEMENT

Compte tenu de l'importance des montants en jeu – les remboursements de crédits de TVA représentaient un montant de **49,5 milliards d'euros en 2015** – votre rapporteur général estime crucial de renforcer la procédure d'instruction des demandes de remboursement.

La procédure d'instruction sur place prévue par le présent article présente, à cet égard, **deux avantages**.

D'une part, elle permettra un **renforcement de l'instruction en permettant un contrôle exhaustif mais dont le champ serait circonscrit à la demande de remboursement du crédit de TVA**. Les moyens d'investigation seront par conséquent très significativement accrus par rapport à la procédure d'investigation « du bureau ».

D'autre part, **cette procédure, qui a vocation à se substituer, dans une large mesure, à la vérification de comptabilité, sera beaucoup moins lourde** que cette dernière et permettra un traitement des demandes dans des délais beaucoup plus courts. Ainsi, **la durée moyenne d'une vérification de comptabilité générale s'élevait en 2015 à 98 jours**.

Le délai maximum de 60 jours fixé par le présent article semble raisonnable et **ne devrait pas se traduire par un poids excessif sur la trésorerie des entreprises**.

Cette procédure n'aura en outre vocation à s'appliquer qu'aux demandes sur la sincérité desquelles il existe un doute. Les autres demandes continueront d'être instruites du « bureau ».

La procédure d'instruction sur place prévue par le présent article ayant le caractère d'**une procédure contentieuse**, selon l'évaluation préalable du présent article, **les assujettis qui y seront soumis bénéficieront de l'ensemble des garanties attachées à ce type de procédures** (motivation du rejet et, le cas échéant, recours juridictionnels).

Selon les informations transmises par le ministère du budget à votre rapporteur général, un groupe de travail réunissant les trois organisations représentatives des entreprises (AFEP, MEDEF et CGPME) s'est réuni le 18 mai 2016, date à laquelle le dispositif prévu par le présent article leur a été présenté. Selon le ministère du budget, les organisations patronales ont estimé que cette mesure était « *opportune* » et ne « *portait pas préjudice aux entreprises qui s'inscrivent dans la légalité* »¹.

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur général.

B. UNE NOUVELLE PROCÉDURE DE VÉRIFICATION DES REÇUS FISCAUX RÉPONDANT À UN IMPÉRATIF DE MEILLEUR CONTRÔLE DES DÉPENSES FISCALES

Constatant que l'amende prévue à l'article 1740 A du code général des impôts sanctionnant la délivrance irrégulière de reçus fiscaux par des organismes sans but lucratif est très peu appliquée, **le présent article vise à renforcer le contrôle des dépenses fiscales incitant les particuliers et les entreprises aux dons**. Les trois réductions d'impôt visées représentant au total **2,1 milliards d'euros en 2015**, soit le double du coût constaté en 2007, un contrôle effectif est nécessaire.

L'introduction de cette nouvelle procédure de contrôle des reçus fiscaux se fonde d'ailleurs sur **une recommandation formulée par la Cour des comptes en 2012**¹. La Cour des comptes préconisait en effet de « *contrôler régulièrement les organismes bénéficiaires de dons, en incluant dans les vérifications le processus de gestion des reçus fiscaux* »².

Toutefois, **le choix de créer une procédure de contrôle sur place plutôt qu'une obligation légale de déclaration du montant des sommes reçues par les donataires est surprenant**, alors même que les moyens humains disponibles pour réaliser de tels contrôles sur place sont limités. Le Gouvernement justifie néanmoins ce choix par le souci de limiter la charge administrative pour les organismes sans but lucratif. Même si cette procédure et ciblée est allégée, elle ne permettra pas un contrôle exhaustif, compte tenu du grand nombre d'associations, fondations et autres organismes recevant des sommes ouvrant droit à réduction d'impôt.

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

¹ Cour des comptes, observations définitives sur les dépenses fiscales liées aux dons et libéralités, 2012.

² Évaluation préalable annexée au projet de loi de finances rectificative pour 2016.

ARTICLE 15

(Art. L. 16 B du livre des procédures fiscales)

Simplification du droit de visite en matière fiscale

Commentaire : le présent article vise à simplifier la mise en œuvre de la procédure de « perquisition fiscale », en prévoyant le recours à une ordonnance unique en cas de lieux multiples à visiter, une désignation simplifiée de l'officier de police judiciaire assistant aux opérations, et la possibilité d'obtenir, en cas d'urgence, une autorisation immédiate de visiter d'autres lieux découverts à l'occasion de la visite en cours.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA PERQUISITION FISCALE : UNE PROCÉDURE QUASI-JUDICIAIRE PERMETTANT DE DÉTECTER LES FRAUDES LES PLUS COMPLEXES

Prévu par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (LPF), le **droit de visite et de saisie de l'administration fiscale, également appelé « perquisition fiscale » ou « visite domiciliaire »**, permet aux agents habilités de l'administration fiscale de rechercher la preuve d'infractions en matière fiscale « *en effectuant des visites en tous lieux, même privés, où les pièces et documents s'y rapportant sont susceptibles d'être détenus ou d'être accessibles ou disponibles et procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support* ».

Cette procédure, créée en 1958, n'est applicable qu'en matière d'impôts à caractère professionnel et en cas de recours à des procédés frauduleux. Plus précisément, l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales peut être mis en œuvre lorsque l'administration estime « *qu'il existe des présomptions qu'un contribuable se soustrait à l'établissement ou au paiement des impôts sur le revenu ou sur les bénéfices ou des taxes sur le chiffre d'affaires en se livrant à des achats ou à des ventes sans facture, en utilisant ou en délivrant des factures ou des documents ne se rapportant pas à des opérations réelles ou en omettant sciemment de passer ou de faire passer des écritures ou en passant ou en faisant passer sciemment des écritures inexactes ou fictives dans des documents comptables dont la tenue est imposée par le code général des impôts* ». Sont donc concernées les fraudes en matière d'impôt sur les sociétés (IS), en matière d'impôt sur le revenu (IR) pour la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), des bénéficiaires non commerciaux (BNC) et des bénéficiaires agricoles (BA), et en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Cette procédure a été modernisée par la loi n° 2012-1510 de finances rectificative pour 2012, dont l'article 11 prévoit expressément **la possibilité de saisir des données dès lors qu'elles sont accessibles depuis le système informatique** présent dans les lieux visités.

Le droit de visite et de saisie de l'administration fiscale est encadré par des garanties procédurales fortes.

Chaque visite doit être autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention (JLD) du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux à visiter. **Le juge désigne l'officier de police judiciaire (OPJ) chargé d'assister à ces opérations** et de le tenir informé de leur déroulement. Il peut, s'il l'estime nécessaire, se rendre dans les locaux durant l'intervention.

Le contribuable peut formuler un recours contre l'ordonnance du juge ayant autorisé la visite d'une part, et contre les conditions matérielles de son exécution d'autre part. Les pièces saisies ne peuvent être opposées au contribuable qu'après leur restitution et uniquement dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal externe, avec toutes les garanties afférentes.

Enfin, plusieurs autres « outils » juridiques de l'administration fiscale sont incompatibles avec la procédure de perquisition fiscale. Par exemple, l'article 51 *septies* du projet de loi de finances pour 2017 prévoit la possibilité pour l'administration fiscale de rémunérer des « aviseurs » en échange de renseignements (par exemple des « listes ») ayant permis de constater une fraude fiscale à caractère international ; toutefois, aucune visite domiciliaire ne saurait être menée sur le fondement des informations obtenues par ce moyen.

S'agissant de l'organisation concrète des visites domiciliaires en matière fiscale, celles-ci sont systématiquement soumises à une autorisation administrative du directeur de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) de la direction générale des finances publiques (DGFIP), en amont de la demande de l'autorisation judiciaire du JLD. Les agents habilités sont des agents de catégorie A, le cas échéant assistés par des agents de catégorie B, tous nominativement désignés.

B. UN CADRE JURIDIQUE QUI COMPLIQUE LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES PERQUISITIONS FISCALES

Toutefois, la mise en œuvre du droit de visite et de saisie est parfois compliquée par des obstacles concrets :

- premièrement, une même affaire peut donner lieu à des visites simultanées en plusieurs lieux relevant du ressort de tribunaux différents : il est alors nécessaire pour les enquêteurs de déposer une requête auprès de plusieurs juges différents, puis d'obtenir une ordonnance de chacun de ces juges, ce qui alourdit la démarche ;

- **deuxièmement, la désignation directe par le juge de l'officier de police judiciaire** chargé d'assister aux opérations suppose que les enquêteurs vérifient, en amont, la disponibilité de tel ou tel officier pour le jour de l'intervention. Ceci constitue un obstacle supplémentaire à la mise en œuvre de cette procédure, qui implique souvent d'agir avec célérité ;

- **troisièmement, le droit existant ne prévoit pas le cas où les enquêteurs découvrent, à l'occasion d'une visite, un lieu non mentionné dans l'ordonnance** et susceptible d'abriter des preuves. Ils doivent alors obtenir une nouvelle ordonnance du juge des libertés et de la détention, ce qui **remet en cause le principal avantage de la procédure, c'est-à-dire son caractère inopiné**, et permet le cas échéant à un contribuable indélicat de faire disparaître les preuves. À ce titre, l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales permet seulement d'obtenir une autorisation du juge en urgence, « *délivrée par tout moyen* », « *si à l'occasion de la visite les agents habilités découvrent l'existence d'un coffre dans un établissement de crédit dont la personne occupant les lieux visités est titulaire et où des pièces et documents se rapportant aux agissements [...] sont susceptibles de se trouver* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de simplifier la mise en œuvre du droit de visite et de saisie de l'administration fiscale, le présent article vise à modifier l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales afin de :

- **prévoir la possibilité qu'une ordonnance unique soit délivrée dans le cadre d'une visite simultanée** devant être effectuée dans des lieux situés dans le ressort de plusieurs juridictions différentes. L'ordonnance unique serait alors délivrée par l'un des juges des libertés et de la détention compétents ;

- **simplifier la désignation de l'officier de police judiciaire chargé d'assister aux opérations** : alors qu'en application du droit existant, le juge désigne directement l'officier de police judiciaire concerné, le présent article prévoit que le juge désignerait seulement « *le chef de service qui devra nommer l'officier* », ce qui permettrait d'accélérer la procédure ;

- **prévoir la possibilité d'obtenir, en cas d'urgence, une autorisation immédiate du juge des libertés et de la détention de visiter d'autres lieux** découverts à l'occasion de la visite en cours. Sur le modèle de la procédure existant pour les coffres forts (cf. *supra*), l'article dispose que « *si, à l'occasion de la visite, les agents habilités découvrent des éléments révélant l'existence en d'autres lieux de pièces et documents se rapportant aux agissements mentionnés au I, ils peuvent, en cas d'urgence, sur autorisation délivrée par tout moyen par le juge qui a pris l'ordonnance, procéder immédiatement à la visite de ces lieux aux fins de saisine de ces pièces et documents* ».

Le présent article comprend également une série de mesures de coordination visant à tenir compte de ces trois modifications. Il est notamment prévu que le juge qui autorise la visite de lieux situés dans le ressort de plusieurs juridictions adresse une commission rogatoire au juge des libertés et de la détention dans le ressort duquel s'effectue la visite.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements de précision présentés au nom de la commission des finances par Valérie Rabault, rapporteure générale, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le droit de visite et de saisie prévu par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales constitue un **outil précieux pour la direction générale des finances publiques, dont l'importance s'est accrue ces dernières années** avec la complexité croissante des techniques de fraude fiscale.

Le nombre de perquisitions fiscales s'est élevé à 221 en 2013, 201 en 2014 et 210 en 2015¹. Celles-ci ont concerné des entreprises de toutes tailles, dans différents secteurs économiques, et au titre de différents impôts et taxes.

Au cours de l'année 2015, l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales a été mis en œuvre dans 65 dossiers ayant conduit à des rectifications d'impôts à portée internationale, soit 30 % de dossiers en plus qu'en 2014². Dans 52 dossiers, les éléments recueillis ont permis de démontrer la présence d'un établissement stable non déclaré, conduisant à un total de 656 millions d'euros de droits rappelés et 349 millions d'euros de pénalités³.

Par exemple, en matière de fraude fiscale internationale dans le secteur du numérique, l'un des principaux schémas abusifs consiste, pour une entreprise, à facturer ses prestations depuis une société domiciliée hors de France, dans un régime à la fiscalité avantageuse, tout en menant ses opérations commerciales réelles depuis une filiale française dont le seul rôle « officiel » consiste à rendre des services à la société-mère (marketing, conseil, etc.). L'administration doit alors démontrer que l'entreprise dispose bien d'un « établissement stable » en France pour y imposer les bénéfices. **Or il est presque impossible de démontrer la présence d'un établissement**

¹ Source : rapport annuel 2015 de la direction générale des finances publiques.

² Source : rapport 2015 d'information au Parlement sur le fondement de l'article 136 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³ Un seul dossier concerne plus de 90 % du montant des droits et pénalités.

stable sans procéder à une visite sur place des locaux, et d'y saisir le cas échéant des documents (notamment informatiques) relatifs aux contrats, réunions et autres contacts de nature commerciale avec des clients français.

À cet égard, les aménagements proposés par le présent article constituent des améliorations bienvenues du droit de visite et de saisie, qui permettront de **faciliter à la fois sa préparation** (ordonnance unique et désignation du chef de service) **et sa mise en œuvre concrète** (autorisation « par tout moyen » en cas de découverte de nouveaux lieux).

Ces aménagements ne sont pas de nature à remettre en cause les garanties dont bénéficient les personnes concernées. D'ailleurs, les dispositions du présent article existent déjà pour les visites domiciliaires menées par d'autres entités administratives :

- **l'ordonnance unique** est prévue depuis 2000 pour le droit de visite et de saisie de l'Autorité de la concurrence par l'article L. 450-4 du code de commerce, et depuis 2013 pour celui de l'Autorité des marchés financiers (AMF) par l'article L. 621-12 du code monétaire et financier ;

- **la visite immédiate en cas de découverte d'un nouveau lieu est prévue pour les visites domiciliaires douanières**, prévues depuis 2011 par l'article 64 du code des douanes et l'article L. 38 du livre des procédures fiscales ;

- **la désignation du chef de service** plutôt que de l'officier de police judiciaire lui-même est également prévue pour les visites domiciliaires de l'Autorité de la concurrence.

Reste toutefois que les pouvoirs de l'administration fiscale dans le cadre de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, c'est-à-dire la visite des locaux et à la saisie de documents, **demeurent très en retrait par rapport aux pouvoirs judiciaires de droit commun.**

Or, ces dernières années, les moyens judiciaires en matière fiscale ont été renforcés, avec notamment la création du parquet national financier (PNF) et la possibilité pour la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF, « police fiscale »), de recourir aux « techniques spéciales d'enquête » (infiltrations, interceptions téléphoniques, captation de données informatiques etc.) pour les fraudes fiscales les plus graves et les plus complexes.

Dès lors, la procédure de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales pourrait progressivement devenir une procédure « intermédiaire », ni de droit commun ni réservée aux cas les plus complexes, ces derniers relevant du parquet national financier. Par exemple, **la perquisition menée au siège de Google France en mai 2016 était une perquisition judiciaire, menée à l'initiative du parquet national financier**, et non une visite domiciliaire fiscale.

Votre rapporteur général vous propose un amendement (FINC. 8) de clarification rédactionnelle.

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

ARTICLE 16

(Art. L. 10-0 AB nouveau du livre des procédures fiscales)

Renforcement de la lutte contre la fraude fiscale internationale

Commentaire : le présent article vise à instituer un pouvoir d'audit de tiers dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN POUVOIR D'AUDITION SPÉCIFIQUE ET LIMITÉ

Dans le cadre de l'exercice du droit de contrôle de l'administration fiscale, les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) **disposent d'un pouvoir d'audit de tiers, mais celui-ci est limité à trois cas très spécifiques :**

- **la lutte contre le travail illégal** : aux termes de l'article L. 8271-6-1 du code du travail, les agents de contrôle compétents en matière de lutte contre le travail illégal, **parmi lesquels figurent les agents des impôts et des douanes**, ont la faculté d'« *entendre, en quelque lieu que ce soit et avec son consentement, tout employeur ou son représentant et toute personne rémunérée, ayant été rémunérée ou présumée être ou avoir été rémunérée par l'employeur ou par un travailleur indépendant, afin de connaître la nature des activités de cette personne, ses conditions d'emploi et le montant des rémunérations s'y rapportant, y compris les avantages en nature. De même, ils peuvent entendre toute personne susceptible de fournir des informations utiles à l'accomplissement de leur mission* ». Ces audits peuvent faire l'objet d'un procès-verbal signé des agents de contrôle, qui peuvent en outre demander à toute personne dont ils recueillent les déclarations dans l'exercice de leur mission de justifier de leur identité et de leur adresse ;

- **la procédure de droit d'enquête en matière de TVA** : prévue par l'article L. 80 du livre des procédures fiscales (LPF), cette procédure s'applique **uniquement à la recherche de manquements aux règles de facturation auxquelles sont soumis les assujettis à la TVA**, et ne saurait avoir pour objet ni pour effet d'établir des suppléments d'imposition. Elle permet aux agents de l'administration de se faire communiquer et de prendre copie des pièces comptables et autres documents pertinents, d'effectuer des visites des locaux professionnels, et de « *recueillir sur place ou sur convocation des renseignements et justifications* ». Il est précisé que « *ces audits donnent lieu à l'établissement de comptes rendus d'audit* » ;

- le droit de visite et de saisie (ou « perquisition fiscale », ou encore « visite domiciliaire »), prévu à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales¹ : cette procédure exceptionnelle, soumise à l'autorisation d'un juge des libertés et de la détention (JLD), permet aux agents habilités de l'administration fiscale de rechercher la preuve d'infractions en matière fiscale « en effectuant des visites en tous lieux, même privés, où les pièces et documents s'y rapportant sont susceptibles d'être détenus ou d'être accessibles ou disponibles et [de] procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support ». Les modalités du pouvoir d'audition sont précisées au III bis de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (cf. encadré *infra*).

**Le pouvoir d'audition dans le cadre du droit de visite et de saisie
Article L. 16 B du livre des procédures fiscales**

« III bis. - Au cours de la visite, les agents des impôts habilités peuvent recueillir, sur place, des renseignements et justifications concernant les agissements du contribuable mentionné au I auprès de l'occupant des lieux ou de son représentant et, s'il est présent, de ce contribuable, après les avoir informés que leur consentement est nécessaire. Ces renseignements et justifications sont consignés dans un compte rendu annexé au procès-verbal mentionné au IV et qui est établi par les agents des impôts et signé par ces agents, les personnes dont les renseignements et justifications ont été recueillis ainsi que l'officier de police judiciaire présent.

« Les agents des impôts peuvent demander à l'occupant des lieux ou à son représentant et au contribuable, s'ils y consentent, de justifier de leur identité et de leur adresse.

« Mention des consentements est portée au compte rendu ainsi que, le cas échéant, du refus de signer. »

**Récapitulatif des pouvoirs d'audition
de l'administration fiscale en vigueur**

	Type de procédure	Agent de la DGFIP compétent	Autorisation préalable du juge	Situation visée
Art. L. 8271-6-1 du code du travail	Procédure de contrôle de l'impôt	Cat. A et B	Non	Recherche et constat des situations de travail illégal
Art. L. 80 F du LPF	Procédure du droit d'enquête	Cat. A et B	Non	Recherche des manquements aux règles de facturation de TVA
Art. L. 16 B du LPF	Procédure de contrôle de l'impôt	Cat. A	Autorisation par le juge des libertés et de la détention (JLD)	Impôt sur le revenu ou sur les bénéfices et TVA

Source : commission des finances du Sénat

¹ Voir à ce sujet le commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances rectificative pour 2016.

À l'exception de ces trois procédures, dont le champ est limité, **il n'est pas possible de réaliser des auditions dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale**. Or, en la matière, l'un des principaux montages abusifs consiste à dissimuler des activités ou une domiciliation en France, sous la forme d'un « établissement stable »¹.

D'après l'évaluation préalable du présent article, « *il serait donc très utile de pouvoir procéder à des auditions de tiers afin de recueillir auprès d'eux des éléments qui participeraient à la démonstration de la réalité d'une activité ou de la domiciliation en France. Ces éléments recueillis permettraient ainsi de renforcer la démonstration de l'existence d'un établissement stable, le transfert réel ou non de fonctions dans un autre État, la preuve de la domiciliation en France d'un contribuable, etc.*

« *Par exemple, dans le cas d'une entreprise prétendument établie à l'étranger mais réalisant son activité en France, il serait possible d'auditionner des clients et des fournisseurs situés en France pour recueillir des renseignements qui ne peuvent être obtenus dans le cadre du droit de communication (organisation de réunions ou rendez-vous dans des locaux en France, démarchage ou prospection commerciale sur le territoire français, etc.)* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à étendre le pouvoir d'audition de l'administration fiscale à la lutte contre la fraude fiscale internationale. À cet effet, un nouvel article L. 10-0 AB serait créé au sein du livre des procédures fiscales.

Aux termes de cet article, les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) de **catégories A et B (inspecteurs et contrôleurs)** pourraient « *entendre toute personne, à l'exception du contribuable concerné, susceptible de leur fournir des informations utiles à l'accomplissement de leur mission* ».

Cette procédure serait exclusivement applicable **dans le cadre de la recherche de manquements à une liste limitative de règles prévues par le code général des impôts (CGI)**, présentées dans le tableau ci-après.

Il s'agit des règles relatives à **la détermination de l'assiette et trouvant à s'appliquer dans les dossiers de fraude fiscale internationale**, principalement en ce qui concerne les entreprises, et accessoirement les particuliers (article 4 B et article 123 bis du code général des impôts).

¹ Voir à ce sujet le commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances rectificative pour 2016.

**Liste des règles dont les manquements peuvent ouvrir droit
au pouvoir d'audition prévu par le présent article**

Article du CGI	Portée juridique/situation visée
Article 4 B	Critères de la domiciliation fiscale en France.
Article 39, 2 bis	Non-déductibilité des sommes versées à des agents publics étrangers en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu.
Article 57	Réintégration à la base d'imposition des bénéfices indûment transférés à l'étranger (« prix de transfert »).
Article 123 bis	Imposition en France d'une personne physique à raison des bénéfices réalisés par des entités qu'elle détient dans un régime fiscal privilégié ou un État ou territoire non coopératif.
Article 155 A	Imposition en France de rémunérations versées à l'étranger au titre de prestations de services réalisées en France (le plus souvent des artistes ou sportifs qui concèdent à des sociétés étrangères le droit d'exploiter leur image et d'en percevoir les fruits).
Article 209	Règles de détermination du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés, notamment au regard de la territorialité (« établissement stable »), par référence aux conventions d'élimination des doubles impositions.
Article 209 B	Réintégration à la base d'imposition des bénéfices localisés dans un régime fiscal privilégié ou un État ou territoire non coopératif.
Article 238 A	Réintégration des intérêts, revenus de la propriété intellectuelle et autres revenus passifs versés à des entreprises localisées dans un régime fiscal privilégié ou un État ou territoire non coopératif.

Source : commission des finances du Sénat

Les modalités et garanties de cette nouvelle procédure seraient les suivantes :

- **la demande d'audition doit être reçue par la personne concernée ou lui être remise au moins huit jours avant la date proposée ;**

- la demande **précise l'objet de l'audition, dans le respect du secret fiscal** prévu à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales ;

- la demande doit en outre indiquer que **la personne peut refuser d'être entendue** ou demander le concours d'un interprète ;

- l'audition a lieu dans les locaux de l'administration **ou, à la demande de la personne auditionnée, en quelque lieu que ce soit**, à l'exclusion des locaux affectés au domicile privé ;

- chaque audition fait l'objet d'un procès-verbal comportant l'identité et l'adresse de la personne entendue, ainsi que les questions posées et les réponses apportées. Signé par l'agent ayant procédé à l'audition, le procès-verbal est contresigné par la personne entendue. Le cas échéant, mention est faite de son refus de signer ;

- les informations recueillies sont communiquées, s'il y a lieu, au contribuable concerné, dans les conditions prévues à l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales, qui est d'application générale. Cet article dispose que « l'administration est tenue d'informer le contribuable de la teneur et de l'origine des renseignements et documents obtenus de tiers sur lesquels elle s'est fondée pour établir l'imposition » faisant l'objet d'une proposition de rectification¹. Ce même article précise que l'administration « communique, avant la mise en recouvrement, une copie des documents susmentionnés au contribuable qui en fait la demande ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Valérie Rabault, rapporteure générale, présenté au nom de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le dispositif initial prévoyait que les auditions de tiers puissent avoir lieu dans les locaux de l'administration « ou, à la demande de la personne auditionnée, en quelque lieu que ce soit, à l'exclusion des locaux affectés au domicile privé ». L'amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit, à la place, que l'audition puisse se tenir « dans d'autres locaux à l'exclusion des locaux à usage d'habitation et des parties des locaux à usage professionnel affectés au domicile privé ».

Concrètement, la personne entendue aura toujours la faculté de proposer de rencontrer les agents de l'administration fiscale **dans un lieu « neutre » (un restaurant etc.), mais pas dans un domicile privé.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La faculté pour les agents de l'administration fiscale de procéder à des auditions de tiers devrait constituer **un outil utile dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale :**

- **principalement pour le contrôle des entreprises**, et notamment lorsqu'il s'agit de rassembler des éléments permettant d'établir la présence

¹ Dans le cadre d'un redressement classique (article L. 57 du livre des procédures fiscales) ou d'une procédure d'imposition d'office (article L. 76 du livre des procédures fiscales).

d'un « établissement stable » en France. **Par exemple, le témoignage de tiers tels que des clients, fournisseurs, intermédiaires, comptables, salariés, ex-salariés ou même prestataires extérieurs** (services d'accueil, traiteurs, etc.) pourrait permettre de montrer que même si les contrats sont formellement signés avec une société établie à l'étranger, **ils donnent lieu à des réunions, négociations et démarches en France ;**

- **accessoirement pour le contrôle des particuliers** : certains tiers (comptables, conseils etc.) pourraient fournir des informations utiles pour la détermination de la résidence fiscale (article 4 B du code général des impôts), ou pour l'application de l'article 123 *bis* du même code, qui permet d'imposer en France une personne physique à raison des bénéfices réalisés par des entités qu'elle détient dans un État à la fiscalité avantageuse ou peu coopératif. Cet article trouve par exemple à s'appliquer dans le cas d'un **contribuable détenant des avoirs non-déclarés via un trust ou une société offshore, comme dans le cas de l'affaire des « Panama Papers ».**

Les prérogatives accordées à l'administration fiscale par ce nouveau dispositif apparaissent **proportionnées à l'objectif recherché**, dès lors que :

- **celui-ci s'accompagne des garanties nécessaires, d'une part pour le tiers puisque l'audition est libre**, dans le respect du principe en vertu duquel aucune audition contrainte ne peut être réalisée par l'administration en dehors d'un cadre judiciaire¹, **et d'autre part pour le contribuable, avec la possibilité d'obtenir les éléments** issus de l'audition ayant conduit à un redressement ;

- **des procédures similaires existent déjà** notamment au bénéfice de l'administration fiscale dans trois autres cas (cf. *supra*) et de l'administration des douanes, ainsi que dans **plusieurs autres pays**. D'après les éléments transmis à votre rapporteur général, les États-Unis, la Belgique ou encore le Luxembourg disposeraient notamment de tels dispositifs.

Toutefois, si le dispositif proposé ne pose pas de problème en droit, **l'administration fiscale devra faire preuve de vigilance et de discernement quant aux circonstances de sa mise en œuvre**, au cas par cas. À cet égard, votre rapporteur général regrette que peu d'éléments aient pu être obtenus quant à la doctrine d'emploi envisagée par la direction générale des finances publiques. En effet, le recours à cette procédure **pourrait dans certains cas mettre le tiers entendu dans une position délicate** :

- **d'un côté, accepter une demande d'audition peut s'avérer risqué : dès lors que celle-ci n'est pas anonyme et que le contribuable peut se faire communiquer le nom du tiers entendu et le procès-verbal** en application de l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales, ce qui par ailleurs n'est pas

¹ Dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré contraire à l'article 66 de la Constitution une disposition instituant au bénéfice d'un service administratif un droit de convocation, dont le refus était passible d'une amende correctionnelle de 50 000 francs. Les procédures d'auditions libres n'ont en revanche jamais été remises en cause.

contestable sur le principe, **il est probable que des clients, fournisseurs et partenaires réguliers des entreprises visées soient réticents** à accepter de répondre à la demande des agents de l'administration fiscale ;

- **d'un autre côté, refuser la demande pourrait, aux yeux de certains tiers, impliquer le risque d'une détérioration de leur propre relation** avec l'administration fiscale, en tant que contribuables. S'il n'existe bien entendu aucun lien juridique entre les deux, un tel arbitrage ne saurait être écarté *a priori*.

En tout état de cause, les questions soulevées par le dispositif proposé **ne relèvent pas du droit mais bien de sa doctrine d'emploi**¹. Il faut à cet égard rappeler que ce dispositif n'a **nullement vocation à s'appliquer dans la majorité des dossiers**.

Par ailleurs, il s'agit bien de recueillir **un témoignage en amont du déclenchement d'un contrôle, sous forme de « pistes »** : la procédure d'audition n'est **nullement exclusive de la mise en œuvre, ensuite, du droit de communication de l'administration à l'égard des tiers**, prévu aux articles L. 81 et suivants du livre des procédures fiscales.

Enfin, l'hypothèse selon laquelle le tiers entendu propose de remettre des documents ou des fichiers confirmant ses déclarations ne semble pas avoir été envisagée. L'article prévoit seulement un échange oral, mais la remise de documents, le cas échéant à la seule initiative du tiers, ne peut être exclue. Or, s'agissant de la lutte contre la fraude fiscale internationale, de tels documents, parfois trop complexes pour faire l'objet d'un échange oral (listes de comptes bancaires, de contrats, de réunions, etc.) peuvent s'avérer d'une grande utilité pour l'administration. Cette hypothèse mériterait donc d'être étudiée.

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

¹ La même remarque s'applique à l'article 13 du présent projet de loi de finances rectificative, qui institue un examen de comptabilité à distance.

ARTICLE 17

(Art. 1730 et 1758 A du code général des impôts)

Sécurisation des pénalités de retard en matière fiscale

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à sécuriser l'application de la majoration de 10 % pour retard de déclaration à l'ensemble des droits mis à la charge du contribuable à l'impôt sur le revenu et à prévoir une majoration unique de 20 % en cas de déclaration tardive non spontanée, et d'autre part, à permettre l'application de la majoration de 10 % pour paiement tardif en cas de recouvrement par voie d'avis de mise en recouvrement (AMR).

I. LE DROIT EXISTANT**A. LES MAJORATIONS POUR RETARD DE DÉCLARATION**

Aux termes de l'article 1728 du code général des impôts (CGI), applicable à l'ensemble des impôts, tout défaut ou retard de déclaration par le contribuable dans le délai prescrit entraîne l'application d'une **majoration des droits** mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration déposée tardivement.

Cette majoration est de 10 % « *en l'absence de mise en demeure ou en cas de dépôt de la déclaration dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure* ». Elle est portée à 40 % lorsque la déclaration n'a pas été déposée dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure, et à 80 % en cas de découverte d'une activité occulte.

En plus de ces sanctions fiscales de droit commun, l'article 1758 A du code général des impôts prévoit une **majoration spécifique de 10 % applicable au seul impôt sur le revenu (IR)**. Plus précisément, il est prévu que « *le retard ou le défaut de souscription des déclarations qui doivent être déposées (...) ainsi que les inexactitudes ou les omissions relevées dans ces déclarations, qui ont pour effet de minorer l'impôt dû par le contribuable ou de majorer une créance à son profit, donnent lieu au versement d'une majoration égale à 10 % des droits supplémentaires ou de la créance indue* ». Cette majoration spécifique a été créée par l'article 76 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Il est toutefois précisé que cette majoration spécifique de 10 % n'est pas applicable « *en cas de régularisation spontanée ou lorsque le contribuable a corrigé sa déclaration dans un délai de trente jours à la suite*

d'une demande de l'administration », une exclusion qui n'existe pas dans le droit commun prévu par l'article 1728 du code général des impôts.

Il résulte donc de la combinaison des articles 1728 et 1758 A du code général des impôts que le dépôt tardif spontané est passible de la seule majoration de 10 % de droit commun, tandis que **le dépôt tardif non spontané, c'est-à-dire à la suite d'une mise en demeure, est passible cumulativement des deux majorations de 10 %**. La rédaction actuelle du dispositif est toutefois complexe et source d'insécurité juridique.

Par ailleurs, dans un arrêt n° 377902 du 26 janvier 2016, le Conseil d'État a jugé que la « *majoration égale à 10 % des droits supplémentaires ou de la créance induite* » prévue par l'article 1758 A du code général des impôts devait s'entendre comme une **majoration applicable aux seules impositions supplémentaires, à l'exclusion des impositions initiales établies en cas de retard ou d'absence de déclaration**.

Il résulte de ces dispositions que **les impositions initiales établies par l'administration en l'absence de déclaration, en raison d'un retard ou d'un défaut volontaire, ne peuvent pas être sanctionnées** – alors mêmes que les omissions ou insuffisances de déclaration de bonne foi, moins graves sur le fond, sont passibles de la majoration de 10 %. Or la création de celle-ci en 2005 avait précisément pour but de sanctionner plus sévèrement les défauts volontaires de déclaration. **La situation actuelle entraîne donc une inégalité de traitement entre les contribuables**.

B. LA MAJORATION POUR RETARD DE PAIEMENT

Par ailleurs, l'article 1730 du code général des impôts prévoit une **majoration de 10 % des sommes dues en cas de retard de paiement** dans les délais prescrits. Cette majoration pour retard de paiement s'applique aux sommes dues par les particuliers au titre de l'impôt sur le revenu, des contributions sociales recouvrées comme en matière d'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, des impositions recouvrées comme les impositions précitées et de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Cette majoration de 10 % s'applique « *aux sommes comprises dans un rôle qui n'ont pas été acquittées dans les quarante-cinq jours suivant la date de mise en recouvrement du rôle, sans que cette majoration puisse être appliquée avant le 15 septembre pour les impôts établis au titre de l'année en cours* ».

En d'autres termes, cette majoration est seulement applicable dans le cas où les sommes dues sont comprises dans un rôle (qu'il soit primitif ou supplémentaire, à la suite d'un redressement), mais **elle n'est pas applicable en cas de recouvrement par voie d'avis de mise en recouvrement (AMR)**. Cette situation est doublement problématique :

- **d'une part, elle constitue une rupture d'égalité dans le traitement entre les contribuables qui n'acquittent pas dans les délais les sommes dues**, puisque le recouvrement par AMR, contrairement au recouvrement par voie de rôle, ne peut faire l'objet d'aucune majoration¹. Or le choix du titre exécutoire ne relève pas du contribuable mais de l'administration ;

- **d'autre part, elle est préjudiciable à l'administration fiscale** : le recouvrement par AMR est en effet un outil précieux, car il permet une mise en recouvrement rapide, alors que le calendrier d'émission des rôles est techniquement contraint. Prévu par l'article L. 256 du livre des procédures fiscales (LPF), l'avis de mise en recouvrement « *est adressé par le comptable public compétent à tout redevable des sommes, droits, taxes et redevances de toute nature dont le recouvrement lui incombe lorsque le paiement n'a pas été effectué à la date d'exigibilité* ». Il est immédiatement exécutoire et ouvre l'action en recouvrement, par les divers moyens dont dispose l'administration fiscale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de simplifier et de sécuriser le régime des pénalités pour retard de déclaration, le 2° du I du présent article vise :

- **d'une part, à sécuriser l'application de la majoration spécifique de 10 % à l'ensemble des droits mis à la charge du contribuable**, et non plus seulement aux seules impositions « supplémentaires ». Ceci revient à permettre l'application de la majoration de 10 % aux impositions dues dans tous les cas de défaut ou de retard de déclaration, **y compris lorsque ce retard ou défaut est volontaire, et que l'administration fiscale établit une imposition en l'absence des éléments** devant lui être soumis ;

- **d'autre part, à substituer aux deux majorations de 10 % une majoration unique de 20 % en cas de dépôt tardif effectué dans les trente jours d'une mise en demeure** en matière de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Il s'agit là d'une mesure de simplification et de clarification, qui revient à appliquer une majoration de 10 % en cas de déclaration tardive spontanée, et de 20 % en cas de déclaration tardive non spontanée (après une mise en demeure).

S'agissant du régime des pénalités pour retard de paiement, le 1° du I du présent article vise à permettre l'application de la majoration de 10 % pour paiement tardif en cas de recouvrement par voie d'avis de mise en recouvrement (AMR), et non plus seulement par voie de rôle.

Cette dernière disposition s'appliquerait aux sommes recouvrées par voie d'AMR à compter du 1^{er} janvier 2017.

¹ L'article 1731 du code général des impôts prévoit la possibilité d'une majoration de 5 % en cas de mise en recouvrement par voie d'AMR, mais celle-ci n'est pas applicable à l'impôt sur le revenu.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article apporte un ensemble d'améliorations bienvenues au dispositif des pénalités de retard en matière fiscale, qu'il s'agisse du retard de déclaration ou du retard de paiement.

La substitution d'une majoration unique de 20 % aux deux majorations existantes de 10 % en cas de déclaration tardive non spontanée est une mesure de simplification et de clarification, qui n'appelle pas de remarques particulières.

L'application de la majoration à l'ensemble des cas de défaut ou de retard de déclaration est plus substantielle, et permet de mettre fin à une inégalité de traitement injustifiée.

La possibilité d'appliquer la majoration de 10 %, et le cas échéant de 20 %, en cas de recouvrement par voie d'avis de mise en recouvrement **devrait permettre un recours accru de l'administration fiscale à la procédure d'AMR** : il s'agit là d'une évolution positive, qui devrait toutefois impliquer certaines adaptations informatiques et dans l'organisation des services de la direction générale des finances publiques.

Il convient à cet égard de souligner que le recouvrement effectif des créances constitue un enjeu majeur pour l'administration fiscale. En effet, si les résultats du contrôle fiscal, c'est-à-dire les montants redressés, affichent une hausse de 10 % l'année dernière (soit 21,2 milliards d'euros en 2015, contre 19,3 milliards d'euros en 2014)¹, **le taux de recouvrement effectif des créances fiscales à N + 2 reste peu élevé, à 58,9 % en 2015**, pour une cible de 60 % en 2016 et 2017². Ceci s'explique notamment par les faillites, les procédures contentieuses et les difficultés à recouvrer les sommes redressées auprès des contribuables indécidés les plus habiles.

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

¹ Source : rapport annuel 2015 de la direction générale des finances publiques.

² Source : indicateur 1.2 du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017.

ARTICLE 18

(Art. 65, 65 A à 65 D, 266 terdecies du code des douanes, art. L. 212-2
du code des relations entre le public et l'administration)

Sécurisation des procédures contentieuses douanières

Commentaire : le présent article modernise et sécurise le dispositif de recouvrement forcé des créances par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), met en conformité la procédure contradictoire préalable à une prise de décision défavorable à un redevable en matière de taxes perçues à l'occasion d'exportation et d'importation avec les dispositions du nouveau code des douanes de l'Union européenne, crée une procédure contradictoire similaire applicable aux taxes nationales dont le fait générateur n'est pas l'importation ou l'exportation, instaure des intérêts de retard en matière de recouvrement de droits de douane et modernise le droit de communication des agents des douanes.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA PROCÉDURE DE RECOUVREMENT DES CRÉANCES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS (DGDDI) PRÉSENTE CERTAINES LIMITES**

En premier lieu, le code des douanes ne comporte **aucune disposition prévoyant des voies de recours contre les mesures d'exécution pratiquées par les comptables des douanes**, ce qui pose deux principaux problèmes :

- la contestation d'une saisie effectuée en application de l'article 323 du code des douanes¹ n'est encadrée par aucun délai² ;
- en cas de saisie, la contestation ne peut qu'être portée devant le juge de l'exécution, sans que le comptable n'examine dans un premier temps le litige.

¹ L'agent des douanes ou de toute administration qui constate une infraction douanière a « le droit de saisir tous objets passibles de confiscation, de retenir les expéditions et tous autres documents relatifs aux objets saisis et de procéder à la retenue préventive des objets affectés à la sûreté des pénalités ».

² D'après l'exposé des motifs du présent article, « l'administration considère que le recours devant le juge de l'exécution, dans le délai d'un mois, prévu par le code des procédures civiles d'exécution (CPC) en matière de saisie-attribution est applicable *mutatis mutandis*. Néanmoins, le juge pourrait considérer que seule la prescription civile de droit commun (5 ans) trouve à s'appliquer ».

En second lieu, **l'administration des douanes détient couramment des actifs susceptibles d'être restitués à leur propriétaire**. Il s'agit :

- de sommes gardées en caution en vertu de l'article 120 du code des douanes, qui dispose que les marchandises transportées sous douane ou placées sous régime douanier suspensif des droits, taxes ou prohibitions doivent être couvertes par un acquit-à-caution comportant une caution ;

- de sommes consignées ou mises en caution accompagnant le sursis de paiement qui peut être demandé par un redevable au cours de sa contestation (article 348 du code des douanes). Ce sursis permet de différer le paiement de la créance jusqu'à l'issue du litige ;

- de moyens de transport, de marchandises litigieuses non passibles de confiscation, retenues pour sûreté des pénalités encourues jusqu'à ce qu'il soit fourni caution ou versé consignation du montant de ces pénalités, dans les cas de constatation d'infraction douanière flagrante (articles 378 du code des douanes).

Pour autant, **nul dispositif d'affectation n'est prévu dans le code des douanes**. Ainsi, les sommes et objets retenus en sûreté des pénalités au cours de la constatation d'infractions douanières « *ne peuvent être appréhendés en vue du recouvrement des sanctions prononcées qu'au moyen d'une procédure de saisie* »¹, tout comme les remboursements ou les sommes consignées.

Enfin, **les comptables des douanes ne peuvent pas recourir à l'avis à tiers détenteur (ATD) prévu par l'article L. 262 du livre des procédures fiscales² pour le recouvrement des condamnations en matière de contributions indirectes**. Une saisie de somme d'argent oblige ainsi les comptables des douanes à recourir à la procédure de droit commun, c'est-à-dire à la saisine d'un huissier de justice en vue de la signification d'une saisie-attribution prévue par le code des procédures civiles d'exécution, procédure contraignante pour les comptables des douanes et coûteuse.

¹ D'après l'évaluation préalable de l'article.

² Il s'agit d'une procédure permettant de recouvrer des impôts, pénalités ou frais accessoires impayés. En pratique, l'administration fiscale demande à un tiers, le plus souvent une banque, le paiement de la somme due.

B. LES ÉVOLUTIONS APPORTÉES EN MATIÈRE DE DROIT D'ÊTRE ENTENDU ET D'INTÉRÊTS DE RETARD

1. La procédure contradictoire préalable à une décision défavorable au redevable en application du code des douanes communautaire doit être revue

Les articles 67 A à 67 D du code des douanes ont été instaurés par la loi de finances rectificative pour 2009¹.

La prise d'une décision défavorable au redevable ou notifiant une dette douanière en application du code des douanes communautaire est ainsi précédée de l'envoi à la personne concernée d'un document précisant le contenu de la décision envisagée, ses motifs, les documents sur lesquels elle se fonde, et la mention de **la possibilité dont dispose la personne de faire connaître ses observations dans un délai de trente jours à compter de la notification ou de la remise du document** (article 67 A du code des douanes).

Aux termes de l'article 67 B, lorsque la décision envisagée porte sur la notification d'une dette douanière à la suite d'un contrôle douanier, **cette communication peut être faite oralement par l'agent des douanes, et la personne concernée fait connaître de façon immédiate ses observations.**

Néanmoins, une révision de la procédure contradictoire prévue aux articles précités s'impose, afin de la mettre en conformité avec le règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le **nouveau code des douanes de l'Union européenne (CDU)**², applicable depuis le 1^{er} mai 2016, et avec ses règlements d'application³. En effet, le paragraphe 6 de l'article 22 du règlement précité **prévoit une procédure de droit d'être entendu, applicable en matière de dette douanière.**

Ainsi, cette réforme est nécessaire :

- d'une part, car la procédure, instaurée par un règlement européen, est **d'effet direct et immédiat**⁴ ;

- d'autre part, car aucune procédure préalable à une décision de redressement de taxes nationales n'est prévue par le code des douanes. Or, par un arrêt du 18 décembre 2008, la Cour de justice de l'Union Européenne⁵ a rappelé que les droits de la défense constituent un principe général du droit européen, s'appliquant lorsque l'administration édicte à l'encontre

¹ Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

² Règlement n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union Européenne.

³ Règlement délégué n° 2015/2446 de la Commission du 28 juillet 2015 et règlement d'exécution n° 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015.

⁴ L'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne stipule que le règlement est « directement applicable dans tout État membre ».

⁵ CJUE, C-349/07, 18 décembre 2008, Sopropé.

d'une personne un acte lui faisant grief. D'après l'évaluation préalable de l'article, ce droit serait « *uniquement prévu par circulaire* ».

2. L'absence d'intérêts de retard en matière de recouvrement de droits de douane en droit national

Aux termes de l'article 114 du règlement précité établissant le **code des douanes de l'Union européenne** (CDU), « *un intérêt de retard est perçu en plus du montant des droits à l'importation ou à l'exportation pour la période comprise entre l'expiration du délai fixé et la date de paiement* ». Cet intérêt de retard ne concerne donc que les droits de douane. Le taux de l'intérêt de retard est égal au taux que **la Banque centrale européenne applique à ses opérations principales de refinancement le premier jour du mois de l'échéance, majoré de deux points de pourcentage**¹.

Si l'article 1727 du code général des impôts (CGI) prévoit qu'un intérêt de retard soit exigible pour toute créance de nature fiscale qui n'a pas été acquittée dans le délai légal (le taux est de 0,40 % par mois), **le redevable qui acquitte tardivement une taxe nationale, recouvrée en application des dispositions du code des douanes**, par suite d'un simple défaut de paiement ou d'une fraude, **ne se voit appliquer aucun intérêt de retard**. Seule la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) peut faire l'objet d'un intérêt de retard, de 0,75 % du montant des sommes restant dues².

Aucune disposition ne permet aujourd'hui à l'administration des douanes d'exiger que le montant de taxes nationales non réglées dans les délais impartis soit majoré d'un intérêt de retard. La différence entre la procédure applicable aux droits de douane et celle applicable aux taxes nationales en application du code des douanes pose un problème tant de lisibilité juridique que de clarté pour les entreprises.

C. LE DROIT DE COMMUNICATION DES AGENTS DES DOUANES DOIT ÊTRE ADAPTÉ AUX MOYENS DE COMMUNICATION MODERNES

L'administration des douanes et droits indirects dispose d'un droit de communication en matière d'impôts et taxes à l'égard des administrations³, prévu à l'article 64 A du code des douanes, mais également

¹ Soit 2 % dès lors que depuis le 10 mars 2016, le taux de refinancement de la BCE est de 0 %.

² Aux termes de l'alinéa 4 du I de l'article 266 terdecies du code des douanes. L'intérêt est exigible sur le montant de la taxe non acquittée le 15 du mois qui suit celui au cours duquel la taxe est exigible.

³ Il s'agit des administrations sont mentionnées à l'article 64 A du code des douanes : « les administrations de l'État, les départements et les communes, ainsi que les entreprises concédées par l'État, les départements et les communes, de même que tous les établissements ou organismes quelconques soumis au contrôle de l'autorité administrative ainsi que les organismes et caisses de sécurité sociale et les organismes gestionnaires du régime d'assurance-chômage ».

d'un droit de communication à l'égard des autres tiers, régi par l'article 65 du code des douanes, qui prévoit que **celle-ci puisse exiger la communication de papiers et documents¹ de toute nature détenus par des tiers² et relatifs aux opérations intéressant leur service.**

Tout comme l'article L. 81 du livre des procédures fiscales étend le droit de communication des agents de l'administration concernés au recouvrement des impôts, droits et taxes prévus par le code général des impôts, l'article 65 *bis* du code des douanes prévoit que le droit de communication vise également le recouvrement des impôts, droits et taxes relevant de la compétence de l'administration des douanes et droits indirects.

Ce droit de communication s'exerce sur place, et nécessite d'être modifié afin de tenir compte du développement des nouvelles technologies de l'information et de la dématérialisation des échanges entre l'administration et les contribuables. Depuis le 1^{er} janvier 2015³, l'article L. 81 du livre des procédures fiscales autorise d'ailleurs l'administration fiscale à exercer son droit de communication « *sur place ou par correspondance, y compris électronique* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MODERNISATION ET LA SÉCURISATION DU RECOUVREMENT FORCÉ DES CRÉANCES PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS (DGDDI)

Le 4^o du I du présent article crée l'article 349 *nonies* du code des douanes⁴. Ce dernier instaure une **procédure de contestation du recouvrement**. Ainsi, toute contestation relative au recouvrement serait adressée au comptable chargé du recouvrement, avant toute saisine de juridiction, dans les deux mois suivant la notification de l'acte de poursuite ou de la décision d'affectation ou de cession d'un bien. Le comptable dispose à son tour d'un délai de deux mois pour se prononcer. À l'issue de ce délai, ou à réception de la décision du comptable, l'auteur de la contestation

¹ L'article entend par document « l'ensemble des livres, registres, notes et pièces justificatives (comptabilité, registres, factures, correspondances, copies de lettres, etc.) relatives à l'activité professionnelle de l'entreprise, quel qu'en soit le support ».

² Sont notamment visés par l'article les opérateurs du commerce international, les sociétés de transport terrestres, ferroviaires, aériennes, maritimes, les opérateurs de communications électroniques, ainsi que toutes les personnes physiques ou morales directement ou indirectement intéressées à des opérations régulières ou irrégulières relevant de la compétence du service des douanes.

³ Article 21 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁴ Le présent article insère une section 2 ter « Contentieux du recouvrement » comprenant l'article 349 *nonies*, après la section 2 bis du chapitre II du titre XII du code des douanes.

dispose de deux mois pour assigner le comptable devant le juge de l'exécution.

En outre, la **procédure d'affectation** proposée au 5° du I du présent article, créant un article 388 au code des douanes, est semblable à celle mentionnée à l'article L. 257 B du livre des procédures fiscales¹ pour le recouvrement de l'impôt. Elle prévoit que **le comptable public compétent puisse affecter au paiement d'une créance à recouvrer les sommes consignées par le redevable dont l'administration des douanes dispose déjà :**

- si la consignation a été constituée afin de garantir le paiement de la créance ;
- ou que n'ayant plus d'objet, la consignation doit être restituée au redevable.

La procédure est également élargie aux objets retenus préventivement en application des articles 323 et 378 du code des douanes. **L'information préalable du débiteur est prévue lorsque l'affectation au paiement de la créance s'effectue à partir du produit de la vente d'un objet lui appartenant.** Il dispose de deux mois pour s'opposer à cette aliénation.

Enfin, l'article L. 263 B du livre des procédures fiscales créé par le III du présent article instaure une **procédure d'avis de saisie spécifique aux contributions indirectes.**

Cette procédure vise le recouvrement de sommes résultant de **sanctions fiscales et pénalités transactionnelles en matière de contributions indirectes**². En pratique, l'administration notifie d'abord au redevable et au tiers détenteur l'avis de saisie. Le tiers détenteur est dès lors tenu de rendre indisponibles les fonds qu'il détient pour un montant au moins égal aux sommes dues par le redevable à l'administration. Le tiers doit verser les sommes dans un délai de trente jours à compter de la réception de l'avis de saisie, sous peine d'être tenu au paiement de cette somme majorée du taux d'intérêt légal.

Par ailleurs, les créances conditionnelles ou à terme, ainsi que les sommes versées par le redevable dans le cadre d'un contrat d'assurance rachetable peuvent donner lieu au versement de fonds si elles deviennent exigibles.

Tout comme l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution le prévoit pour la saisie-attribution, l'avis de saisie emporte effet **d'attribution immédiate à l'administration des sommes correspondantes.**

¹ Il dispose que le comptable public compétent peut affecter au paiement des impôts, droits, taxes, pénalités ou intérêts de retard dus par un redevable les remboursements, dégrèvements ou restitutions d'impôts, droits, taxes, pénalités ou intérêts de retard constatés au bénéfice de celui-ci.

² Le II du présent article propose une mesure de coordination, visant à intégrer les avis de saisie aux actes dispensés de signature par l'administration (article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration).

Par ailleurs, lorsque le tiers fait face à une insuffisance de fonds, il avertit le comptable dès la réception de l'avis de saisie.

La contestation soit de la procédure de saisie soit de l'existence du montant ou de l'exigibilité de la créance ne soustrait pas le destinataire de l'avis de saisie de son exécution, sauf si le juge saisi décide de suspendre la procédure de saisie. S'il y a lieu, le comptable lève la procédure et rembourse les sommes dues au redevable.

B. LA MISE EN CONFORMITÉ DES PROCÉDURES EXISTANTES AVEC LE CODE DES DOUANES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. La mise en conformité de la procédure contradictoire existante avec le droit d'être entendu prévu par le nouveau code des douanes de l'Union européenne

Le présent article remplace la procédure contradictoire préalable à la prise d'une décision défavorable, fondée sur le code des douanes communautaire, par la procédure du droit d'être entendu (DDE), prévu par le nouveau code des douanes de l'Union européenne, directement et immédiatement applicable.

La rédaction proposée de l'article 67 A du code des douanes au 2° du I du présent article **rend ainsi applicable le droit d'être entendu tel que prévu par le code des douanes de l'Union européenne aux droits et taxes nationales perçues à l'occasion d'importation ou d'exportation de marchandises.**

L'échange contradictoire préalable concernant les droits et taxes dont le fait générateur n'est pas constitué par l'importation ou l'exportation de marchandises, évoqué par l'article 67 A, est régi par les nouveaux articles 67 B à 67 H du code des douanes.

Le redevable est ainsi informé des motifs et du montant de la taxation encourue par l'administration des douanes et droits indirects, et « *est invité à faire connaître ses observations* » (article 67 B). Aux termes du nouvel article 67 C, lorsque l'échange contradictoire a lieu oralement, le contribuable est informé qu'il peut demander à bénéficier de la communication écrite prévue à l'article 67 D : l'administration lui remet alors en main propre contre signature ou lui adresse par lettre recommandée avec accusé de réception ou par voie dématérialisée une proposition de taxation motivée, afin qu'il puisse formuler ses observations ou faire connaître son acceptation, dans les trente jours suivant la réception de la proposition de la taxation.

Après avoir reçu les observations orales ou écrites du redevable, ou en cas d'absence de réponse à une communication écrite à l'issue du délai de trente jours, l'administration prend sa décision (article 67 E).

Le nouvel article 67 H **suspend le droit de reprise de l'administration**¹ à compter de la date de l'envoi de la remise ou de la communication orale des motifs à la personne concernée, jusqu'à ce qu'elle ait fait connaître ses observations, et au plus tard à l'expiration du délai de trente jours.

Enfin, lorsque le redevable demande à bénéficier de la procédure écrite au cours d'une constatation effectuée lors d'un contrôle de la circulation, il est prévu qu'il s'acquitte, à titre de garantie, du montant de la taxation encourue (article 67 F). Ce dispositif vise à prévenir les risques financiers liés au recouvrement de droits et taxes auprès de redevables lorsque la constatation est effectuée au cours d'un contrôle de la circulation.

L'article 67 G proposé prévoit des exceptions à la mise en œuvre de la procédure contradictoire préalable².

2. L'application d'intérêts de retard en matière de taxes perçues par les douanes

Comme le prévoit le code des douanes de l'Union européenne en matière de droit de douane, le présent article, créant l'article 440 *bis* du code des douanes, prévoit **l'application d'intérêts de retard à tout impôt, droit ou taxe prévu par le code des douanes, qui n'a pas été acquitté dans le délai légal**. Son taux serait de 0,40 % par mois, ce qui est tout de même inférieur au taux prévu par le code des douanes de l'Union européenne pour les droits de douane, qui s'élève à 2 %.

Le dispositif proposé prévoit également la création de l'article 390 *ter*, autorisant l'administration à accorder des **remises totales ou partielles des sommes dues au titre de l'intérêt de retard** et des majorations prévues par le code des douanes³, **sans que les critères que l'administration aurait à prendre en compte pour accorder ces remises ne soient précisés par l'article**.

Enfin, l'intérêt de retard prévu pour la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'article 266 *terdecies* est supprimé.

¹ Celui-ci s'exerce, aux termes de l'article 354 du code des douanes, pendant un délai de trois ans à compter du fait générateur.

² Notamment lorsque l'administration des douanes décide de procéder à des contrôles douaniers, à la notification par les douaniers de constats d'infractions douanières, à l'occasion de l'envoi de l'avis de mise en recouvrement de créances impayées à l'échéance, ou de mesures prises en application de décision de justice.

³ Il s'agit des majorations prévues à l'article 224, au 9 de l'article 266 quinquies C, au dernier alinéa de l'article 266 undecies et au 3 de l'article 284 quater.

C. LA MODERNISATION DU DROIT DE COMMUNICATION DES AGENTS DES DOUANES

Le dispositif proposé au a) du 1° du I rappelle que le droit de communication s'exerce sur place ou par correspondance, et assouplit les modalités de transmission par les tiers concernés des documents intéressant les douanes, **en autorisant que le droit de communication puisse également s'exercer de façon électronique.**

En effet, comme le rappelle l'évaluation préalable de l'article, les tiers sollicités recourent de plus en plus souvent à la pratique dématérialisée pour répondre à l'administration, sans que cette modalité d'exercice du droit de communication ne soit autorisée par le code des douanes. Il est ainsi proposé de donner une base légale à une pratique déjà existante pour l'administration des douanes. Cette évolution contribue également à harmoniser le droit de communication de l'administration des douanes avec celui dont dispose déjà l'administration fiscale.

En outre, actuellement, seule est prévue la possibilité de demander la communication des documents et de les saisir. **Il est proposé**, au b) du 1° du I, **que la prise de copie soit autorisée**, solution « *préférable pour les personnes contrôlées et parfois suffisante pour les agents enquêteurs* »¹, et similaire à celle retenue pour le droit de communication dont dispose l'administration fiscale.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du présent article, **l'Assemblée nationale a adopté dix amendements, dont neuf amendements de précision, de cohérence rédactionnelle et de coordination, à l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale.**

L'Assemblée nationale a également adopté, à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, **un amendement définissant les critères que l'administration devra retenir pour accorder des remises partielles ou totales d'intérêts de retard et de majoration prévues par le code des douanes en cas de retard de paiement.** Elle devra ainsi prendre en compte la situation économique et sociale du débiteur, sa bonne foi et les circonstances ayant conduit au retard de paiement.

¹ D'après l'évaluation préalable de l'article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les aménagements proposés par le présent article représentent des améliorations bienvenues des procédures contentieuses douanières.

Ainsi, **trois évolutions contribueront à simplifier la procédure de recouvrement forcé des créances par la DGDDI, tout en offrant davantage de garanties aux redevables :**

- l'instauration d'une **procédure de contestation du recouvrement** auprès du comptable permettra à la fois d'éviter que les litiges ne donnent systématiquement lieu à la saisine d'un juge et d'accélérer les procédures de recouvrement, au bénéfice des finances publiques comme des droits des redevables ;

- l'instauration d'une **procédure d'affectation** mettra fin à l'immobilisation de biens par l'administration et simplifiera la procédure d'appréhension des créances et des biens corporels détenus par elle et devant être restitués à leur propriétaire, lorsque ce même propriétaire est débiteur à l'égard de la douane ;

- **l'avis de saisie** constitue une procédure simplifiée, qui permettra d'appréhender plus facilement les comptes bancaires en vue du recouvrement des condamnations pénales ou pénalités transactionnelles en matière de contributions indirectes.

Le présent article assure également la mise en conformité du droit français avec le droit de l'Union européenne, dont le nouveau code des douanes prévoit un **droit d'être entendu (DDE)**. Ainsi, ce droit s'applique pour les taxes perçues à l'occasion d'importation ou d'exportation de marchandises, tandis qu'une **procédure nationale distincte du DDE s'appliquera aux redressements de taxes nationales**, assurant le respect des droits de la défense dans le cadre national. Ces mesures permettront aux redevables de bénéficier d'une procédure contradictoire plus claire et lisible.

Enfin, **l'application d'intérêts de retard à tout impôt, droit ou taxe prévu par le code des douanes** non acquittés dans le délai poursuit un objectif d'incitation au respect des délais de paiement. Cette mesure permet en outre de remédier à l'effet d'aubaine induit par la contestation d'une créance. La contestation de créance est en effet souvent utilisée pour retarder le paiement de la dette douanière, dès lors qu'elle entraîne un sursis de paiement, sans que le moindre intérêt de retard ne soit exigible. En tout état de cause, la mise en place d'intérêts de retard permettra d'accélérer le recouvrement par l'État des créances qui lui sont dues en matière de taxes nationales relevant du code des douanes.

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

ARTICLE 19

(Art. 7, 338, 414, 414, 418, 421, 424, 429 et 434 du code des douanes,
et art. 1800 du code général des impôts)

Sécurisation des démarches douanières des redevables

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à supprimer la notion de « marchandises fortement taxées » afin de maintenir dans le domaine contraventionnel l'ensemble des infractions douanières, à l'exception de la contrebande de tabac, et d'autre part, à supprimer les amendes planchers en matière de contributions indirectes.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA NOTION DE MARCHANDISES FORTEMENT TAXÉES**

Aux termes de l'article 7 du code des douanes, la qualification de « marchandises fortement taxées » ne s'applique qu'aux marchandises désignées par arrêté du ministre de l'économie et des finances parmi celles pour lesquelles l'ensemble des droits de douane, prélèvements et taxes diverses applicables à l'importation représente plus de 20 % de leur valeur.

En pratique, sont principalement concernés les alcools, boissons alcooliques et produits du tabac. Il semble toutefois que la qualification de marchandise fortement taxée repose sur une base relativement fragile¹.

En application de l'article 414 du code des douanes, **les infractions en matière de marchandises fortement taxées, c'est-à-dire tout fait de contrebande², d'importation ou d'exportation sans déclaration, constituent des délits douaniers de première classe, au même titre que les infractions en matière de marchandises prohibées** (produits dangereux, contrefaçons, stupéfiants, etc.)

¹ Ainsi, l'arrêté du 26 février 1969, qui semble être à ce jour le seul arrêté pris en application de l'article 7 du code des douanes (lui-même entré en vigueur le 3 janvier 1969), considère comme « fortement taxées » les marchandises suivantes :

- d'une part, celles dont l'ensemble des droits et taxes représente plus de 25 % de la valeur, un seuil non prévu par la loi, applicable même si les marchandises ne sont pas visées par l'arrêté ;
- d'autre part, celles qui répondent cumulativement aux deux conditions fixées par la loi : être taxées à plus de 20 % et figurer dans la liste de l'arrêté. On ne trouve dans celle-ci ni le tabac, ni l'alcool, mais en revanche les machines à coudre, les rasoirs ou encore les tapis kilim.

² En outre, l'article 418 du code des douanes prévoit une réputation d'introduction en contrebande lorsque, même étant accompagnées d'un document attestant de leur placement sous un régime douanier suspensif portant l'obligation expresse de le faire viser à un bureau de douane de passage, les marchandises fortement taxées ont dépassé ce bureau sans que ladite obligation ait été remplie.

Définis au même article 414, les délits douaniers de première classe sont passibles « *d'un emprisonnement de trois ans, de la confiscation de l'objet de fraude, des moyens de transport, des objets servant à masquer la fraude et des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction et d'une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de fraude* ».

Le délai de prescription est de six ans.

Le caractère délictuel des infractions en matière de marchandises fortement taxées pose plusieurs problèmes :

- **d'une part, il implique des sanctions lourdes, et ceci quel que soit le degré d'intentionnalité.** Or ces manquements peuvent résulter de simples erreurs ou omissions de la part de l'entreprise exportatrice ou importatrice, analogues aux erreurs commises sur toute autre marchandise soumise à des droits et taxes, mais en l'occurrence passible d'une peine de prison en raison du caractère fortement taxé des marchandises concernées ;

- **d'autre part, du point de vue de l'administration des douanes, le caractère délictuel de ces infractions implique des procédures contentieuses plus lourdes, et complique *in fine* le recouvrement** des droits et taxes en jeu.

D'après les éléments fournis à votre rapporteur général, la notion de « marchandises fortement taxées » n'emporte pas d'effet juridique au-delà de la qualification délictuelle et de l'application des sanctions liées.

B. LES AMENDES PLANCHERS EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

Aux termes de l'article 1791 du code général des impôts (CGI), et sous réserve de dispositions spécifiques (cf. encadré), **les infractions en matière de contributions indirectes sont punies :**

- **d'une amende forfaitaire** de 15 euros à 750 euros ;

- **d'une pénalité proportionnelle dont le montant est compris entre une et trois fois** celui des droits, taxes, redevances, soultes ou autres impositions fraudés ou compromis ;

- **ainsi que de la confiscation** des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction.

Le contentieux des infractions en matière de contributions indirectes relève du tribunal correctionnel, en application de l'article L. 235 du livre des procédures fiscales.

Les sanctions spécifiques en matière de contributions indirectes

Article 1791 *ter* du CGI : en cas de fabrication, de détention, de vente ou de transport illicites de tabac, l'amende forfaitaire est fixée de 500 euros à 2 500 euros, et la pénalité proportionnelle entre une à cinq fois le montant des droits fraudés.

Article 1794 du CGI : pour les infractions en matière d'alambics et portions d'alambics, en matière de compteurs de distillerie, en matière de déclaration de récolte, de production et de stock des produits vitivinicoles et en matière de garantie des métaux précieux, il est prévu une pénalité proportionnelle dont le montant est compris entre une fois et trois fois celui de la valeur des appareils, objets, produits ou marchandises sur lesquels a porté la fraude.

L'article 1800 du code général des impôts (CGI) **permet au tribunal de modérer des amendes et pénalités, mais dans la limite d'un seuil minimal** : *« le tribunal peut, eu égard à l'ampleur et à la gravité de l'infraction commise ainsi qu'à la personnalité de son auteur, modérer le montant des amendes et pénalités jusqu'au tiers de la somme servant de base au calcul de la pénalité proportionnelle et libérer le contrevenant de la confiscation, sauf pour les objets prohibés, par le paiement d'une somme que le tribunal arbitre et qui ne peut excéder la valeur de l'objet de l'infraction »*, sans pour autant dispenser le redevable du paiement des sommes fraudées ou indûment obtenues.

En cas de récidive dans le délai d'un an, le même article précise que *« le tribunal peut modérer le montant des amendes et pénalités jusqu'à la moitié de la somme servant de base de calcul de la pénalité proportionnelle »*.

Le maintien de ces « sanctions fiscales planchers » en matière de contributions indirectes pose la question du principe d'individualisation des peines, d'autant que :

- **s'agissant des autres infractions douanières, ces seuils planchers ont été supprimés** par l'article 40 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, qui a modifié l'article 369 du code des douanes. Désormais, et eu égard à l'ampleur et à la gravité de l'infraction commise, ainsi qu'à la personnalité de son auteur, le tribunal peut notamment **réduire le montant des amendes fiscales** *« jusqu'à un montant inférieur à leur montant minimal »*, et non plus *« jusqu'à au tiers de leur montant minimal »* ;

- **s'agissant plus particulièrement des infractions en matière de contributions indirectes**, l'article 161 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a modifié l'article 1800 du code général des impôts précité afin de prévoir que le tribunal prenne en compte **non seulement la gravité de l'infraction, mais aussi** *« la personnalité de son auteur »* ;

- **d'une manière générale, le législateur a fait le choix de laisser aux tribunaux correctionnels une large marge d'appréciation**. L'article 132-20

du code pénal dispose ainsi que « *lorsqu'une infraction est punie d'une peine d'amende, la juridiction peut prononcer une amende d'un montant inférieur à celle qui est encourue* ». L'article 3 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a complété cet article en précisant que « *le montant de l'amende est déterminé en tenant compte des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE LA NOTION DE MARCHANDISES FORTEMENT TAXÉES

Le présent article vise en premier lieu à supprimer la notion de « **marchandises fortement taxées** », en abrogeant l'article 7 du code des douanes et en modifiant les articles 338, 412, 414, 418, 421, 424, 429 et 434 du même code.

Par conséquent, les infractions en matière de marchandises fortement taxées constitueraient désormais des contraventions douanières, et non plus des délits douaniers.

Plus précisément, elles relèveraient des contraventions douanières de troisième classe, visées à l'article 412 du code des douanes, qui incluent également : la contrebande ou l'absence de déclaration portant sur des marchandises qui ne sont ni prohibées, ni fortement taxées, les fausses déclarations dans l'espèce, la valeur ou l'origine des marchandises à l'importation ou à l'exportation dans le but d'éluider les droits de douane ou de bénéficier de franchises, ou encore les fausses désignations du destinataire ou de l'expéditeur réel.

Les contraventions douanières de troisième classe sont passibles de la **confiscation des marchandises litigieuses et d'une amende de 150 euros à 1 500 euros**. Le délai de prescription est de trois ans, contre six ans pour les délits.

Par dérogation, le présent article propose toutefois de maintenir le caractère délictuel du trafic de tabac. Afin d'éviter sa requalification en contravention par les dispositions ci-dessus, l'article 414 du code des douanes viserait donc expressément la contrebande, l'importation ou l'exportation sans déclaration se rapportant aux produits du tabac manufacturé parmi les délits douaniers de première classe. Corrélativement, le trafic de tabac serait expressément exclu du champ des contraventions douanières visées à l'article 412 du code des douanes.

Il convient de préciser que le présent article ne modifie pas, en revanche, le caractère délictuel des infractions en matière de marchandises prohibées (contrefaçons, stupéfiants, etc.).

B. LA SUPPRESSION DES AMENDES PLANCHERS EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

En second lieu, le présent article vise à supprimer les amendes planchers en matière de contributions indirectes.

L'article 1800 du code général des impôts (CGI) serait ainsi modifié afin de permettre au tribunal de **modérer le montant des amendes et pénalités** « *jusqu'à un montant inférieur à leur montant minimal* », alors qu'aujourd'hui ce montant peut seulement être modéré « *jusqu'au tiers de la somme servant de base au calcul de la pénalité proportionnelle* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination, relatif à l'application à Mayotte de la suppression de la notion de marchandises fortement taxées, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La sécurisation des démarches douanières prévue par le présent article devrait être **favorable à la fois aux redevables et à l'administration.**

S'agissant d'abord de la suppression de la notion de marchandises fortement taxées, et donc du passage au domaine contraventionnel des infractions liées, cette modification devrait permettre une mise en cohérence de la sanction encourue avec la gravité des faits – qui se résument parfois à une simple erreur ou omission –, ainsi qu'une plus grande **fluidité des procédures douanières**, au stade administratif comme au stade contentieux.

Le maintien du trafic de tabac dans la sphère délictuelle est justifié compte tenu de l'ampleur du problème, qui présente en l'occurrence des points communs avec le trafic de stupéfiants. L'évaluation préalable du présent article précise ainsi que « *la contrebande de tabac liée à des achats en ligne constitue un trafic important. Au total 630 tonnes ont été saisies en 2015, soit 50 % de plus qu'en 2014* ».

S'agissant de la suppression des amendes planchers en matière de contributions indirectes, la mesure proposée est cohérente non seulement avec le principe général d'individualisation des peines, mais aussi avec la **suppression des amendes planchers pour les autres infractions douanières** prévue par la loi de finances rectificative pour 2013 précitée (cf. *supra*).

La mesure proposée permet donc une **harmonisation du traitement des infractions constatées** par les mêmes agents de la direction des douanes et droits indirects (DGDDI), dans des domaines qui s'avèrent proches, voire difficiles à distinguer en pratique.

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

ARTICLE 19 bis (nouveau)
(Art. 302 G du code général des impôts)

Modification du régime de l'entrepositaire agréé de produits viti-vinicoles

Commentaire : le présent article vise à modifier le régime de l'entrepositaire agréé afin de permettre aux vinificateurs opérant sur les vendanges issues de leurs propres récoltes de placer sous un numéro d'accises unique une série d'opérations qui, en l'état de la législation, doivent être placées sous un numéro d'accises spécifique et séparé.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 302 G du code général des impôts fixe le régime de l'entrepositaire agréé qui est une pièce maîtresse de l'imposition des produits alcoolisés (et du tabac) à travers les droits d'accises particuliers à ces produits.

Les accises qui frappent ces produits ne sont pas exigibles lors de certaines phases de leur valorisation. Ils ne le deviennent qu'au moment de la mise à la consommation.

Les opérations de production ou de transformation en sont normalement affranchies. Il en va de même pour les faits de détention à fins d'expédition ou de revente.

Toutefois, étant donné les risques d'évaporation de la matière fiscale à ce stade, il a été considéré prudent d'instaurer un régime particulier, le régime de l'entrepôt fiscal agréé, afin de s'assurer contre toute dissimulation ou minoration indue de la matière imposable.

Le cas général est donc que des produits alcooliques en attente d'une mise à la consommation bénéficient d'une suspension des droits d'accises avec la contrepartie que ces produits doivent être placés sous le régime de l'entrepôt fiscal, qui comporte certaines obligations visant à assurer le contrôle et le suivi de ces produits ainsi que le paiement des droits dus.

A. LE CHAMP DE LA SUSPENSION DES DROITS D'ACCISES PAR LA QUALITÉ D'ENTREPOSITAIRE AGRÉÉ

S'agissant des produits alcooliques, le régime de l'entrepositaire agréé doit être suivi par des catégories de personnes mentionnées distinctement au **I de l'article**, soit, respectivement :

- toute personne qui **produit ou transforme** des alcools, des produits intermédiaires, des produits visés à l'article 438 du CGI (vins mousseux, cidres, poirés...) ou des bières ;

- ainsi que toute personne qui **détient ces produits** qu'elle a reçus ou achetés et qui sont destinés à l'expédition ou à la revente par quantités qui, pour le même destinataire ou le même acquéreur, sont supérieures à des niveaux fixés par décret.

Le **II de l'article** détermine les règles d'application des droits d'accise aux produits couverts par le I.

En principe, les produits ainsi placés sous le régime de l'entrepôt agréé et les opérations qui les mobilisent sont réalisés en **suspension des droits d'accises**.

Il en va ainsi pour les opérations réalisées par la première catégorie d'exploitants ci-dessus mentionnés.

Néanmoins, pour la seconde de ces catégories, les opérations peuvent être réalisées en suspension d'accises mais aussi en droits acquittés. Cette faculté, conforme à la nature des opérations mentionnées, qui sont essentiellement d'intermédiation, permet à la personne qui l'exerce de récupérer les droits qu'il a payés à ses fournisseurs et à ceux-ci de mettre en œuvre les règles de déductibilité des droits indirects acquittés par eux.

Par ailleurs, on relève que certains produits de la nature de ceux envisagés par l'article 302 G peuvent bénéficier de la suspension des droits d'accises sur autorisation des services douaniers sans pour autant que les personnes qui les exécutent doivent prendre la qualité d'entrepôt agréé. Il s'agit des alcools, des boissons alcooliques et des tabacs manufacturés placés ou destinés à être placés sous l'un des régimes suivants prévus par les règlements communautaires en vigueur : magasins et aires de dépôt temporaire, entrepôt d'importation, zone franche, entrepôt franc, perfectionnement actif, admission temporaire en exonération totale, transformation sous douane et transit communautaire externe.

B. LES CONDITIONS À RESPECTER POUR ÊTRE DOTÉ DE LA QUALITÉ D'ENTREPOSITAIRE AGRÉÉ

1. La tenue d'une comptabilité matières et la fourniture d'une caution solidaire

Les entrepositaires agréés sont liés par une obligation de tenue d'une **comptabilité matières** afin de permettre à l'administration des droits indirects de suivre physiquement la matière fiscale à laquelle seront appliqués les droits d'accises.

L'attribution de la qualité d'entrepôt agréé est conditionnée à la démonstration des capacités de la personne qui la demande à remplir cette obligation.

Par ailleurs, elle est suspendue à la **fourniture d'une caution solidaire** garantissant le paiement des droits dus sous réserve d'un certain nombre de cas où une dispense peut être accordée :

1° en matière de production, de transformation et de détention, les récoltants, y compris les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, ainsi que les brasseurs ;

2° en matière de circulation, les petits récoltants de vin, y compris les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, dans les limites et conditions fixées par décret ;

3° dans les limites et conditions fixées par décret, les opérateurs qui détiennent et expédient les produits mentionnés au 1° du I, c'est-à-dire les alcools, les produits intermédiaires, les différents produits de l'article 438 et les bières.

2. La règle de spécialité des entrepôts fiscaux suspensifs de droits d'accises

Le III de l'article 302 G, qui pose la condition de tenue d'une comptabilité matières, se réfère naturellement aux dispositions du I pour prescrire la tenue d'une comptabilité matières spécifique à chacun des produits et opérations qu'il mentionne.

Il ajoute que certains produits vitivinicoles, autres que les vins, mentionnés à la partie XII de l'annexe I au règlement (CE) modifié n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur doivent faire l'objet d'une comptabilité matières spécifique.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement déposé à l'initiative de plusieurs députés et sous-amendé par le député Charles de Courson a reçu un avis favorable du Gouvernement. Il tend à compléter le III de l'article 302 G du CGI en introduisant deux nouveaux alinéas ayant pour but de distinguer deux situations, celle des récoltants vinificateurs d'une part, et, d'autre part, celle des autres entrepositaires agréés (qui correspondent aux négociants vinificateurs ou aux négociants).

Le premier des alinéas introduit à l'article 302 G prévoit que les exploitants relevant de l'une ou l'autre catégorie se voient dotés d'un numéro d'accises les distinguant.

Le second alinéa prévoit que les entrepositaires agréés qui vinifient leurs propres récoltes (soit, en fait, les récoltants vinificateurs) peuvent procéder à des achats de vendanges, de moûts ou de vin, sans devoir prendre un autre numéro d'accises que celui qui leur est attribué au titre de la vinification de leurs propres récoltes sous la condition que ces achats soient effectués **en complément** de leurs vendanges, notamment afin de réaliser des coupages.

L'article prévoit qu'un arrêté conjoint du ministre chargé des douanes et du ministre chargé de l'agriculture définit les conditions et les limites dans lesquelles ces achats sont effectués ainsi que les modalités de leur déclaration.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE D'HARMONISATION TIRANT LES CONSÉQUENCES D'UN ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT

L'intervention de la loi pour réglementer l'attribution d'un numéro d'accises, qui semble relever d'une simple mesure de gestion administrative de ces droits indirects, pourrait paraître excéder la répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire si à ces conditions n'étaient pas rattachées des conséquences sur les conditions d'assiette et de recouvrement de ces droits, ce qui paraît être le cas.

En toute hypothèse, le contexte de la mesure doit être rappelé.

Sur recours de l'union des Maisons et Marques de Vin (UMVIN), un arrêt du Conseil d'État des 3^e et 8^e sous-sections réunies du 2 avril 2015 a enjoint au ministre des finances d'abroger deux points d'une instruction des douanes par lesquels :

- (point 28) par tolérance, les viticulteurs et caves coopératives pouvaient être autorisés à acheter des vendanges, des moûts et des vins sans perdre leur statut d'entrepositaire agréé récoltant sous réserve, d'une part que les quantités achetées ne dépassent pas 5 % de la récolte de l'acheteur et, d'autre part, de déclarer ces achats auprès des services, achats devant circuler sous document simplifié d'accompagnement en droits acquittés payés par le fournisseur et repayés par le second viticulteur lors de la mise à la consommation du produit ;

- (point 29) à titre dérogatoire, les viticulteurs touchés par un sinistre climatique pouvaient acheter des vendanges et des moûts, à l'exclusion des vins, en raison du déficit de récolte, sans perdre leur statut d'entrepositaire

agrée récoltant, sous réserve, notamment que le volume des vendanges achetées ne permette pas au viticulteur acquéreur de produire après incorporation des vendanges à sa propre production plus de 80 % de sa production moyenne de vin au cours des cinq dernières campagnes.

Le Conseil d'État a jugé que ces dispositions, qui avaient une portée contraignante et ne se bornaient pas à éclairer l'administration, n'étaient soutenues par aucun texte, et qu'ainsi, elles devaient voir leur application écartée et devaient être abrogées.

Par surcroît, le Conseil d'État faisait observer que la qualité d'entrepositaire agréé récoltant évoquée dans l'instruction manquait de reconnaissance législative. De fait, l'article 302 G (voir ci-dessus) ne mentionne que deux catégories d'entités, sans du reste les qualifier, dont la première ne fait aucun sort particulier aux récoltants qui vinifient leurs propres récoltes.

En conséquence de l'arrêt du Conseil d'État, les viticulteurs qui vinifient leurs propres récoltes doivent prendre un autre numéro d'accises, qui les astreint à la tenue d'une comptabilité matières distincte, dès qu'ils achètent des vendanges ou autres produits nécessaires à leur activité de vinification.

Cette obligation qui pèse sur eux seuls épargne les négociants, qui par définition ne sont pas des vinificateurs, et les négociants qui vinifient des récoltes effectuées par des tiers, qui bénéficient à ce titre d'un unique numéro d'accises.

B. UNE MESURE QUI SEMBLE CONFORME AU DROIT EUROPÉEN

Les accises sont une des composantes de la fiscalité qui font l'objet d'une harmonisation européenne poussée.

La directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 harmonise les structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques tandis que la directive 2008/11/CE du Conseil du 16 décembre 2008 pose les principes du régime général des accises. Cette dernière directive traite, en particulier, du régime de suspension des droits et de l'entrepôt fiscal agréé.

Par ailleurs, les règlements (CE) n° 479/2008 du Conseil sur le casier viticole, qui est mentionné par l'article sous revue, et (CE) 436/2009 de la Commission du 27 mai 2009 prévoyant certaines modalités d'application du précédent précisent le niveau de détail des déclarations destinées à informer les registres vitivinicoles en retenant des critères économiques, par dénomination, appellation ou par couleur.

Enfin, le règlement (CE) n° 606/2009 de la Commission du 10 juillet 2009, auquel se réfère l'article sous revue, fixe certaines conditions des opérations de vinification, dont le coupage des vins.

La mesure proposée semble compatible avec cette législation.

C. UNE ERREUR DE RÉFÉRENCE

L'intention poursuivie par l'article n'est pas compatible avec la référence dans son troisième alinéa à la « seconde catégorie » des entrepositaires agréés qu'instaure le deuxième alinéa de l'article. Il convient ainsi d'amender le texte de l'Assemblée nationale pour se référer à la première catégorie mentionnée qui est celle des récoltants vinificateurs (amendement FINC. 9).

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié

ARTICLE 19 ter (nouveau)
(Art. 1649 quater AA [nouveau] du code général des impôts)

**Déclaration automatique sécurisée par les plateformes en ligne
des revenus de leurs utilisateurs**

Commentaire : le présent article vise à instituer un régime de déclaration automatique des revenus gagnés par les particuliers sur des plateformes en ligne.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE : UN PHÉNOMÈNE DE MASSE QUI
ÉCHAPPE TRÈS LARGEMENT À L'IMPÔT**

Les plateformes en ligne mettent en relation des particuliers ou des professionnels en vue de la vente ou du partage d'un bien (une voiture, un logement, une perceuse etc.) ou de la fourniture d'un service (transport, comptabilité, cuisine, bricolage etc.). Il s'agit aujourd'hui d'une réalité économique importante, partagée par des millions d'utilisateurs. Parmi les plateformes les plus connues, on peut citer *Uber*, *Airbnb*, *Drivy* ou encore *Zilok*.

D'après une étude publiée le 5 septembre 2016 par le cabinet PwC, le montant total des transactions dans les cinq principaux secteurs de l'économie collaborative en Europe – finance, hébergement, transport, services à la personne et services aux entreprises – pourrait être multiplié par vingt en dix ans et atteindre 570 milliards d'euros d'ici 2025, contre 28 milliards d'euros aujourd'hui. **Les particuliers qui fournissent leurs services sur ces plateformes reçoivent 85 % de la valeur créée, soit 487 milliards d'euros à horizon 2025.**

En théorie, les revenus tirés par les utilisateurs de leurs activités sur ces plateformes sont imposés et déclarés dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire au premier euro. Ils relèvent le plus souvent de l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), mais aussi de l'impôt sur les sociétés dans le cas d'une société présente sur une plateforme.

En pratique, toutefois, les revenus en question sont rarement déclarés, rarement contrôlés, et *in fine* rarement imposés. L'administration fiscale dispose de moyens de contrôle inadaptés à l'économie numérique, et les particuliers – qui sont souvent de bonne foi et cherchent simplement à « arrondir leurs fins de mois » – ne disposent d'aucun moyen simple pour

s'acquitter de leurs obligations. Cette situation est à l'origine d'une perte de recettes fiscales pour l'État, et aussi d'une concurrence déloyale du fait de la présence sur les plateformes de « faux particuliers », qui exercent en réalité une véritable activité commerciale.

De plus amples développements sont consacrés à ce sujet dans le rapport sur la fiscalité de l'économie collaborative fait en septembre 2015 par le groupe de travail de la commission des finances sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique¹.

B. DEUX MESURES RÉCENTES MAIS TRÈS INSUFFISANTES

Deux premières avancées ont toutefois été réalisées ces dernières années, permettant une meilleure connaissance de leurs obligations fiscales par les utilisateurs des plateformes en ligne, et une meilleure connaissance de ces revenus par l'administration.

Premièrement, l'article 87 de la loi n° 2015-1758 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a institué **une obligation d'information de leurs utilisateurs par les plateformes de mise en relation par voie électronique**, codifiée à l'article 242 bis du code général des impôts. Aux termes de cet article, les plateformes « sont tenues de fournir, à l'occasion de chaque transaction, une information loyale, claire et transparente sur les obligations fiscales et sociales qui incombent aux personnes qui réalisent des transactions commerciales par leur intermédiaire. Elles peuvent utiliser, dans ce but, les éléments d'information mis à leur disposition par les autorités compétentes de l'État. Elles sont également tenues de mettre à disposition un lien électronique vers les sites des administrations permettant de se conformer, le cas échéant, à ces obligations ». Les plateformes adressent en outre à leurs utilisateurs « en janvier de chaque année, un document récapitulatif le montant brut des transactions dont elles ont connaissance et qu'ils ont perçu, par leur intermédiaire, au cours de l'année précédente ».

Cette mesure demeure toutefois **de portée très modeste par rapport à une véritable obligation de transmission automatique des revenus** à l'administration fiscale², et ceci d'autant qu'elle est soit déjà mise en œuvre par certaines plateformes de leur propre initiative, soit impossible à imposer à des plateformes situées à l'étranger. **Par ailleurs, les textes d'application, et notamment le décret en Conseil d'État, n'ont pas encore été publiés**, de sorte que l'obligation d'information n'est pas à ce jour effective.

Deuxièmement, l'article 21 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a institué un droit de communication

¹ Rapport n° 690 (2014-2015), « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », 17 septembre 2015.

² On notera que cette disposition a « remplacé », en nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2016, le dispositif de déclaration automatique sécurisée proposé par le présent article, qui avait été adopté par le Sénat.

portant « sur des informations relatives à des personnes non nommément désignées », codifié au deuxième alinéa de l'article L. 81 du livre des procédures fiscales et précisé par le décret n° 2015-1091 du 28 août 2015. **Ce droit de communication « non nominatif » permet d'interroger les acteurs d'Internet (plateformes, e-commerçants, opérateurs de fret express, etc.)** sur leurs ventes, leurs clients, leurs transactions ou encore leurs fournisseurs, en fonction de différents critères relatifs à ces acteurs (secteur d'activité, taille, nombre de connexions, etc.) ou à leurs utilisateurs (situation géographique ; seuil exprimé en quantité, nombre, fréquence ou montant financier ; mode de paiement ; période de référence).

Lors de l'examen du présent article en séance publique, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a estimé que « *le droit de communication non nominatif tel qu'il existe est très utile. Entre le 1^{er} septembre 2015 et le 1^{er} septembre 2016, nous avons engagé 105 fois ce droit en matière d'économie numérique. La procédure a concerné 40 entreprises intervenant dans la gestion de locations meublées louées, 26 entreprises gérant des plateformes électroniques permettant la mise en relation avec des taxis et véhicules de transport, notamment les VTC, 20 places de marché en ligne, 10 entreprises réalisant des prestations de transport de marchandises et de logistique, 7 entreprises offrant des services de paiement en ligne ou de transfert de fonds en ligne, et 2 entreprises collectant des revenus de la publicité en ligne pour les reverser à des personnes réalisant et publiant des contenus vidéo sur internet. D'ores et déjà, nous exploitons l'ensemble de ces données. Je tiens à votre disposition – comme à celle du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, qui m'avait interrogé à ce sujet – les bilans, toujours en évolution, de ces opérations* ».

Les éléments transmis à votre rapporteur général, comme évoqué par le ministre, confirment ces chiffres. La mise en œuvre du droit de communication non nominatif est encore trop récente pour pouvoir en tirer un bilan en termes de recettes fiscales. Il n'en demeure pas moins que ce dispositif **présente une faiblesse structurelle, qui est son absence de portée extraterritoriale : dès lors, les principales plateformes en ligne, souvent établies à l'étranger, ne sont pas soumises à ce droit de communication.** Certes, celles-ci disposent souvent de filiales en France, mais les contrats eux-mêmes sont conclus avec des sociétés établies dans des pays tiers, qui ne sont pas soumises au droit de communication de l'administration fiscale française. De fait, **les grandes plateformes étrangères ont à ce jour refusé de répondre aux demandes** de la direction générale des finances publiques (DGFIP), alors que leurs concurrentes françaises, souvent plus modestes, se sont conformées à leurs obligations déclaratives.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de trois amendements identiques, présentés respectivement par Valérie Rabault¹, rapporteure générale au nom de la commission des finances, par Charles de Courson et par Jeanine Dubié.

Par la voix du secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, le Gouvernement a dans un premier temps émis un avis défavorable à ces amendements. Sur la suggestion de Charles de Courson, de Pascal Cherki et de Dominique Lefebvre, **le Gouvernement a finalement émis un avis favorable, après adoption d'un sous-amendement prévoyant une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019.**

Le dispositif proposé vise à instituer, pour les plateformes en ligne, une obligation de **déclaration automatique sécurisée (DAS) des revenus de leurs utilisateurs à l'administration fiscale**, afin d'alimenter la déclaration pré-remplie des contribuables. Il incomberait ensuite à l'administration fiscale de calculer l'impôt dû en fonction des règles applicables à chaque catégorie de revenu.

Plus précisément, le présent article prévoit :

- **le champ des informations transmises** : l'identité de la personne physique ou de la personne morale inscrite sur la plateforme, son adresse électronique, son statut sur la plateforme (particulier ou professionnel), le montant total des revenus bruts perçus au cours de l'année civile au titre de ses activités sur la plateformes ou versés par l'intermédiaire de celle-ci, la catégorie à laquelle se rattachent ces revenus, ainsi que toute autre information définie par décret, à titre facultatif ou obligatoire ;

- **les modalités de la transmission** : celle-ci aurait lieu une fois par an, par voie électronique et de manière sécurisée. Chaque utilisateur de la plateforme recevrait une copie des informations le concernant ;

- **les plateformes en ligne concernées, c'est-à-dire toutes les plateformes, qu'elles soient établies en France ou à l'étranger, et quel que soit leur secteur d'activité**, qui répondent à la définition introduite à l'article L. 111-7 du code de la consommation par l'article 49 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique : *« est qualifiée d'opérateur de plateforme en ligne toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur [...] la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service² ».*

¹ L'amendement présenté au nom de la commission des finances avait été adopté par la commission à l'initiative de Pascal Cherki.

² Il s'agit plus précisément du 2° du I de l'article L. 111-7 du code de la consommation, qui vise les plateformes collaboratives et de mise en relation (cf. infra).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA REPRISE D'UNE INITIATIVE DU SÉNAT

Le dispositif proposé **reprend l'une des propositions du groupe de travail de la commission des finances du Sénat** sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, dans son rapport de septembre 2015 intitulé « *L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace* ».

Plus précisément, le présent article est issu d'un amendement qui reprend, mot pour mot, dans l'objet comme dans le dispositif, **l'amendement présenté par Philippe Dallier, membre du groupe de travail et rapporteur pour avis au nom de la commission des finances du projet de loi pour une République numérique**. Cet amendement avait été adopté à une très large majorité du Sénat, et finalement supprimé du texte lors de la commission mixte paritaire. Il reprenait lui-même l'amendement présenté au nom de la commission des finances par votre rapporteur général, membre du groupe de travail, lors du projet de loi de finances pour 2016, et également adopté par le Sénat à une très large majorité.

Ces initiatives avaient reçu un avis défavorable du Gouvernement, qui avait seulement justifié son opposition à l'autre amendement issu du groupe de travail, c'est-à-dire la « franchise » fiscale de 5 000 euros (cf. *infra*).

Repris par Pascal Cherki et Joël Giraud en commission des finances à l'Assemblée nationale, ce dispositif a été adopté à une large majorité, recevant notamment le soutien de Gilles Garrez, président, qui a estimé qu'il devenait « *urgent de rendre cette déclaration obligatoire* », ainsi que celui de Charles de Courson. En séance publique, Pascal Cherki a ainsi déclaré : « *je considère en effet qu'il est important d'avoir ces débats. Et quelle n'a pas été ma surprise de constater en commission que d'autres avaient déposé le même amendement et qu'il y a eu finalement unanimité pour le voter ! [...] Je tiens à porter à la connaissance du ministre la volonté très forte des membres de la commission des finances, qui estiment que cette mesure est juste et nécessaire* ».

Initialement défavorable, le Gouvernement a finalement donné un avis favorable à ce dispositif, sous réserve de son entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2019.

B. UN SYSTÈME NÉCESSAIRE ET TECHNIQUEMENT POSSIBLE

Sur le fond, votre rapporteur général ne peut qu'être favorable au dispositif proposé, dont il est l'un des co-auteurs. Ce dispositif constitue une réponse au défi posé par la révolution numérique, à la fois en ce qui concerne l'impératif de concurrence loyale entre les différents acteurs d'un même secteur économique, et la nécessité de préserver les recettes fiscales de l'État.

Contrairement à d'autres initiatives récentes, le dispositif proposé n'est pas sectoriel, mais bien de portée générale : il ne s'agit pas de régler ponctuellement les distorsions fiscales qui touchent tel ou tel secteur (le logement, le transport, etc.), mais bien de mettre en place un nouveau système de collecte de l'impôt, adapté aux spécificités de l'économie numérique, et sans instituer de nouvelles taxes.

Le système proposé présente plusieurs avantages.

D'une part, il est fiable et sécurisé, puisqu'il s'appuie sur les véritables acteurs « solides » de l'écosystème numérique, c'est-à-dire les plateformes elles-mêmes. Celles-ci ont en effet l'avantage, pour beaucoup, de connaître en direct et à l'euro près le revenu de chacun de leurs utilisateurs. Le système proposé se fonde sur le précédent récent de la **collecte de la taxe de séjour mise en place à Paris par Airbnb** depuis le 1^{er} octobre 2015, et aujourd'hui effective dans une vingtaine de communes en France.

D'autre part, le système est simple, transparent et peu invasif pour le contribuable. Les utilisateurs des sites de partage n'auront aucune démarche à accomplir au-delà de l'acceptation des conditions d'utilisation de la plateforme, qui mentionneront la déclaration automatique sécurisée.

En séance publique, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a fait valoir **trois arguments à l'appui de l'avis défavorable** donné dans un premier temps par le Gouvernement :

- **premièrement, la localisation à l'étranger de certaines plateformes**, qui rendrait le dispositif inapplicable à celles-ci. Il faut d'abord rappeler que cette localisation à l'étranger est un problème général, qui par ailleurs rend assez vaines les dispositions dont le Gouvernement se prévaut pour d'autres mesures (obligation d'information et droit de communication non nominatif). Ensuite, **l'institution d'un avantage fiscal attaché aux revenus faisant l'objet d'une déclaration automatique** (cf. *infra*), proposé par le groupe de travail du Sénat mais non retenu ici, avait précisément pour objet d'inciter les plateformes à y participer, quelle que soit leur localisation, permettant ainsi de créer un cercle vertueux ;

- **deuxièmement, le fait que les plateformes ne procèdent pas nécessairement à la vérification de l'identité des personnes.** Sur le principe, il n'apparaît pas déraisonnable que l'application du présent article **oblige celles-ci à le faire, à l'instar de tous les autres tiers déclarants** (pour la déclaration des salaires, des retraites, des revenus d'actions et d'obligations, des comptes bancaires et des contrats d'assurance-vie etc.) – et ceci d'autant plus que les plateformes versant des revenus à leurs utilisateurs connaissent à tout le moins leurs coordonnées bancaires et leur adresse électronique. En tout état de cause, le champ des informations concernées a vocation à être précisé par décret, et le cas échéant **adapté en fonction du modèle économique de chaque plateforme.**

- troisièmement, le fait que les revenus déclarés ne soient pas nécessairement des revenus imposables : cela va sans dire, mais encore faut-il avoir connaissance de l'existence d'un revenu pour déterminer si celui-ci doit ou non être soumis à l'impôt. **La déclaration automatique doit en effet être distinguée du régime fiscal de ces revenus (cf. *infra*).**

Au-delà de ces trois points, on peut s'interroger sur les raisons de l'opposition du Gouvernement à une déclaration automatique des revenus à l'administration fiscale, **alors que l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit une déclaration automatique en matière sociale, et même un dispositif de prélèvement à la source des cotisations sociales.**

En réalité, le défi pour l'administration est surtout d'ordre technique. En effet, utiliser les données transmises aux seules fins de réaliser quelques recoupements occasionnels et au cas par cas serait regrettable. En revanche, le dispositif proposé porterait tous ses fruits avec **la mise en place d'un système d'information « complet » permettant de pré-remplir directement la déclaration à l'impôt sur le revenu des contribuables,** comme pour les salariés, mais aussi d'assurer la déclaration et le paiement des cotisations sociales, grâce à un portail simplifié sur le modèle du « chèque emploi service universel » (CESU).

C. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR SOUHAITABLE DÈS 2018

Votre rapporteur général vous propose un amendement (FINC. 11) tendant à prévoir une entrée en vigueur de la déclaration automatique au 1^{er} janvier 2018.

Demandé par le Gouvernement, le report de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 est en effet difficilement compréhensible. Tout d'abord, les plateformes, dont le modèle économique consiste précisément à traiter les données de leurs utilisateurs, devraient être en mesure de réaliser les adaptations nécessaires en une année - de même que l'administration fiscale, engagée dans un chantier d'une toute autre ampleur dans le cadre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Ensuite, le dispositif prévu dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit, lui, une entrée en vigueur en 2018. Or ce dispositif, voulu par le Gouvernement, porte sur les mêmes revenus, les mêmes contribuables et les mêmes intermédiaires, et prévoit de surcroît la possibilité d'un paiement à la source.

Votre rapporteur général vous propose également un amendement (FINC. 10) tendant à préciser le champ d'application de la déclaration automatique. Seraient ainsi concernées **les plateformes collaboratives et de mise en relation,** qui répondent à la définition prévue au 2^o du I de l'article L. 111-7 du code de la consommation, c'est-à-dire qui proposent des services reposant sur : « *la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente*

d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service ». En revanche, les plateformes visées au 1° du I du même article, dont les services reposent sur « *le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers* », ne seraient pas concernées.

D. LE PROCHAIN DÉFI : LE TRAITEMENT FISCAL DES REVENUS

Une fois effectuée la transmission des revenus bruts à l'administration fiscale et leur agrégation au niveau de chaque contribuable **se pose la question de leur traitement fiscal, et plus précisément de la détermination du revenu net imposable et du champ des exonérations.**

À cet égard, le choix du Gouvernement de s'en tenir au droit existant ne permet pas de régler le problème¹. En effet, la détermination de la nature imposable ou non des revenus pouvant être concernés relève d'une jurisprudence ancienne et complexe, fondée sur un « faisceau d'indices ». Cela pouvait certes convenir à régler les cas de participation occasionnelle à une brocante, de location d'un logement quelques fois par an, des sommes gagnées avec quelques cours du soirs ou *babysitting*. Mais dans l'économie des plateformes, où les possibilités de tels services sont démultipliées et où toutes les transactions sont connues dès le premier euro et en principe imposables dès le premier euro, **cette ambiguïté n'est plus possible : pour la sécurité juridique des utilisateurs comme des plateformes, une règle claire, si possible de niveau législatif, est nécessaire.**

En séance publique, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, l'a lui-même admis pour expliquer les retards dans l'entrée en vigueur de l'obligation d'information prévue par la loi de finances pour 2016 (cf. *supra*) : « *si les décrets ne sont pas complètement parus, c'est parce que nous réalisons des fiches et qu'il a fallu traiter des sujets très nombreux et extrêmement divers. Qu'est ce qui relève, par exemple, de l'économie du partage ? Qu'est-ce qui relève de la revente de biens ? Qu'est-ce qui relève du revenu ? Et dans les revenus, qu'est-ce qui est imposable et à quel titre, avec quelle déduction de frais, sachant qu'un revenu n'est pas forcément un bénéfice ?* ».

Le groupe de travail de la commission des finances avait donc proposé d'instituer **un abattement général unique de 5 000 euros par an sur l'ensemble des revenus tirés par les particuliers de leurs activités sur les plateformes en ligne.** Ainsi, les revenus inférieurs à 5 000 euros par an ne

¹ À ce jour, le Gouvernement a seulement précisé la définition du « partage de frais » (covoiturage, co-cooking etc.) par l'instruction fiscale du 30 août 2016, qui impose deux critères cumulatifs : le particulier qui propose l'activité doit en bénéficier lui-même, et il ne doit pas réaliser de profit. Toutefois, cette instruction fiscale laisse de côté la majorité des cas, c'est-à-dire les activités (vente/location de biens ou prestation de services) exercées par des particuliers via des plateformes mais pour le compte d'autres personnes.

seraient pas imposables à l'impôt sur le revenu. Seuls les revenus excédant ce seuil seraient imposables, dans les conditions de droit commun¹.

Cette « franchise » présente plusieurs avantages :

- elle permettrait de tracer de manière simple, lisible et homogène la frontière entre le « partage de frais » (du logement, du véhicule, etc.) ou d'un complément de revenu occasionnel d'une part, et une véritable activité commerciale d'autre part, qui a vocation à être imposée ;

- elle retiendrait un seuil suffisamment élevé pour « laisser vivre » l'économie du partage, tout en imposant justement ceux qui en font une véritable activité commerciale.

- en-deçà du seuil, elle permettrait d'épargner un travail fastidieux à l'administration fiscale – qui n'en a de toute façon pas les moyens.

Il ne s'agit là que d'une première proposition, qui pourrait être amenée à évoluer, notamment en vue de la mise en place d'un régime « complet » traitant à la fois du volet fiscal et du volet social de ces revenus.

Reste que le préalable indispensable est bien la transmission des revenus à l'administration : c'est que propose le présent article.

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

¹ C'est-à-dire le plus souvent dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC). L'application du droit commun implique notamment que les revenus exonérés du fait de leur nature même demeurent en tout état de cause exonérés : c'est notamment le cas des ventes d'occasion sur des sites de petites annonces (Leboncoin etc.) et du covoiturage (Blablacar etc.).

ARTICLE 19 quater (nouveau)
(Art. 1684 du code général des impôts)

**Réduction à trente jours de la durée de la solidarité fiscale
entre le cessionnaire et le cédant d'un fonds de commerce**

Commentaire : le présent article a pour objet de réduire à trente jours, contre quatre-vingt-dix actuellement, le délai dans lequel le vendeur et l'acheteur d'un fonds de commerce sont solidairement tenus au paiement de l'impôt dû sur les bénéfices réalisés l'année de la cession.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 1 de l'article 1684 du code général des impôts prévoit que « *en cas de cession d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou minière [...] le cessionnaire peut être rendu responsable solidairement avec le cédant du paiement de l'impôt sur le revenu afférent aux bénéfices réalisés par ce dernier pendant l'année ou l'exercice de la cession jusqu'au jour de celle-ci, ainsi qu'aux bénéfices de l'année ou de l'exercice précédent lorsque, la cession étant intervenue dans le délai normal de déclaration, ces bénéfices n'ont pas été déclarés par le cédant avant la date de la cession* ». Ces dispositions s'appliquent également pour le paiement de l'impôt sur les sociétés, s'il s'agit du régime d'imposition de l'entreprise concernée.

Deux limites sont toutefois apportées à cette solidarité fiscale par le deuxième alinéa du même 1 de l'article 1684.

D'une part, le cessionnaire n'est responsable que jusqu'à concurrence du prix du fonds de commerce, si la cession a été faite à titre onéreux.

D'autre part, le cessionnaire ne peut être mis en cause que pendant un délai de quatre-vingt-dix jours après la date de la déclaration de cession. Le troisième alinéa du 1 de l'article 1684 précise que, lorsqu'il s'agit de la cession d'un fonds de commerce, ce délai court à compter de la publication de la cession au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc), qui doit elle-même intervenir « *dans la quinzaine* » de l'acte de cession conformément à l'article L. 141-12 du code de commerce.

En pratique, **cette solidarité fiscale se manifeste par le blocage du prix de la cession auprès d'un séquestre, avocat ou notaire** : c'est ainsi que se trouve garanti le paiement de ces sommes, qui sont de toute façon plafonnées au prix du fonds de commerce.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Fanny Dombre Coste, après deux avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à **modifier le 1 de l'article 1684 du code général des impôts afin de procéder à deux modifications dans le régime de solidarité fiscale entre cessionnaire et cédant d'un fonds de commerce.**

D'une part, il vise à **faire partir le délai de la solidarité fiscale non plus à la date de la publication au Bodacc, mais à la date, qui lui est antérieure, du dépôt de la déclaration de cession.**

D'autre part et surtout, il vise à **réduire de 90 à 30 jours ce délai de solidarité, si trois conditions cumulatives sont respectées :**

- l'administration a été informée de la cession et de sa date effective, conformément au deuxième alinéa de l'article 201 du code général des impôts ;

- le cédant a déposé dans les délais à l'administration sa déclaration de résultat, conformément au 3, s'il est imposé au régime réel, ou au 3 bis, s'il est imposé au régime des micro-entreprises, de l'article 201 du code général des impôts ;

- le cédant a respecté ses obligations fiscales (déclaration et paiement) au terme du mois précédant la cession.

Si ces conditions ne sont pas remplies, il est prévu que le délai de 90 jours continue de s'appliquer.

Le II du présent article précise que ces dispositions s'appliquent aux cessions de fonds de commerce qui interviennent à compter du 1^{er} janvier 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après le secrétaire d'État chargé du budget Christian Eckert, ce dispositif permet de « *fluidifier les transactions* ». En effet, en accélérant le déblocage de la somme issue de la cession d'un fonds de commerce, **le présent article permet au cédant de réinvestir ce montant plus rapidement, favorisant ainsi la transmission et la création d'entreprises.**

En outre, les conditions qui sont posées par le présent article pour la réduction à 30 jours du délai de solidarité fiscale pèsent essentiellement sur le cédant, qui doit être à jour de ses obligations déclaratives et de paiement. C'est donc à celui qui a un intérêt objectif à cette accélération qu'il reviendra d'en réunir les conditions nécessaires.

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

ARTICLE 19 quinquies (nouveau)
(Art. 1684 du code général des impôts)

**Application de la solidarité fiscale entre propriétaire et locataire-exploitant
d'un fonds de commerce en cas de manquement fiscal**

Commentaire : le présent article prévoit que la solidarité fiscale entre le propriétaire et le locataire d'un fonds de commerce continue de s'appliquer au-delà de la date de la publication du contrat de location-gérance lorsqu'il y a manquement fiscal dans les impositions dues à raison de l'exploitation de ce fonds.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 3 de l'article 1684 du code général des impôts prévoit que « *le propriétaire d'un fonds de commerce est solidairement responsable avec l'exploitant de cette entreprise, des impôts directs établis à raison de l'exploitation de ce fonds* ». Cette solidarité fiscale s'applique y compris en cas de **location-gérance**, où le vendeur d'un fonds de commerce est propriétaire de ce dernier, qu'il loue au cessionnaire. Elle peut, dans ce cas, s'étendre sur plusieurs années, faisant peser un risque sur le vendeur-propriétaire du fonds de commerce.

L'article 144 de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique¹ a aménagé ce dispositif, en prévoyant que **la solidarité fiscale s'interrompt au jour de la publication du contrat de location-gérance**. Cet ajout est cohérent avec l'article L. 144-47 du code de commerce, qui prévoit que « *jusqu'à la publication du contrat de location-gérance et pendant un délai de six mois à compter de cette publication, le loueur du fonds est solidairement responsable avec le locataire-gérant des dettes contractées par celui-ci à l'occasion de l'exploitation du fonds* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Bernadette Laclais et Dominique Lefebvre, après deux avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à **ré-introduire la solidarité fiscale entre le propriétaire et le locataire au-delà de la date de publication du contrat de location-gérance**

¹ Article 47 selon la numérotation du projet de loi.

dans le cas où il y a retard ou fraude (fausse déclaration, activité occulte, etc.) tels que sanctionnés par les majorations prévues aux b et c de l'article 1728 et à l'article 1729 du code général des impôts et où le propriétaire ne pouvait ignorer ces manquements.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les auteurs de l'amendement soulignent, dans l'exposé des motifs de ce dernier, que la suppression de la solidarité fiscale entre le locataire et le propriétaire d'un fonds de commerce telle que prévue par la loi relative à la transparence précitée « *ne permet pas de conserver la portée dissuasive de ce dispositif au regard des risques de fraude* ».

En réintroduisant la solidarité fiscale en cas de retard ou de fraude fiscale dont devrait avoir connaissance le propriétaire, le présent article poursuit un **objectif louable de responsabilisation** de ce dernier. Il permet de rétablir un équilibre entre les deux objectifs qui sont poursuivis, selon les termes du secrétaire d'État au budget Christian Eckert « *rendre plus attractive la location-gérance, qui est souvent une manière de préparer la cession, et éviter les cas avérés de fraude* ».

On peut cependant s'interroger sur le caractère relativement subjectif de l'appréciation que devra faire l'administration fiscale pour déterminer les situations dans lesquelles le propriétaire ne pouvait ignorer les manquements fiscaux commis par son locataire.

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

*ARTICLE 19 sexies (nouveau)***Harmonisation du recouvrement des taxes affectées
aux centres techniques industriels dues sur les produits importés**

Commentaire : le présent article vise à confier à l'administration des douanes le recouvrement des trois nouvelles taxes affectées à des centres techniques industriels (CTI) créés en 2016, pour les produits importés.

I. LE DROIT EXISTANT

Les douze centres techniques industriels (CTI) et les quatre comités professionnels de développement économique (CPDE) sont des établissements publics qui exercent des missions de développement économique et technique au service des entreprises d'une filière, souvent composées de PME et d'ETI, mais aussi le cas échéant des actions de promotion, d'accompagnement à l'international ou encore de lutte contre la contrefaçon.

Les CTI et les CPDE sont financés soit par une dotation budgétaire, soit par une taxe affectée, assise sur les produits vendus par les entreprises de la filière. Neuf taxes sont prévues par l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003¹.

L'article 137 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2015² a créé trois nouvelles taxes affectées, au bénéfice :

- du **Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) ;**
- de l'**Institut des corps gras (ITERG) ;**
- du **Centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC),** nouveau CTI créé par le même article.

Ce même article a également harmonisé et sécurisé les procédures de recouvrement, de contrôle et de recours relatives à l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux CPDE. Par dérogation avec le droit commun applicable aux autres taxes affectées, **celles-ci sont recouvrées et collectées par les bénéficiaires eux-mêmes**, qui ont une meilleure connaissance de l'assiette – fort complexe – et de leurs adhérents. **L'administration fiscale conserve un rôle subsidiaire**, en cas de non-paiement de la taxe ou de défaut de déclaration.

¹ Ces taxes sont plafonnées par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances initiale pour 2012.

² Cet article était rattaché à la mission « Économie ».

Toutefois, pour les produits importés, le recouvrement des taxes affectées aux CTI et aux CPDE est effectué par l'administration des douanes¹.

Cette modalité n'a cependant pas été prévue pour les trois nouvelles taxes affectées créées en 2016. D'après l'exposé des motifs des amendements dont est issu le présent article, « *la déclaration des importations sur les mêmes documents déclaratifs que ceux concernant les ventes de produits en France et les exportations, prévue pour les trois nouvelles taxes affectées, était destinée à simplifier le processus déclaratif et de recouvrement. Les échanges avec les CTI concernés, après une première période de mise en œuvre de ces taxes, ont permis de constater qu'un recouvrement par l'administration des douanes au moment de l'importation s'avérait au final plus réaliste. En effet, si les CTI ont une bonne connaissance de leurs ressortissants et peuvent les relancer en cas d'absence de déclaration, voire contrôler les déclarations déposées, il n'en est pas de même pour les sociétés importatrices des produits concernés qui ne sont pas des fabricants de ces mêmes produits et qui ne sont donc pas précisément répertoriées par les CTI. Il sera donc difficile aux CTI de gérer les absences de déclaration des importateurs concernés et de leur rappeler leurs obligations. Par ailleurs, le reversement mensuel par l'administration des douanes permet aux CTI d'alimenter plus régulièrement leur trésorerie* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de deux amendements identiques, présentés respectivement par Valérie Rabault, rapporteure générale, au nom de la commission des finances, et par Jean-Claude Buisine. Il a été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à prévoir, pour les taxes affectées au CTIF, à l'ITERG et au CTIPC, un recouvrement par l'administration des douanes.

Les G, H et I de l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 seraient ainsi complétés par **une disposition identique à celle qui existe déjà pour les autres taxes affectées aux CTI et au CPDE** : « *Lorsqu'elle est due sur les produits importés, la taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects, selon les règles, garanties et sanctions applicables en matière de droits de douanes. Le produit de la taxe est versé mensuellement au centre technique* ».

¹ À l'exception de la taxe affectée au Centre technique des industries mécaniques (CETIM), dont les importations sont exonérées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, la commission des finances avait **proposé de supprimer l'article relatif aux taxes affectées aux CTI et CPDE, pour trois raisons de principe** rappelées par votre rapporteur général en séance publique¹ :

« Premièrement, [...] l'engagement du Gouvernement et du Président de la République de ne pas créer de taxe nouvelle. Une telle disposition est surtout contraire à la position du secrétaire d'État chargé du budget, qui s'était engagé à supprimer, à hauteur de un milliard d'euros, des taxes à faible rendement. Or non seulement on n'en supprime pas, mais on en crée de nouvelles !

« Deuxièmement, cet article est en totale contradiction avec l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques² qui dispose expressément : « une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent ». Concrètement, si on crée des taxes nouvelles, on devrait, dans le respect de cet article, en supprimer d'autres. Or rien de tel n'est prévu.

« Troisièmement, cet article crée des taxes extrêmement complexes. Dans un rapport, certes non public, de l'Inspection générale des finances, qui a examiné plus de 160 taxes à faible rendement, on découvre que le coût de recouvrement de nombre de ces taxes est supérieur à leur rendement ». Lors des débats en commission³, votre rapporteur général avait aussi déclaré : « Voyez par ailleurs la complexité de l'article - sa lecture prendrait une demi-heure, je vous l'épargnerai en séance. [...] Une pièce comportant du plastique et du métal sera-t-elle assujettie aux taxes sur le plastique et à celles sur le métal ? Et l'on prétend simplifier le code général des impôts ! On pourrait trouver des assiettes et des rédactions plus claires ».

Ces rappels étant faits, les dispositions proposées par le présent article constituent des améliorations de nature technique, auxquelles il n'y a pas lieu de s'opposer. L'harmonisation du recouvrement des droits dus au titre des importations devrait être plus efficace qu'une simple obligation déclarative auprès des CTI, dont il est douteux que tous les redevables importateurs s'acquittent effectivement.

Reste que le présent article est une nouvelle confirmation du bien-fondé de la position de la commission des finances quant à la complexité de ces taxes affectées : il succède à trois autres corrections techniques adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de

¹ Compte-rendu intégral des débats, 28 novembre 2015.

² Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

³ Compte-rendu des débats de la commission des finances, 27 octobre 2015.

finances pour 2017¹, et à pas moins de vingt-huit amendements adoptés sur l'article initial du projet de loi de finances pour 2016.

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

¹ Il s'agit des articles 18 bis, 18 ter et 18 quater.

ARTICLE 19 septies (nouveau)

**Échanges d'informations entre les chambres de métiers
et de l'artisanat et les URSSAF**

Commentaire : le présent article vise à permettre les échanges d'informations entre les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) et les URSSAF dans le cadre du recouvrement de la taxe affectée aux CMA.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 135 J du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit un **droit de communication entre chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) et l'administration fiscale** : « *afin de procéder à des rapprochements avec le répertoire des métiers, les chambres de métiers et de l'artisanat peuvent se faire communiquer par l'administration fiscale la liste nominative des assujettis à la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat. Les chambres de métiers et de l'artisanat et l'administration peuvent se communiquer mutuellement les informations nécessaires au recensement des assujettis à la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat* ».

Or, depuis le 1^{er} janvier 2015, et en application de l'article 1601-0 A du code général des impôts (CGI) créé par l'article 29 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, **la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat due par les travailleurs indépendants relevant du régime « micro-social » est recouvrée et contrôlée par les URSSAF¹**, en même temps que leurs cotisations sociales, par dérogation avec le droit commun de l'article 1601 du code général des impôts, qui prévoit que cette taxe affectée est recouvrée et contrôlée par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Par conséquent, le IV de l'article 41 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a **modifié l'article L. 135 J du livre des procédures fiscales** pour permettre que les rapprochements de fichiers et les échanges d'informations puissent avoir lieu **non seulement avec l'administration fiscale, mais aussi avec tout autre organisme chargé du recouvrement et du contrôle** de la taxe pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat — c'est-à-dire en pratique les URSSAF.

¹ Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

Toutefois, l'article 41 de la loi du 8 août 2016 précitée, qui a pour objet principal la réforme de la contribution à la formation professionnelle due par les travailleurs indépendants, contient **une ambiguïté quant à sa date d'application en ce qui concerne le droit de communication des CMA**. En effet, le VII de cet article prévoit seulement qu'il « *s'applique à la contribution à la formation professionnelle due par les travailleurs indépendants pour les périodes courant à compter du 1^{er} janvier 2018* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de deux amendements identiques, présentés respectivement par Valérie Rabault, rapporteure générale, au nom de la commission des finances, et par Éric Alauzet. Il a été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement.

Afin de clarifier et de sécuriser la date d'application de la modification l'article L. 135 J du livre des procédures fiscales, il prévoit expressément que celle-ci **entre en vigueur au 1^{er} janvier 2017**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article constitue **une mesure de clarification et surtout de sécurisation bienvenue**, le recouvrement par les URSSAF de la taxe pour frais de CMA due par les micro-entrepreneurs étant d'ordres et déjà en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015.

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

ARTICLE 20

(Art. 885 I quater, 885 O bis et 885 O ter du code général des impôts)

Clarification de la notion de bien professionnel

Commentaire : le présent article propose de modifier la définition des biens professionnels exonérés de l'assiette de l'impôt sur la fortune.

I. LE DROIT EXISTANT**A. UN RÉGIME D'EXONÉRATION TOTALE D'ISF POUR LES BIENS PROFESSIONNELS**

En application du dernier alinéa de l'article 885 A du code général des impôts, les **biens professionnels** définis aux articles 885 N à 885 R du même code **ne sont pas pris en compte dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).**

Conformément à l'article 885 N précité, sont considérés comme professionnels les biens « *nécessaires à l'exercice, à titre principal, tant par leur propriétaire que par le conjoint de celui-ci, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale* ».

Aux termes de l'article 885 O bis du même code, les parts et actions de sociétés peuvent à ce titre être considérées comme des biens professionnels si **deux principales conditions sont réunies.**

Premièrement, le propriétaire doit occuper une fonction dirigeante au sein de la société, ce qui correspond à un poste de gérant, d'associé, de président, de directeur général, de président du conseil de surveillance ou de membre du directoire.

Le deuxième alinéa du 1° précise que les fonctions doivent être « *effectivement exercées et donner lieu à une rémunération normale* » représentant plus de la moitié des revenus à raison desquels l'intéressé est soumis à l'impôt sur le revenu « *dans les catégories des traitements et salaires, bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques agricoles, bénéfiques non commerciaux, revenus des gérants et associés* ».

Deuxièmement, les parts ou actions du propriétaire doivent, au choix :

- représenter 25 % au moins des droits de vote attachés aux titres émis par la société, « *directement ou par l'intermédiaire de son conjoint ou de leurs ascendants ou descendants ou de leurs frères et sœurs* » ;

- avoir une valeur correspondant au minimum à 50 % du patrimoine brut du propriétaire imposable à l'ISF.

L'article 885 O *ter* du code général des impôts prévoit néanmoins que seule la fraction de la valeur des parts ou actions « *correspondant aux éléments du patrimoine social nécessaires à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société* » bénéficie de l'exonération. Autrement dit, **seule la fraction de la participation correspondant aux actifs nécessaires à l'activité de la société est exonérée d'ISF.**

B. UN RÉGIME D'EXONÉRATION PARTIELLE POUR LES PARTS OU ACTIONS DÉTENUES PENDANT SIX ANS PAR LES SALARIÉS ET LES MANDATAIRES SOCIAUX

Lorsque les conditions d'application du régime des biens professionnels ne sont pas réunies, le propriétaire peut néanmoins bénéficier, en application de l'article 885 I *quater*, d'une **exonération partielle d'ISF à hauteur des trois quarts de la valeur des parts ou actions.**

L'exonération est subordonnée à la condition que le propriétaire **exerce son activité principale dans la société** comme salarié ou mandataire social¹ et que les parts ou actions **restent sa propriété pendant au moins six ans** à compter du « *premier fait générateur au titre duquel l'exonération a été demandée* ».

En application du IV du même article, l'exonération partielle est « *exclusive de l'application de tout autre régime de faveur* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN DURCISSEMENT DE LA NOTION D'ACTIVITÉ PRINCIPALE

1. Dans le régime d'exonération partielle

Les alinéas 2 à 6 du présent article visent à **explicitier la notion d'activité principale** dans le cadre du régime d'exonération partielle prévu à l'article 885 I *quater* du code général des impôts.

La première phrase du quatrième alinéa propose de préciser que **l'activité doit correspondre à une fonction « effectivement exercée » et donner lieu à une « rémunération normale »** au regard des rémunérations du

¹ Comme le rappelle le Bulletin officiel des finances publiques, il convient d'entendre par mandataires sociaux « le président du conseil d'administration, les administrateurs, le président du conseil de surveillance, les membres du conseil de surveillance, le directeur général, les directeurs généraux délégués, les membres du directoire ou le gérant » (BOI-PAT-ISF-30-40-80-20120912).

même type versées « *au titre de fonctions analogues dans l'entreprise ou dans des entreprises similaires* » établies en France.

En outre, la deuxième phrase du quatrième alinéa vise à **créer un seuil de rémunération** : désormais, la qualification d'activité principale supposerait que la rémunération représente plus de la moitié des revenus « *à raison desquels l'intéressé est soumis à l'impôt sur le revenu* »¹, à l'exclusion des revenus non professionnels.

Enfin, les cinquième et sixième alinéas du présent article proposent que, lorsque l'exonération s'applique à des parts ou actions de plusieurs sociétés, la condition de rémunération normale soit **appréciée** « *dans chaque société prise isolément* », tandis que la condition relative au seuil de rémunération serait respectée **uniquement** « *si la somme des rémunérations perçues au titre des fonctions exercées dans ces différentes sociétés représente plus de la moitié des revenus mentionnés au même alinéa* ».

2. Dans le régime d'exonération totale

Les septième et huitième alinéas du présent article visent à **transposer au régime d'exonération totale** prévu à l'article 885 O *bis* du code général des impôts les nouvelles conditions proposées au quatrième alinéa du présent article pour le régime d'exonération partielle, à l'exception de la référence aux jetons de présence imposés dans la catégorie des revenus mobiliers.

Au regard du droit en vigueur, l'adoption de ces dispositions se traduirait par deux principales évolutions :

- la condition de rémunération normale serait désormais explicitement appréciée au regard des rémunérations du même type versées « *au titre de fonctions analogues dans l'entreprise ou dans des entreprises similaires* » ;

- les **revenus non professionnels** seraient exclus du calcul permettant d'apprécier le respect du seuil de rémunération de 50 %.

B. L'EXCLUSION DES ACTIFS NON NÉCESSAIRES À L'ACTIVITÉ DE LA SOCIÉTÉ ÉTENDUE AUX ACTIFS DES FILIALES ET SOUS-FILIALES

Les trois derniers alinéas du présent proposent **d'étendre aux actifs des filiales et sous-filiales** l'exclusion du régime des biens professionnels des actifs non nécessaires à l'activité de la société prévue à l'article 885 O *ter* du code général des impôts.

¹ Il s'agit uniquement des revenus relevant des catégories des traitements et salaires, bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques agricoles, bénéfiques non commerciaux, revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62 du code général des impôts ainsi que des jetons de présence imposés dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers.

Ainsi, le dixième alinéa du présent article entend indiquer que « *n'est pas considérée comme un bien professionnel la fraction de la valeur des parts ou actions de la société mentionnée [...] représentative de la fraction du patrimoine social d'une société détenue directement ou indirectement par cette société non nécessaire à sa propre activité ou à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société* ».

Le dernier alinéa du présent article propose toutefois de préciser qu'aucun rehaussement ne peut être effectué sur ce fondement à raison d'éléments **pour lesquels le redevable, « de bonne foi, n'est pas en mesure de disposer des informations nécessaires »**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les contentieux liés à la définition de la notion de bien professionnel témoignent des fragilités de l'ISF, dont la survie a été subordonnée à la mise en place de nombreuses exonérations visant à en atténuer les effets anti-économiques. Aussi, **la question de l'avenir de l'ISF devra être posée à l'issue des prochaines élections**. Dans l'intervalle, il est toutefois nécessaire de garantir la sécurité juridique des dispositions opposables aux contribuables.

A. UNE CLARIFICATION IMPARFAITE DE LA NOTION D'ACTIVITÉ PRINCIPALE

Si le bénéfice des régimes d'exonération précités est subordonné au fait que le propriétaire des titres exerce son activité principale dans la société, l'article 885 I *quater* du code général des impôts ne précise pas les critères en vertu desquels cette condition doit être appréciée, contrairement à l'article 885 O *bis* du même code.

Aussi, la Cour de cassation a considéré dans un arrêt rendu le 5 janvier 2016¹ que la condition tenant à l'exercice de l'activité principale prévue à l'article 885 I *quater* **n'implique pas nécessairement de percevoir une rémunération** mais doit être appréciée au regard d'un faisceau d'indices.

Par conséquent, le présent article propose de transposer à l'article 885 I *quater*, en les précisant, les critères d'appréciation actuellement prévus à l'article 885 O *bis*. Comme cela a été indiqué précédemment, l'activité du redevable au sein de la société devra notamment correspondre à une fonction « *effectivement exercée* » et donner lieu à une « *rémunération normale* » pour ouvrir droit au régime, un seuil minimal de rémunération

¹ Cour de cassation, civile, chambre commerciale, 5 janvier 2016, 14-23.681.

correspondant à 50 % des revenus professionnels étant par ailleurs mis en place.

Votre rapporteur général n'est pas opposé à cette clarification, dans la mesure où le dispositif proposé permet de « *garantir l'effectivité du lien entre les redevables concernés et les sociétés en cause* »¹, qui justifie l'exonération accordée, tout en **limitant le risque de contentieux**.

Toutefois, la nouvelle rédaction du dernier alinéa du 1° de l'article 885 O *bis* proposée au huitième alinéa du présent article afin d'harmoniser les deux régimes **ne fait pas référence aux jetons de présence** imposés dans la catégorie des revenus mobiliers, contrairement à la nouvelle rédaction du I de l'article 885 I *quater* proposée au quatrième alinéa du présent article. Cette référence permet pourtant de tenir compte de ce mode de rémunération spécifique à certains dirigeants (ex : président du conseil de surveillance) dans les modalités de calcul du seuil minimal de rémunération.

En outre, **un aménagement de la condition de détention de six ans** prévue au deuxième alinéa du I de l'article 885 I *quater* pour bénéficier du régime d'exonération partielle pourrait opportunément être envisagé. En effet, cette durée minimale est actuellement appréciée « *à compter du premier fait générateur au titre duquel l'exonération a été demandée* ». Dans le cas d'un redevable qui basculerait du régime d'exonération totale prévu à l'article 885 O *bis* vers le régime d'exonération partielle prévu à l'article 885 I *quater*, par exemple à la suite d'un départ à la retraite, la durée de détention des parts ou actions sous le régime d'exonération totale n'est donc pas prise en compte, créant ainsi une inégalité injustifiée entre redevables.

Aussi, votre rapporteur général vous propose **deux amendements** (FINC. 13 et FINC. 12) permettant de remédier à ces difficultés.

B. UNE EXCLUSION DES ACTIFS DES FILIALES ET SOUS-FILIALES DONT LA CONSTITUTIONNALITÉ N'EST, EN L'ÉTAT, PAS ASSURÉE

En complément, le présent article propose **d'étendre aux actifs des filiales et sous-filiales** l'exclusion du régime des biens professionnels des actifs non nécessaires à l'activité de la société prévue à l'article 885 O *ter* du code général des impôts.

Il s'agit là encore de tenir compte d'un récent arrêt² dans lequel la Cour de cassation a considéré que le champ d'application du mécanisme de limitation de l'exonération des biens professionnels **ne pouvait s'étendre aux actifs des filiales et sous-filiales des sociétés constituant un groupe**, dès lors que l'article 885 O *ter* du code général des impôts est d'interprétation stricte.

¹ Étude d'impact annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

² Cour de cassation, civile, chambre commerciale, 20 octobre 2015, 14-19.598.

Dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le Gouvernement estime ainsi qu'à défaut de modifier ces dispositions, le **risque est « de voir se développer les pratiques abusives consistant à placer, en vue de bénéficier d'une exonération d'ISF, les biens non nécessaires à l'activité professionnelle, tels que des biens issus du patrimoine personnel du dirigeant et réservés à son seul usage, dans des filiales ou sous-filiales de la société éligible au régime des biens professionnels »**.

Le Gouvernement admet néanmoins, compte tenu « des éventuelles difficultés d'application de cette règle », la **nécessité de prévoir une « clause de sauvegarde »** afin de protéger les redevables qui, de bonne foi, n'étaient pas en mesure de « disposer des informations nécessaires » pour faire une juste application du dispositif au moment du calcul de l'exonération. L'opération de réintégration pourrait en effet se révéler **excessivement complexe** pour les sociétés non cotées, en ce qu'elle suppose au préalable une valorisation des parts ou actions détenues par le contribuable.

Si votre rapporteur général ne conteste pas la nécessité de lutter contre les pratiques consistant à loger des biens issus du patrimoine personnel du dirigeant et réservé à son seul usage au sein de filiales, **la constitutionnalité du dispositif proposé ne semble pas assurée en l'état**.

Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a en effet **censuré** les dispositions de l'article 13 de la loi de finances pour 2013 qui visaient à prévoir que « l'exclusion de la catégorie des biens professionnels des éléments du patrimoine non nécessaires à l'activité professionnelle s'applique quel que soit le nombre de niveaux d'interposition entre la société et les biens non nécessaires à son activité » – ce qui revenait à « prendre en compte, dans le patrimoine des personnes physiques détentrices de participations dans des sociétés, des éléments de patrimoine appartenant à des sociétés dans lesquelles ils ne détenaient aucune participation, aux fins d'apprécier le caractère nécessaire des actifs ainsi globalisés »¹. En l'espèce, le juge constitutionnel a estimé que **le législateur ne pouvait asseoir l'ISF sur ces éléments du patrimoine de la société « alors même qu'il n'est pas établi que ces biens sont, dans les faits, à la disposition de l'actionnaire ou de l'associé »**².

Or, l'extension proposée au présent article reviendrait précisément à asseoir l'ISF sur des biens logés au sein de filiales et sous-filiales dont **il n'est pas établi** qu'ils sont, dans les faits, à la disposition du redevable.

Aussi, afin de sécuriser le dispositif, votre rapporteur général propose de **modifier la clause de sauvegarde en reprenant le considérant du Conseil constitutionnel précité** : ainsi, aucun rehaussement ne pourrait être effectué « à raison des éléments dont il n'est pas établi qu'ils sont, dans les faits, à la disposition du redevable, ou pour lesquels le redevable, de bonne foi, n'est

¹ Jean-Pierre Maublanc, « Non extension aux actifs des filiales et sous-filiales de la limite d'exonération d'ISF des parts sociales », Droit fiscal n° 6, 11 février 2016.

² Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 96.

pas en mesure de disposer des informations nécessaires ». C'est l'objet de l'amendement FINC. 14.

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

ARTICLE 21

(Art. 150-0 A, 150-0 B quinquies [nouveau], 787 B et 885 I bis du code général des impôts, art. L. 221-32-4 [nouveau], L. 221-32-5 [nouveau], L. 221-32-6 [nouveau] et L. 221-32-7 [nouveau] du code monétaire et financier, et art. L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale)

Compte PME innovation

Commentaire : le présent article prévoit la mise en place d'un compte « PME innovation » afin d'inciter les personnes physiques impliquées dans la gestion de leur entreprise à réinvestir leurs plus-values.

I. LE DROIT EXISTANT**A. EN CAS DE DÉTENTION DIRECTE, LA CESSION D'UNE ENTREPRISE ENTRAÎNE L'IMPOSITION IMMÉDIATE DE LA PLUS-VALUE**

En cas de détention directe, les gains nets tirés de la cession à titre onéreux de parts ou actions d'une société sont **imposés au barème de l'impôt sur le revenu** en application de l'article 150-0 A du code général des impôts, quand bien même le propriétaire s'engagerait à réinvestir le produit de la cession dans d'autres entreprises.

Ces gains nets sont également assujettis aux **prélèvements sociaux** sur les revenus du patrimoine, dont le taux est de **15,5 %**.

L'abattement pour durée de détention prévu au deuxième alinéa du 1 de l'article 150-0 D du même code permet néanmoins de **réduire le taux d'imposition effectif**.

**Taux global d'imposition des plus-values mobilières
selon la durée de détention dans le régime général**

(en %)

	Détention inférieure à 2 ans	Détention comprise entre 2 et 8 ans	Détention supérieure à 8 ans
Contribuable situé dans la tranche à 45 % de l'IR et redevable de la surtaxe de 4 %	62 %	39,5 %	32,8 %
Contribuable situé dans la tranche à 30 % de l'IR	44 %	29 %	24,5 %

Source : commission des finances du Sénat

Lorsque la société est une petite ou moyenne entreprise (PME) créée depuis moins de dix ans, un **abattement renforcé** est prévu au 1 *quater* de l'article 150-0 D du CGI.

Taux global d'imposition des plus-values mobilières selon la durée de détention lorsque l'abattement renforcé est applicable

(en %)

	Détention inférieure à 1 an	Détention comprise entre 1 et 4 ans	Détention comprise entre 4 et 8 ans	Détention supérieure à 8 ans
Contribuable situé dans la tranche à 45 % de l'IR et redevable de la surtaxe	62 %	39,50 %	32,80 %	23,80 %
Contribuable situé dans la tranche à 30 % de l'IR	44 %	29 %	24,50 %	18,50 %

Note de lecture : l'abattement fixe prévu pour les dirigeants partant à la retraite n'est pas pris en compte.

Source : *commission des finances du Sénat*

B. L'INTERPOSITION D'UNE SOCIÉTÉ HOLDING PERMET NÉANMOINS, SOUS RÉSERVE DE RESPECTER UNE CONDITION DE RÉINVESTISSEMENT, DE BÉNÉFICIER D'UN REPORT D'IMPOSITION

Le recours à l'interposition d'une société holding permet toutefois au propriétaire de **bénéficier d'un report d'imposition** en cas de réinvestissement d'une fraction du produit de la cession.

Pour bénéficier de ce régime, prévu à l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts, le propriétaire doit tout d'abord **apporter ses titres** à une société qu'il contrôle soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent.

Le régime du report d'imposition permet de **décaler l'imposition effective de cette plus-value à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux à une date ultérieure**. Autrement dit, même si l'entrepreneur « vend » ses titres à sa holding, cet événement n'entraîne aucune imposition.

À l'issue de cette première opération, la holding peut alors à son tour céder les titres apportés, sans que ne soit cette fois constatée aucune plus-value dans la mesure où la cession des titres est effectuée à leur valeur d'apport (schéma dit d'« apport-cession »).

Le I de l'article 150-0 B *ter* précité prévoit toutefois qu'il est mis fin au report d'imposition à **l'occasion de la cession des titres reçus en rémunération de l'apport ou des titres apportés**¹. La cession des titres

¹ S'agissant des titres apportés, le report d'imposition prend fin si la cession intervient dans un délai, décompté de date à date, de trois ans à compter de l'apport des titres.

apportés à la holding devrait donc en principe entraîner l'imposition effective de la plus-value initialement reportée.

Néanmoins, **une exception est prévue** lorsque la société bénéficiaire de l'apport cède les titres dans un délai de trois ans à compter de la date de l'apport mais **prend l'engagement de réinvestir au moins 50 % du produit de leur cession dans un délai de deux ans.**

Afin d'encourager l'investissement productif, seuls sont éligibles au réinvestissement :

- le financement d'une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière ;

- l'acquisition d'une fraction du capital d'une société exerçant une activité économique éligible ayant pour effet de conférer, à la société qui acquiert les titres, le contrôle de la société émettrice de ces titres ;

- la souscription en numéraire au capital initial ou à l'augmentation de capital d'une ou plusieurs sociétés exerçant une activité économique éligible.

Sous réserve de respecter cette condition de réinvestissement, le redevable peut donc **réinvestir les plus-values tirées de la cession des parts de sa société dans de nouvelles entreprises, sans frottement fiscal.**

Ce type de montage est couramment utilisé par les *business angels* engagés dans un cycle de cession-réinvestissement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **propose la mise en place d'un compte dit « PME innovation »**, dont l'incidence budgétaire n'est pas chiffrable¹, afin de *« rapprocher la fiscalité des cycles de cession-réinvestissement de la fiscalité qui porterait sur un investissement unique »*², de façon à inciter les *business angels* à réinvestir leurs profits pour financer de jeunes entreprises.

L'alinéa 27 prévoit ainsi que les contribuables **dont le domicile fiscal est situé en France** *« peuvent ouvrir un compte PME innovation auprès d'un établissement de crédit, de la Caisse des dépôts et consignations, de la Banque de France ou d'une entreprise d'investissement »*.

Comme pour un plan d'épargne en actions (PEA), l'ouverture d'un compte PME innovation se traduit par la mise en place d'un **compte-titres** et d'un **compte espèces** (alinéa 29). Ce dernier ne saurait toutefois faire l'objet d'une rémunération (alinéa 31).

¹ Évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative, p. 114.

² Évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative, p. 109.

A. L'ALIMENTATION DU COMPTE

Les conditions en vertu desquelles le titulaire peut **déposer** sur son compte des parts ou actions d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés sont prévues aux alinéas 32 à 37 du présent article.

S'agissant des critères tenant à la société (alinéa 33), cette dernière doit répondre aux conditions permettant de bénéficier de l'abattement renforcé sur les plus-values de cession. Conformément au 1^o du B du 1^{er} quater de l'article 150-0 D du code général des impôts, seules seraient ainsi éligibles les **PME européennes de moins de dix ans qui exercent une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole**, à l'exception de la gestion de leur propre patrimoine mobilier ou immobilier.

S'agissant des critères tenant au titulaire du compte (alinéas 34 à 37), ce dernier doit remplir l'une des conditions suivantes :

- détenir ou avoir détenu, à un moment quelconque depuis la création de la société, au moins **25 % des droits** de votes ou des droits dans les bénéfices sociaux de cette société, avec son conjoint ou partenaire ainsi que leurs ascendants et descendants ;

- détenir ou avoir détenu **au moins de 10 % des droits** dans les mêmes conditions et avoir exercé une **fonction dirigeante¹ ou une activité salariée** au sein de la société pendant au moins 24 mois.

Afin d'encourager le développement de ce nouveau compte, des **modalités dérogatoires d'alimentation du compte**, valables jusqu'au 31 décembre 2017, sont proposées (alinéas 74 à 78).

Jusqu'à cette date, il sera ainsi possible de déposer sur le compte PME innovation des liquidités issues de cessions antérieures, lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- la cession est intervenue à compter du 1^{er} janvier 2016 ;

- les critères précités tenant à la société et au titulaire du compte étaient respectés à la date de la cession.

¹ Ce qui correspond à un poste de gérant, d'associé, de président, de directeur général, de président du conseil de surveillance ou de membre du directoire. Les fonctions doivent être effectivement exercées et donner lieu à une rémunération normale, qui ne peut être inférieure à 50 % des revenus du contribuable.

B. LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE

1. Le délai de réinvestissement

Une fois les parts ou actions déposées sur le compte PME innovation, l'alinéa 39 prévoit que le **compte-espèces** peut être alimenté par :

- le prix de cession ou de rachat des parts ou actions déposées sur le compte-titres ;
- le complément du prix de cession (clauses de type « *earn out* ») ;
- les sommes et valeurs attribuées lors de la dissolution d'une société dont les parts ou actions figurent au compte-titres.

À l'inverse, l'alinéa 38 exclut les produits des parts ou actions inscrites sur le compte-titres (ex : dividendes) et les *boni* de liquidation, qui constituent des revenus de capitaux mobiliers et ne peuvent donc être inscrits sur le compte.

Les liquidités figurant sur le compte-espèces doivent être réinvesties dans un délai de vingt-quatre mois « à compter de la date de l'opération et, s'agissant du complément de prix, de sa perception » (alinéa 39).

2. Le champ du réinvestissement

Le champ du réinvestissement est circonscrit par les alinéas 40 à 45.

Les liquidités peuvent tout d'abord être employées pour souscrire au capital initial ou aux augmentations de capital de PME éligibles au dispositif « ISF-PME » dont le titulaire du compte n'est ni associé, ni actionnaire. Plus précisément, il s'agit des sociétés qui répondent aux conditions prévues aux a à g et aux i et j du 1 bis du I de l'article 885-0 V bis du code général des impôts – étant entendu que les conditions prévues « à l'avant dernier alinéa du 1 et aux c, e, f et i du 1 bis du I du même article, ainsi que celle tenant au régime fiscal de la société doivent être respectées en permanence pendant la durée de détention » des titres sur le compte (alinéa 41).

Les conditions prévues aux a à g et aux i et j du 1 bis du I de l'article 885-0 V bis du code général des impôts

La société doit satisfaire aux conditions suivantes :

- a) être une PME ;
- b) ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté ;

c) **exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale**, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier, des activités de construction d'immeubles en vue de leur vente ou de leur location et des activités immobilières ;

d) remplir au moins l'une des conditions suivantes au moment de l'investissement initial :

- n'exercer son activité sur aucun marché ;

- exercer son activité sur un marché depuis **moins de sept ans** ;

- avoir besoin d'un investissement supérieur à 50 % de son chiffre d'affaires annuel moyen des cinq dernières années sur la base d'un plan d'entreprise établi en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits ;

e) ne pas avoir d'actifs constitués de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux de course ou de concours ou, sauf si l'objet même de son activité consiste en leur consommation ou en leur vente au détail, de vins ou d'alcools ;

f) avoir son siège de direction effective dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative ;

g) **ne pas être une société cotée**, sauf sur un marché où la majorité des instruments sont émis par des PME ;

i) compter au moins deux salariés ;

j) **ne pas avoir reçu plus de 15 millions d'euros d'aides au titre du financement des risques.**

Source : article 885-0 V bis du code général des impôts

Les liquidités peuvent également être employées pour souscrire aux **augmentations de capital de sociétés dont le redevable est déjà associé ou actionnaire, lorsque les souscriptions constituent un investissement de suivi** au sens du dispositif « ISF-PME » et sous réserve que les sociétés demeurent éligibles au dispositif (alinéa 42).

À titre de rappel, aux termes des troisième et quatrième alinéas du c du 1° du I de l'article 885-0 V bis du code général des impôts, un investissement de suivi répond aux **deux conditions suivantes** :

- de possibles investissements de suivi étaient prévus dans le plan d'entreprise de la société bénéficiaire ;

- la société bénéficiaire de l'investissement de suivi n'est pas devenue liée à une autre entreprise.

Enfin, les liquidités peuvent aussi être employées pour souscrire des parts ou actions de certains fonds (alinéas 43 à 45). Seuls sont éligibles les fonds communs de placement à risques (FCPR), les fonds professionnels de capital investissement (FPCI) ainsi que les sociétés de libre partenariat (SLP) et assimilés dont l'actif est constitué à **au moins 80 %** de parts ou

actions de sociétés éligibles au réinvestissement – le délai pour atteindre ce quota étant fixé à **vingt-quatre mois** à compter de la date de la cession ayant généré les liquidités employées par le titulaire.

Les alinéas 52 à 58 prévoient néanmoins différentes clauses anti-abus visant notamment à éviter tout cumul avec d'autres dispositifs fiscaux avantageux.

Ainsi, les liquidités ne peuvent être employées à la souscription de :

- titres attribués dans le cadre de l'épargne salariale (stock-options, actions gratuites et bons de souscription de parts de créateur d'entreprise) ;
- parts ou d'actions de « *carried interest* » ;
- parts de fonds communs de placement constitués dans le cadre de l'épargne salariale.

Par ailleurs, les souscriptions ne peuvent ouvrir droit ni à l'avantage fiscal résultant de l'article 885 I *quater* du code général des impôts (exonération partielle au titre de l'ISF pour les salariés et mandataires sociaux), ni aux réductions d'impôt prévues aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B (investissements outre-mer), 199 *terdecies*-0 A (dispositif « Madelin »), 199 *terdecies*-0 C (souscriptions au capital d'entreprises de presse), 199 *unvicies* (dispositif « Sofica ») et 885-0 V *bis* (dispositif « ISF-PME ») du même code. Enfin, les parts ou actions ne peuvent faire l'objet d'un engagement de conservation au sens des articles 787 B et 885 I *bis* du code général des impôts (pacte « Dutreil »)¹.

3. La condition d'accompagnement

Une fois le réinvestissement effectué, les alinéas 46 à 51 imposent au titulaire du compte de fournir son expertise aux PME auxquelles il a apporté des financements.

En cas d'investissement direct, le titulaire doit remplir vis-à-vis de chacune des sociétés dans lesquelles il a réinvesti ses liquidités l'une des trois conditions suivantes :

- il exerce une **fonction dirigeante** au sein de l'entreprise et perçoit à ce titre une rémunération normale au sens de l'article 885 O *bis*² ;
- il est **administrateur** de la société ou **membre de son conseil de surveillance** ;

¹ Réciproquement, les parts ou actions qui ont déjà fait l'objet d'un engagement de conservation ne peuvent être inscrites sur un compte PME innovation, sous peine de remise en cause de l'exonération partielle au titre des droits de mutation à titre gratuit et de l'ISF (alinéas 20 à 23).

² Voir sur ce point le commentaire de l'article 20 du présent projet de loi de finances rectificative.

- il est lié à la société par une **convention d'accompagnement** dans laquelle il s'engage à participer activement à la définition de sa stratégie et à lui fournir, à sa demande, des prestations de conseil à titre gratuit.

En cas d'investissement intermédié, chaque investisseur titulaire d'un compte PME innovation doit remplir l'une des trois conditions précitées **dans chacune des sociétés** dans lesquelles le fonds ou la société de libre partenariat a investi.

Quel que soit le mode d'investissement, les conditions précitées doivent être remplies **au plus tard à l'expiration du troisième mois suivant l'emploi des liquidités et pendant toute la durée de détention** des titres sur le compte (alinéa 51).

C. LA SORTIE DU COMPTE

L'alinéa 59 rend possible le **retrait de liquidité** sur le compte-espèces, l'alinéa 61 précisant que cette opération peut être effectuée sans entraîner la clôture du compte.

En revanche, le non-respect de l'une des conditions d'alimentation et de fonctionnement du compte précitées ainsi que le décès du titulaire ont pour conséquence la **clôture du compte** (alinéas 62 et 64), qui peut par ailleurs être décidée à tout moment par le titulaire (alinéa 63).

D. LE CADRE SOCIAL

Le cadre social prévu aux alinéas 66 à 73 du présent article vise à **maintenir une imposition annuelle et à la source des gains de cession réalisés dans le compte PME innovation aux prélèvements sociaux**.

Ainsi, les prélèvements sociaux sur les plus-values et distributions réalisées dans le compte, nettes des moins-values subies, à raison d'opérations réalisées dans le compte, au titre de la même année ou des dix années précédentes (alinéa 70), seraient effectués par l'établissement payeur et versés au Trésor dans les quinze premiers jours du mois qui suit la date du retrait ou, en l'absence de retrait, le 31 décembre (alinéa 73).

E. LE CADRE FISCAL

Le cadre fiscal proposé aux alinéas 1 à 23 du présent article vise à **différer l'imposition à l'impôt sur le revenu, qui n'aurait lieu qu'à l'issue du cycle de cession-réinvestissement, sur une assiette globale** calculée lors du retrait « *en tenant compte des plus et moins-values historiquement réalisées sur le compte* »¹.

¹ Évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative, p. 112.

Le **retrait** de titres ou de liquidités ainsi que la **clôture** du compte constitueraient des faits générateurs de l'imposition du gain net à l'impôt sur le revenu (alinéa 3).

Ce **gain net** serait calculé selon des modalités particulières, prévues par un nouvel article 150-0 B *quinquies* inséré au sein du code général des impôts.

1. En cas de retrait de liquidités

En cas de retrait de liquidités, le gain net serait constitué, dans la limite du montant du retrait opéré, par le **solde des plus-values, moins-values et distributions constatées lors d'opérations réalisées dans le compte, retenues pour leur montant brut**, c'est-à-dire avant application des abattements pour durée de détention (alinéa 5).

S'agissant des modalités de détermination des plus-values et moins-values, l'alinéa 7 renvoie aux dispositions du régime général prévues à l'article 150-0 D du même code. L'alinéa 8 propose toutefois de déroger à ces dispositions sur un point : **les moins-values seraient imputables**, « *sans limitation de délai, en priorité sur les plus-values des années antérieures les plus anciennes puis sur les plus-values de l'année et des années suivantes afférentes aux titres souscrits aux dates les plus anciennes* »¹ (alinéa 8).

En cas de solde positif, le gain net serait alors réduit des abattements pour durée de détention. Concrètement, le gain net serait ventilé entre les différents taux d'abattement « *selon la même répartition que l'ensemble des plus-values constatées dans le compte au jour du retrait avant imputation des moins-values* » (alinéa 9).

Par combinaison des alinéas 8 et 9, le titulaire du compte ne dispose donc d'**aucune liberté pour imputer les moins-values** sur les plus-values dont le taux d'abattement est le plus faible.

En cas de solde négatif, les liquidités ne seraient pas imposées, les moins-values excédant les plus-values restant imputables dans le compte pour de futurs retraits (alinéa 10).

2. En cas de retrait de titres

En cas de retrait de titres, le gain net correspondrait à la **valeur de souscription** des titres retirés (alinéa 11). Le gain imposable serait alors déterminé **dans les mêmes conditions** qu'en cas de retrait de liquidités (alinéa 12). Dès lors, la combinaison des deux dispositions a pour effet de

¹ À titre de rappel, l'article 150-0 D précité dispose que les moins-values subies au cours d'une année « *sont imputables exclusivement sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année ou des dix années suivantes* ».

n'imposer que la fraction de la valeur de souscription correspondant à des gains générés dans le compte.

Une exception est toutefois prévue pour les **titres apportés dans le compte**, pour lesquels aucune imposition ne serait établie (alinéa 13).

En cas de cession ultérieure à titre onéreux ou de rachat de titres ayant fait l'objet d'un retrait du compte, le gain net serait alors déterminé et imposé suivant les **modalités de droit commun** (alinéa 14).

3. En cas de clôture du compte

La clôture du compte entraînerait le **retrait de l'ensemble des actifs détenus sur le compte**, le gain de clôture étant déterminé selon les règles précédemment décrites (alinéa 15).

Si le gain de clôture constitue une moins-value, celle-ci serait imputable sur les plus-values réalisées en dehors du compte la même année ou au cours des années suivantes (alinéa 16).

Le transfert par le titulaire du compte de son domicile fiscal hors de France entraînerait les mêmes conséquences qu'une clôture du compte (alinéa 17). En particulier, l'*exit tax* prévue à l'article 167 *bis* du code général des impôts serait applicable selon les modalités prévues aux alinéas 17 à 19.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue Bernadette Laclais, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un premier amendement visant à **assouplir les conditions en vertu desquelles le salarié ou dirigeant peut déposer sur le compte** des parts ou actions de la société dans laquelle il exerce son activité, en permettant de déroger à la condition de détention de 10 % lorsque les titres détenus représentent plus de la moitié du patrimoine du contribuable.

En complément, à l'initiative de la commission des finances et de notre collègue Bernadette Laclais, l'Assemblée nationale a, avec l'avis défavorable du Gouvernement, **ajouté une nouvelle condition** en application de laquelle toute personne « *signataire ou membre d'une structure signataire d'un pacte d'actionnaires ou d'associés* » et qui « *fait partie, directement ou indirectement, d'un groupe d'actionnaires ou d'associés dont des représentants accompagnent la société ou participent à un organe de gouvernance ou à un organe consultatif d'orientation de la stratégie de la société avec un droit d'information renforcé* » pourrait désormais déposer des parts de la société sur le compte.

Enfin, à l'initiative de notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale, **trois amendements rédactionnels** ont été adoptés par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

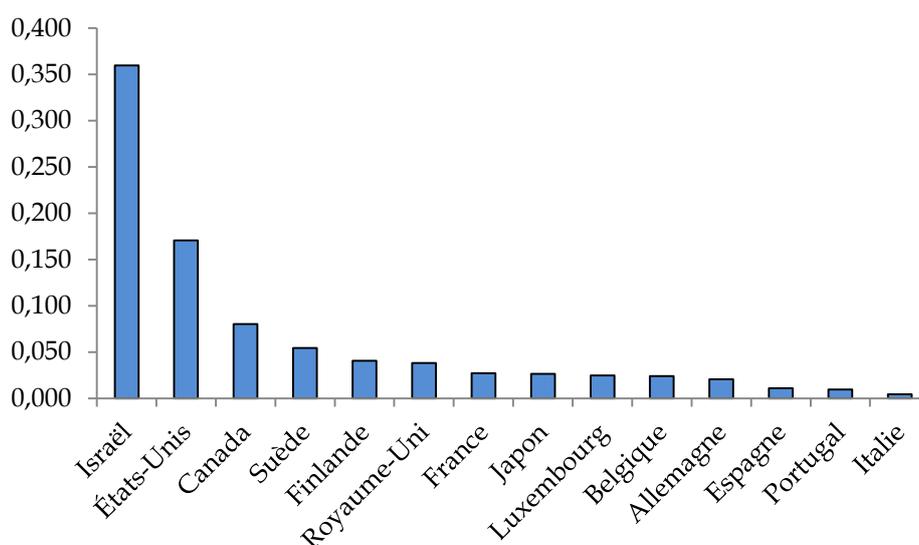
A. SI LE CAPITAL-RISQUE CONNAÎT UNE FORTE CROISSANCE, L'ÉCOSYSTÈME FRANÇAIS RESTE PÉNALISÉ PAR UN MANQUE DE BUSINESS ANGELS

Les montants investis en France en **capital-investissement** représentent 10,7 milliards d'euros en 2015, soit 0,5 % du PIB¹, en hausse de 21 % par rapport à l'année 2014². Au sein du capital-investissement, les montants investis sur le segment du **capital-risque**, qui finance les entreprises situées à leurs premiers stades de développement, sont toutefois nettement inférieurs.

Les montants investis en capital-risque au sens strict étaient ainsi estimés à **0,03 % du PIB en 2012** par l'OCDE, soit environ 600 millions d'euros. À périmètre comparable, si le poids du capital-risque en France se situait **dans la moyenne des pays développés de l'OCDE en 2012**, il restait néanmoins loin derrière celui des États-Unis et d'Israël, pays dans lesquels le secteur semble avoir atteint un degré de maturité significativement supérieur.

Comparaison des montants investis en 2012 en capital-risque

(en % du PIB)



Source : OCDE, *Panorama de l'entrepreneuriat 2013*

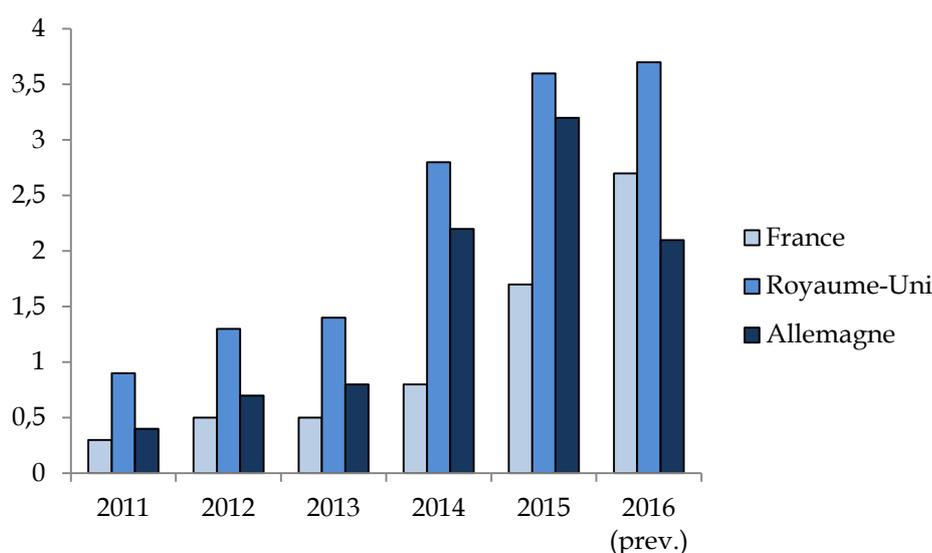
¹ Association française des investisseurs pour la croissance (Afic), rapport d'activité 2015, p. 8.

² Afic, « Activité des acteurs français du capital-investissement en 2015 », 29 mars 2016, p. 4.

Depuis 2012, l'écosystème français connaît toutefois un **développement rapide**, avec une multiplication par trois des montants investis en capital-risque – si bien que notre pays a désormais rattrapé une partie significative de son retard sur le Royaume-Uni et fait « jeu égal » avec l'Allemagne.

Évolution des montants investis en capital-risque depuis 2011

(en milliards d'euros)



Note de lecture : pour 2016, les montants indiqués sont prévisionnels.

Source : commission des finances (à partir de : Atomico, « The State of European Tech 2016 », 30 novembre 2016)

Une récente étude du Conseil d'analyse économique (CAE) rappelle toutefois que **ce développement tient beaucoup à l'action de Bpifrance**, la France se distinguant du Royaume-Uni par une importante participation publique à l'activité de capital-risque¹.

Le principal défi consiste donc désormais à faire émerger une industrie du capital-risque autonome capable, à terme, de prendre le relais de la puissance publique.

À cet égard, l'écosystème français reste pénalisé par un manque de *business angels*, qui rend difficile le financement des phases d'incubation et d'amorçage. À titre de rappel, les *business angels* sont des « personnes extérieures à la sphère privée (amis, famille, etc.) [du fondateur de l'entreprise], dont la surface financière est suffisante pour engager des investissements à haut risque et haut rendement ». Ils assurent ainsi aux entrepreneurs « un niveau de revenu

¹ Marie Ekeland, Augustin Landier et Jean Tirole, « Renforcer le capital-risque français », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 33, juillet 2016, p. 5.

minimal au cours des deux ou trois années nécessaires au décollage d'un concept innovant »¹.

En la matière, les comparaisons internationales sont particulièrement défavorables à la France : en 2013, les investissements des *business angels* représentaient, d'après la Commission européenne, 1,7 ‰ du PIB en France, contre 2 ‰ en Allemagne, 4,4 ‰ au Royaume-Uni et 4,6 ‰ en Suède². D'après l'association France Angels, le nombre de *business angels* serait limité à 4 500 dans notre pays, contre 20 000 au Royaume-Uni³.

Ce déficit est d'autant plus dommageable qu'il engendre un manque de capitaux et d'encadrement des entreprises en phase d'amorçage défavorable à leur croissance. En effet, les résultats des études empiriques suggèrent que les *business angels* exercent un effet positif significatif sur les perspectives de croissance des entreprises⁴.

Or, l'environnement fiscal constitue certainement l'une des causes de la faiblesse de l'écosystème français des *business angels*.

B. LE COMPTE PME INNOVATION VISE À METTRE EN PLACE UN ENVIRONNEMENT FISCAL FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCOSYSTÈME FRANÇAIS DES BUSINESS ANGELS

Comme le rappelle la note du Conseil d'analyse économique précitée, « *deux mécaniques fiscales vont affecter la capacité et la volonté d'un entrepreneur à succès de devenir business angel dans les start-up de la génération suivante : la fiscalité des plus-values et le réinvestissement dans des start-up* »⁵.

S'agissant du réinvestissement, il est en particulier déterminant que l'entrepreneur puisse financer une nouvelle société en phase d'amorçage grâce au produit de la cession des parts détenues dans une entreprise à succès avec un frottement fiscal qui reste raisonnable.

Le compte PME innovation, dont la création est proposée au présent article, vise précisément à remédier à la faiblesse de l'écosystème français sur ce point. En effet, si l'interposition d'une holding permet déjà de bénéficier d'un report d'imposition, comme cela a été montré précédemment, cet outil souffre de **trois défauts majeurs.**

¹ Centre d'analyse stratégique, « *Business angels et capital-risque en France : les enjeux fiscaux* », n° 237, septembre 2011, p. 1.

² Marie Ekeland, Augustin Landier et Jean Tirole, « *Renforcer le capital-risque français* », précité, p. 3.

³ France Angels, « *Les business angels : éléments moteurs de l'économie française* », juin 2016, p. 7.

⁴ Centre d'analyse stratégique, « *Business angels et capital-risque en France : les enjeux fiscaux* », précité, p. 2.

⁵ Marie Ekeland, Augustin Landier et Jean Tirole, « *Renforcer le capital-risque français* », précité, p. 10.

Premièrement, la mise en place de ce type de véhicule patrimonial se traduit par des coûts de constitution et des frais de fonctionnement non négligeables, compte tenu des nombreuses obligations prévues par le droit en vigueur. À titre d'illustration, l'interposition d'une holding suppose dans la plupart des cas l'établissement de comptes consolidés, la tenue d'assemblées générales ainsi que le recours à des commissaires aux comptes et à un commissaire aux apports.

Deuxièmement, le régime du report d'imposition ne permet qu'un traitement imparfait du frottement fiscal lié à l'impôt sur la fortune. Sous certaines conditions, les titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de PME peuvent certes être exonérés d'ISF au titre de l'article 885 I *ter* du code général des impôts (CGI). En effet, en application du 2 du I de l'article 885 I *ter* précité, « *les titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de sociétés holding éligibles ayant pour objet exclusif de détenir des participations dans des sociétés opérationnelles, dans la limite d'un seul niveau d'interposition, sont également susceptibles de bénéficier de l'exonération* »¹. Toutefois, les liquidités en attente de réinvestissement ne sont pas exonérées, tout comme les rachats d'actions de PME et les titres hybrides.

Troisièmement, le régime du report exclut du champ du réinvestissement certains types d'investissements particulièrement prisés des *business angels*. La principale difficulté tient à l'exclusion générale des activités de gestion patrimoniale prévue au 2° du I de l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts, qui a pour conséquence d'interdire le réinvestissement au sein des fonds de capital-risque. Il est par ailleurs souvent regretté que les titres hybrides tels que les obligations remboursables en actions (ORA) soient exclus du champ du réinvestissement, alors même qu'ils sont couramment utilisés dans l'univers du capital-risque.

C. UN ÉCHEC ASSURÉ EN L'ÉTAT, COMPTE TENU DU CARACTÈRE PARTICULIÈREMENT RESTRICTIF DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Si votre rapporteur général **partage pleinement l'objectif** du présent article, qui vise à neutraliser l'effet de la fiscalité sur le cycle de cession-réinvestissement des *business angels*, le dispositif proposé semble **voué à l'échec**, compte tenu de son caractère restrictif.

En l'état, il présente **deux avantages** par rapport aux montages actuels, qui reposent sur l'interposition d'une holding patrimoniale :

- le compte PME innovation permet d'éviter les coûts de constitution et les frais de fonctionnement liés à la **mise en place d'une holding** ;

¹ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-PAT-ISF-30-40-70-10-20120912.

- il autorise en outre une **compensation globale** des plus-values et moins-values à la date de retrait des liquidités du compte, alors que le régime de droit commun ne permet d'imputer les moins-values que sur des plus-values de l'année ou des dix années suivantes.

Trois raisons conduisent néanmoins à penser que ces avantages seront insuffisants pour assurer le succès du dispositif.

Premièrement, le compte PME innovation est moins avantageux sur certains aspects que le régime du report d'imposition prévu à l'article 150-0 B ter du code général des impôts.

En effet, le dispositif proposé au présent article permet uniquement de décaler l'imposition à l'impôt sur le revenu, alors que le régime du report d'imposition **permet également de différer le paiement des prélèvements sociaux.**

Par ailleurs, l'avantage réel lié à la possibilité de compenser globalement les plus-values et les moins-values est tempéré par **l'absence de liberté d'imputation**. Alors que le régime de droit commun laisse au contribuable la possibilité d'imputer la moins-value sur la plus-value de son choix, le présent article oblige le contribuable à purger les plus-values les plus anciennes. En outre, dans le régime de droit commun, l'abattement applicable est déterminé en fonction de la durée de détention des titres dont la cession a fait apparaître les plus-values subsistant après imputation des moins-values, alors que le présent article propose de prendre en compte l'ensemble des plus-values, avant imputation.

Exemple simplifié permettant d'illustrer l'effet lié à la liberté d'imputation des moins-values dans le régime de droit commun

Au cours d'une même année, un contribuable a effectué trois cessions de titres :

- la cession des parts de la société A s'est traduite par une plus-value de 1 000 000 euros ; compte tenu de la durée de détention, le taux d'abattement applicable est de 50 % ;

- la cession des parts de la société B a fait apparaître une plus-value de 600 000 euros ; compte tenu de la durée de détention, le taux d'abattement applicable est de 85 % ;

- la cession des parts de la société C s'est traduite par une moins-value de 500 000 euros.

Si le contribuable fait le choix d'imputer la moins-value sur la plus-value liée à la cession des titres de la société A, le gain imposable est de **340 000 euros**¹.

À l'inverse, si le contribuable décide d'imputer la moins-value sur la plus-value liée à la cession des titres de la société B, le gain imposable est de **515 000 euros**².

¹ Gain imposable = $((1\,000\,000 - 500\,000) * 0,5) + (600\,000 * 0,15) = 340\,000$ euros.

² Gain imposable = $((600\,000 - 500\,000) * 0,15) + (1\,000\,000 * 0,5) = 515\,000$ euros.

Comme l'illustre cet exemple, le contribuable a donc intérêt à imputer la moins-value sur la plus-value pour laquelle le taux de l'abattement pour durée de détention est le plus faible. Or, dans le cadre du compte PME innovation, il est obligatoire d'imputer les moins-values sur les plus-values les plus anciennes, qui sont précisément celles qui bénéficient en général d'un abattement plus important.

Source : commission des finances du Sénat

Deuxièmement, les conditions tenant à l'entrée dans le dispositif et à l'accompagnement des sociétés cibles sont extrêmement restrictives.

En dépit des assouplissements adoptés par l'Assemblée nationale pour les salariés et les dirigeants, les conditions en vertu desquelles le titulaire peut déposer sur son compte des parts ou actions d'une société continuent **d'exclure les *business angels* qui ont toujours détenu une participation inférieure à 25 %**, ce qui apparaît excessivement restrictif.

À l'inverse, il ne semble pas opportun d'étendre le dispositif à tous les signataires « *d'un pacte d'actionnaires ou d'associés* » qui font partie, « *directement ou indirectement, d'un groupe d'actionnaires ou d'associés dont des représentants accompagnent la société ou participent à un organe de gouvernance ou à un organe consultatif d'orientation de la stratégie de la société avec un droit d'information renforcé* », comme le propose l'Assemblée nationale. L'objectif du dispositif consiste en effet à inciter les personnes qui disposent d'une expérience dans la gestion et le développement d'une entreprise à entrer dans un cycle de cession-réinvestissement et à apporter un soutien à de jeunes entrepreneurs, ce que ne permet pas garantir une condition aussi large.

En outre, **les obligations d'accompagnement sont inutilement restrictives en cas d'investissement intermédié *via* un fonds ou une société de libre partenariat**. En effet, le dispositif proposé impose que chaque investisseur titulaire d'un compte PME innovation signe une convention d'accompagnement avec chacune des sociétés figurant à l'actif du fonds ou de la société de libre partenariat. Une telle obligation apparaît totalement en décalage avec la réalité de la gestion collective et imposerait aux gérants de lourdes obligations administratives. Il eût été préférable que la convention soit mise en place au niveau du fonds et non de chaque porteur de parts pris individuellement.

Troisièmement, le compte PME innovation n'apporte aucune solution à certains défauts du mécanisme de report d'imposition actuellement en vigueur, contrairement à ce qu'espéraient les *business angels*¹.

En l'espèce, la principale faiblesse du dispositif proposé tient à **l'absence de prise en compte des problématiques liées à l'ISF**. Comme le relève Jean-David Chamboredon, qui dirige le fonds Isai, « *l'entrepreneur ne*

¹ Les Échos, « *Les start-up déçues par le compte PME innovation* », 16 novembre 2016.

*paye pas [l'ISF] tant qu'il reste investi dans son entreprise, car c'est son outil professionnel. Mais dès qu'il la vend, il devient redevable et l'imposition peut représenter jusqu'à 75 % de ses revenus ! C'est évidemment démotivant. Du coup, beaucoup préfèrent s'exiler, à Bruxelles ou à Londres plutôt que de réinvestir leur fortune en France »¹. Après la cession des parts de son entreprise, l'entrepreneur passe en effet brutalement d'une situation d'exonération à une pleine imposition à l'ISF, avant de pouvoir de nouveau bénéficier d'une exonération s'il réinvestit ses liquidités dans une PME éligible au dispositif prévu à l'article 885 I *ter* précité. Une solution pourrait ainsi consister à **sortir de l'assiette de l'ISF les liquidités en attente de réinvestissement** sur le compte, afin d'éviter les départs à l'étranger.*

En outre, le dispositif proposé **exclut du compte PME innovation certains types d'investissements particulièrement importants** pour les fonds d'entrepreneurs tels que les obligations remboursables en actions, qui permettent de régler les conflits de valorisation entre les actionnaires historiques et les nouveaux investisseurs.

Enfin, **limiter l'investissement intermédié aux seuls FCPR, FPCI et SLP apparaît inutilement restrictif**. Il est en particulier difficile de comprendre l'exclusion des sociétés de capital-risque, qui sont régies par l'article 1-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 et dont l'objet est précisément de concourir au renforcement des fonds propres des sociétés non cotées.

Aussi, votre rapporteur général vous propose **six amendements visant à assouplir le dispositif proposé** au présent article en :

- exonérant d'ISF les liquidités en attente de réinvestissement sur le compte (FINC. 18) ;

- donnant au contribuable une liberté d'imputation des moins-values (FINC. 16) ;

- assouplissant les conditions de détention exigées pour déposer des titres sur le compte (FINC. 19) ;

- ouvrant le champ du réinvestissement intermédié aux sociétés de capital-risque (FINC. 20) ;

- prenant en compte les titres hybrides dans le quota d'investissement de 80 % prévu pour l'investissement intermédié (FINC. 21) ;

- rationalisant les obligations d'accompagnement prévues en cas d'investissement intermédié (FINC. 22).

¹ Challenges, « French tech: "Éviter que l'ISF plombe les business angels français" », 2 mars 2016.

D. DES PRÉCISIONS TECHNIQUES NÉCESSAIRES

En tout état de cause, le présent article devra être amendé afin de préciser les **modalités techniques** liées aux retraits.

Lorsque le retrait porte sur des parts ou actions initialement apportées dans le compte, aucune imposition n'est établie (alinéa 13). Cette exception est parfaitement cohérente : dans la mesure où aucune opération n'a été réalisée dans le compte au titre des parts ou actions retirées, il n'y a aucune plus-value historique à taxer. La plus-value pourra être imposée à l'extérieur du compte, lors de la cession des titres.

Aucune disposition n'est toutefois prévue dans le cas analogue où le retrait porte sur des **titres achetés avec les liquidités déposées sur le compte-espèces dans le cadre du mécanisme temporaire d'alimentation** du compte ouvert jusqu'au 31 décembre 2017. Dans cette situation, il n'y a aucune plus-value historique à imposer lors du retrait des titres achetés avec ces liquidités à l'intérieur du compte. Comme dans le cas précédent, la plus-value pourra être taxée à l'extérieur du compte, lors de la cession des titres.

En outre, les modalités de retrait des liquidités pourraient être précisées. En cas de retrait de liquidités, le présent article prévoit que le gain net est constitué, dans la limite du montant du retrait opéré, par le solde des plus-values, moins-values et distributions constatées. Lorsque le gain net est supérieur au montant du retrait, il n'existe toutefois aucune disposition prévoyant que le montant du gain net excédant le retrait reste imputable lors des retraits futurs.

La loi fiscale étant d'interprétation stricte, votre rapporteur général propose d'**apporter ces deux précisions par amendement** (FINC. 15, FINC. 23 et un amendement rédactionnel FINC. 17).

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 21
(Art. 150-0 B ter du code général des impôts)

**Report d'imposition obligatoire : délai de réinvestissement
complémentaire en cas de perception d'un complément de prix**

Commentaire : le présent article (amendement FINC. 24) propose, dans le cadre du régime du report d'imposition obligatoire, d'accorder à la société un délai supplémentaire de 24 mois à compter de la perception du complément de prix pour effectuer un complément de réinvestissement.

I. LE DROIT EXISTANT

En cas d'apport de titres à une société **contrôlée par l'apporteur**, l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts prévoit un **régime de report d'imposition obligatoire**.

Alors même que l'apport constitue en principe un fait générateur d'imposition (le contribuable « vend » ses titres à la société qu'il contrôle), l'imposition effective de la plus-value réalisée est reportée.

Il est toutefois mis fin au report d'imposition à **l'occasion de la cession à titre onéreux, du rachat, du remboursement ou de l'annulation des titres apportés**, si cet événement intervient dans un délai de trois ans à compter de l'apport des titres, en application du I de l'article 150-0 B *ter* précité.

Une exception est néanmoins prévue lorsque la société bénéficiaire de l'apport prend l'engagement de réinvestir au moins 50 % du produit de la cession dans un délai de deux ans. Le non-respect de la condition de réinvestissement met fin au report d'imposition.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de concilier les intérêts divergents de l'acheteur et du vendeur, la cession de parts ou actions d'une société peut donner lieu à la mise en place d'une **clause de complément de prix**.

Comme le rappelle le Bulletin officiel des finances publiques, une telle clause s'entend de « *toute convention entre le cédant (le vendeur) et le cessionnaire (l'acheteur) par laquelle le cessionnaire s'engage à verser au cédant un*

complément de prix exclusivement déterminé en fonction d'une indexation en relation directe avec l'activité de la société dont les titres sont l'objet du contrat »¹.

Sur un plan fiscal, le complément de prix versé en exécution de la clause d'un contrat de cession est **imposé comme une plus-value mobilière** au titre de l'année au cours de laquelle il a été perçu, en application du 2 du I de l'article 150-0 A du code général des impôts.

Pour l'application de la condition de réinvestissement prévue par l'article 150-0 B *ter* précité, **l'appréciation du seuil minimal de 50 % soulève néanmoins une difficulté.**

En effet, l'administration fiscale considère que ce seuil doit être apprécié « *au regard du montant global du prix de cession et du complément de prix y afférent* »². **Or, le produit global de la cession est indéterminé au moment de la cession**, dans la mesure où une incertitude demeure concernant le versement du complément de prix. De fait, cette situation **contraint la société, par prudence, à réinvestir plus de 50 %** du prix initial de cession.

Afin de remédier à cette situation, le présent article vise à accorder à la société un **déai supplémentaire de 24 mois** à compter de la perception du complément de prix pour effectuer, le cas échéant, un **complément de réinvestissement.**

En pratique, lorsqu'un complément de prix est prévu, le présent article prévoit que « *le prix de cession doit être réinvesti, dans le délai de deux ans à compter de la date de cession, à hauteur d'au moins 50 % de son montant* ». Par la suite, « *pour chaque complément de prix perçu, la société dispose d'un nouveau délai de deux ans à compter de la date de sa perception pour réinvestir (...) le reliquat nécessaire au maintien du respect du seuil minimal de 50 % du montant du produit de la cession* ».

Le II précise que les dispositions du I ont un caractère interprétatif, afin de **faire bénéficier rétroactivement les contribuables de l'assouplissement proposé.**

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

¹ BOI-RPPM-PVBMI-20-10-10-20-20160304.

² BOI-RPPM-PVBMI-30-10-60-20160304.

ARTICLE 21 bis (nouveau)
(Art. 150 U du code général des impôts)

Prorogation pour deux ans des dispositifs d'exonération applicables en matière d'imposition de plus-values des particuliers en cas de cessions de biens immobiliers au profit direct ou indirect d'organismes chargés du logement social

Commentaire : le présent article prévoit de proroger jusqu'au 31 décembre 2018 les dispositifs d'exonération d'imposition de plus-values immobilières des particuliers en cas de cessions de biens immobiliers au profit direct ou indirect d'organismes chargés du logement social.

I. LE DROIT EXISTANT

Une plus-value réalisée par une personne physique correspond à la **différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition d'un bien immobilier.**

Les **plus-values** sont **soumises à l'impôt sur le revenu**. Elles ne sont toutefois plus soumises au barème progressif, depuis la loi de finances pour 2004¹, mais à **un taux forfaitaire, actuellement fixé à 19 %**. Le paiement de l'impôt est **majoré des prélèvements sociaux, soit 15,5 %**.

Toutefois, un dispositif **d'abattement pour durée de détention** permet de **réduire le montant de l'imposition** en fonction du nombre d'années de détention du bien cédé.

En outre, sous certaines conditions, différents **cas d'exonération** sont prévus par la loi. Ainsi en est-il par exemple **des résidences principales**.

Certaines **exonérations** sont également **temporaires**, à l'instar de celle instaurée par l'article 34 de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale² concernant **les plus-values immobilières réalisées lors de la cession par des particuliers de biens immobiliers au profit d'organismes chargés du logement social** avant le 31 décembre 2007.

Ce dispositif, codifié au 7° du II de l'article 150 U du code général des impôts (CGI), prévoit que **sont exonérées les cessions d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens, réalisées par des particuliers au profit des bailleurs sociaux suivants :**

- les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ;**

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

-
- **les sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux ;**
 - **l'association Foncière logement** mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation et **les sociétés civiles immobilières dont cette association détient la majorité des parts** pour les logements visés au 4° de l'article L. 351-2 du même code ;
 - **les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage** prévu par l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation ;
 - **tout autre cessionnaire qui s'engage**, par une mention portée dans l'acte d'authentique d'acquisition, **à réaliser et à achever des logements sociaux dans un délai de quatre ans à compter de la date d'acquisition.** Dans ce dernier cas, l'exonération est calculée au prorata de la surface habitable des logements sociaux construits par rapport à la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire du programme immobilier¹.

Les dispositions du 7° s'appliquent également aux cessions d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens précédées d'une promesse unilatérale de vente ou d'une promesse synallagmatique de vente ayant acquis date certaine au plus tard le 31 décembre 2016 et réalisées au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la promesse unilatérale de vente ou la promesse synallagmatique de vente a acquis une date certaine.

Cela signifie que la réalisation de la vente pourra être réalisée au plus tard deux ans après la promesse unilatérale ou synallagmatique de vente, sous réserve que celle-ci ait acquis date certaine avant le 31 décembre 2016

Dans la même optique, le 8° du II de l'article 150 U dispose que sont également exonérées les cessions d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens, réalisées **par des particuliers au profit des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale ou des établissements publics fonciers en vue de leur cession à l'un des organismes mentionnés au 7°.**

Ce dispositif temporaire a été reconduit à quatre reprises :

- jusqu'au 31 décembre 2009 par l'article 34 de la loi de finances pour 2008² ;
- jusqu'au 31 décembre 2011 en vertu du II de l'article 38 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2009¹.

¹ En cas de manquement à l'engagement d'achèvement des locaux au terme du délai de quatre ans, le cessionnaire est redevable d'une amende d'un montant égal à 10 % du prix de cession mentionné dans l'acte.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

Afin d'atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an, l'article 27 de la loi de finances pour 2014² a **rétabli cette exonération pour les plus-values réalisées du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015.**

Cette exonération a été **de nouveau prorogée jusqu'au 31 décembre 2016** par l'article 32 de la loi de finances pour 2016³.

Selon le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2017, la dépense fiscale associée à cette exonération s'est élevée à **10 millions d'euros** en 2015 et en 2016.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de **deux amendements identiques** présentés respectivement par MM. Bies et Cherki et par des membres du groupe Socialiste, écologiste et républicain. Ils ont reçu **deux avis favorables** de la part de la rapporteure générale de la commission des finances et du Gouvernement.

Ils visent à **proroger de deux ans jusqu'au 31 décembre 2018 l'exonération totale des plus-values immobilières réalisées par des particuliers dans les conditions déterminées par les 7^o et 8^o du II de l'article 150 U du code général des impôts**, ce qui devrait représenter, en 2017 comme en 2018, **une dépense fiscale de 10 millions d'euros environ.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il ne semble pas exister **d'évaluation sur l'efficacité des exonérations d'imposition en matière de plus-values immobilières des particuliers** prévues par les 7^o et 8^o du II de l'article 150 U du code général des impôts jusqu'au 31 décembre 2016, ni même de **données sur le nombre d'opérations concernées.**

Dès lors, votre rapporteur général considère **qu'il n'est pas opportun de proroger à l'aveugle, une fois de plus, une exonération dont la perte annuelle de recettes est estimée à 10 millions d'euros pour le budget de l'État.** C'est d'ailleurs déjà le raisonnement qu'il avait tenu l'an dernier lorsque la prorogation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2016 avait été proposée dans le projet de loi de finances pour 2016.

¹ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Plus largement, et conformément aux conclusions de la mission du groupe de travail de votre commission des finances sur la fiscalité et le financement du logement¹, il lui paraît nécessaire de **cesser de reconduire de façon quasi-automatique les multiples dépenses fiscales**, même de faible ampleur, **qui viennent grever les recettes de l'État sans que la démonstration de leur caractère véritablement incitatif n'ait été apportée.**

Il est donc proposé de supprimer cet article (amendement FINC. 25).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ *Rapport d'information n° 99 (2015-2016) du 21 octobre 2015 « Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir ».*

ARTICLE 21 ter (nouveau)
(Art. 150 ter du code général des impôts)

**Régime d'imposition à l'impôt sur le revenu des profits réalisés par
les personnes physiques sur les instruments financiers à terme**

Commentaire : le présent article propose d'imposer à un taux dérogatoire de 50 % les profits réalisés sur les instruments financiers à terme lorsque le teneur de compte est établi dans un État ou un territoire non coopératif.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉFINITION DES INSTRUMENTS FINANCIERS À TERME

Le III de l'article L. 211-1 du code monétaire et financier définit les **instruments financiers à terme** comme l'ensemble des contrats financiers à terme qui figurent sur une liste fixée par décret.

La liste des instruments financiers à terme est codifiée au I de l'article D. 211-1 A du code général des impôts. Il s'agit par exemple :

- des « *contrats d'option, contrats à terme fermes, contrats d'échange, accords de taux futurs et tous autres contrats à terme relatifs à des instruments financiers, des devises, des taux d'intérêt, des rendements, des indices financiers* » ;
- des contrats à terme « *servant au transfert du risque de crédit* » ;
- des contrats financiers « *avec paiement d'un différentiel* ».

Concrètement, cette catégorie recouvre des **instruments dérivés classiques** – qui permettent de façon simple de se couvrir contre un risque – mais également des **produits financiers souvent hautement spéculatifs et risqués**, tels que les *warrants*, les *turbos* ou encore les *contract for difference* (CFD).

Des produits hautement risqués : l'exemple des CFD à effet de levier

Un CFD constitue un instrument financier à terme par lequel un investisseur « acquiert le droit de percevoir l'écart entre le prix du sous-jacent à la date de conclusion du contrat et le prix à la date d'exercice »¹.

¹ AMF, « L'Autorité des marchés financiers et l'Autorité de contrôle prudentiel alertent le public sur certaines activités sur le FOREX », communiqué de presse du 20 septembre 2011, p. 1.

À l'inverse, une **option binaire** génère, selon la réalisation d'une condition à sa date d'expiration¹, soit un gain prédéterminé (ex : 80 % de la mise), soit la perte totale de l'investissement.

Le recours à un CFD implique généralement un **fort effet de levier** permettant d'amplifier les perspectives de gains et de pertes. En effet, l'investisseur n'est pas tenu, pour ouvrir une position, d'immobiliser la valeur totale du contrat. **De ce fait, la perte peut être supérieure au montant de l'apport financier initial, appelé dépôt de marge.**

À titre d'exemple, plutôt que d'acheter 1 000 actions d'une société dont le cours est de 100 euros, ce qui immobiliserait 100 000 euros, un CFD avec un effet de levier de « 20 fois » permet d'obtenir la même exposition, pour un investissement initial de seulement 5 000 euros. Si le cours de l'action de la société augmente de 2 %, l'investisseur gagne 2 000 euros hors frais et commissions à la date d'exercice, soit un rendement brut de 40 %. En revanche, une baisse du cours de seulement 5 % lui fait perdre la totalité de sa mise initiale.

Source : avis n° 710 (2015-2016) sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 22 juin 2016, pp. 181-182

B. LE RÉGIME D'IMPOSITION DES GAINS RÉALISÉS PAR LES PERSONNES PHYSIQUES

En application du 1 de l'article 150 *ter* du code général des impôts, les **profits nets** réalisés lors du dénouement ou de la cession à titre onéreux des instruments financiers à terme par des personnes physiques fiscalement domiciliées en France sont **imposés dans le régime de droit commun des plus-values mobilières**, par renvoi au 2 de l'article 200 A du même code.

Les **profits nets** sont donc imposés au **barème de l'impôt sur le revenu** – après application, le cas échéant, d'un abattement pour durée de détention – et aux **prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine**, au taux de 15,5 %. Ce régime d'imposition a fait l'objet d'une description détaillée dans le cadre du commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances rectificative.

S'agissant des **pertes nettes**, elles sont soumises au 11 de l'article 150-0 D, qui prévoit que les moins-values subies au cours d'une année sont imputables exclusivement sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année ou des dix années suivantes.

¹ Par exemple, il est possible d'acheter une option binaire permettant de parier sur une hausse de 3 % de la parité entre l'euro et le dollar, dont l'échéance est fixée à 15 heures. À 15 heures, si la parité reste en-deçà du prix d'exercice, l'investisseur perd la totalité de sa mise de départ.

Taux global d'imposition des profits nets selon la durée de détention

(en %)

	Détention inférieure à 2 ans	Détention comprise entre 2 et 8 ans	Détention supérieure à 8 ans
Contribuable situé dans la tranche à 45 % de l'IR et redevable de la surtaxe de 4 %	62 %	39,5 %	32,8 %
Contribuable situé dans la tranche à 30 % de l'IR	44 %	29 %	24,5 %

Note de lecture : il est supposé que l'abattement renforcé prévu au 1 quater de l'article 150-0 D du CGI lorsque la société est une petite ou moyenne entreprise (PME) créée depuis moins de dix ans n'est pas applicable.

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Romain Colas, avec l'avis favorable du Gouvernement, propose d'imposer à un taux dérogatoire de 50 % les profits réalisés sur des instruments financiers à terme lorsque le teneur de compte est établi dans un État ou un territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts (alinéa 2).

Le régime de droit commun des plus-values mobilières continuerait néanmoins à s'appliquer « si le contribuable démontre que les opérations auxquelles se rapportent ces profits correspondent à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, leur localisation dans un tel État ou territoire » (alinéa 3).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES DISPOSITIONS VISANT À IMPOSER AU TAUX GLOBAL DE 90,5 % LES GAINS SITUÉS DANS LE CHAMP DU PRÉSENT DISPOSITIF ONT ÉTÉ DÉCLARÉES CONTRAIRE À LA CONSTITUTION

L'article 43 de loi de finances pour 2013 visait déjà à instituer un régime dérogatoire d'imposition pour les profits réalisés par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France sur les instruments financiers à terme « lorsque le teneur de compte ou, à défaut, le cocontractant a son domicile fiscal ou est établi dans un État ou un territoire non coopératif », à un taux de 75 % au titre de l'impôt sur le revenu.

Ces dispositions ont toutefois été déclarées non conformes à la Constitution, le juge constitutionnel ayant estimé qu'elles feraient peser une charge « excessive » au regard de la capacité contributive des contribuables¹ et seraient ainsi contraires au principe d'égalité devant les charges publiques.

En effet, le taux global d'imposition de ces gains aurait atteint un niveau confiscatoire de 90,5 %, une fois pris en compte le taux d'imposition de 15,5 % au titre des prélèvements sociaux.

B. LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PRÉSENT ARTICLE SEMBLE MIEUX ASSURÉE, LE TAUX GLOBAL D'IMPOSITION PROPOSÉ ÉTANT LIMITÉ À 65,5 %

Votre rapporteur général partage l'objectif du dispositif proposé au présent article, qui vise à lutter contre les opérations ayant pour objet d'éviter le paiement de l'impôt.

En proposant de reprendre le dispositif adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2013, tout en diminuant le taux dérogatoire applicable de 75 % à 50 %, le présent article effectue une juste conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale et le principe d'égalité devant les charges publiques.

Le taux global d'imposition applicable serait de 65,5 %, une fois l'imposition au titre des prélèvements sociaux prise en compte.

S'il ressort clairement de l'analyse de la jurisprudence que le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré un taux maximum unique à ne pas dépasser, le Conseil d'État estime néanmoins que le « seuil d'alerte » au-delà duquel une vigilance particulière s'impose se situe aux deux tiers, soit un niveau légèrement supérieur au taux proposé au présent article².

En pratique, l'appréciation du Conseil constitutionnel varie selon les objectifs du législateur et les caractéristiques de la mesure fiscale considérée. Or, lorsque l'objectif consiste à lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, l'analyse du Conseil constitutionnel est généralement plus compréhensive³. À titre d'exemple, le juge constitutionnel a laissé subsister

¹ Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, cons. 33.

² Dans son avis rendu le 21 mars 2013 à la demande du Gouvernement sur les conditions de constitutionnalité d'une contribution sur les très hauts revenus, le Conseil d'État estime qu'« un taux marginal maximal d'imposition des deux tiers, quelle que soit la source des revenus, doit être regardé comme le seuil au-delà duquel une mesure fiscale risque d'être censurée par le juge constitutionnel comme étant confiscatoire ou comme faisant peser une charge excessive sur une catégorie de contribuables en méconnaissance du principe d'égalité ».

³ Cf. pour une analyse détaillée de la jurisprudence : Pierre-Léonard Rouzaud, L'impôt confiscatoire : notion et jurisprudence, Éditions Larcier, 2016.

un régime ayant pour effet d'imposer au taux global de 75,5 % les intérêts tirés des bons anonymes¹.

Eu égard à l'objectif poursuivi au présent article et à la possibilité laissée au contribuable de démontrer que les opérations n'ont pas été réalisées dans un but de fraude fiscale, **le taux de 65,5 % ne paraît donc pas disproportionné.**

Il n'est d'ailleurs pas si éloigné du taux applicable dans le régime de droit commun aux contribuables situés dans la tranche à 45 % de l'impôt sur le revenu et redevables de la surtaxe de 4 %, qui s'élève à 62 % en cas de détention inférieure à deux ans.

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

¹ *Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 51.*

ARTICLE 21 quater (nouveau)
(Art. 199 *terdecies-0 A* et 885 -0 *V bis* du code général des impôts)

**Assouplissement de la condition de détention prévue
dans le cadre des dispositifs « Madelin » et « ISF-PME »**

Commentaire : le présent article prévoit d'assouplir la condition de détention de cinq ans prévue dans le cadre des dispositifs « ISF-PME » et « Madelin ».

I. LE DROIT EXISTANT

*A. DES RÉDUCTIONS D'IMPÔT AU TITRE DE LA SOUSCRIPTION AU
CAPITAL DE JEUNES PME*

Codifiés respectivement aux articles 199 *terdecies-0 A* et 885-0 *V bis* du code général des impôts (CGI), **les dispositifs « Madelin » et « ISF-PME » ouvrent droit à une réduction d'impôt** au titre de la souscription au capital de jeunes petites et moyennes entreprises (PME).

Dans le cadre du dispositif « Madelin », les contribuables peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu de 18 %. Les versements ouvrant droit à l'avantage fiscal sont néanmoins retenus dans la limite annuelle de 50 000 euros pour les contribuables célibataires et de 100 000 euros pour les couples. En outre, l'avantage fiscal fait partie de ceux dont le cumul ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros, l'excédent pouvant toutefois être reporté au titre des années suivantes jusqu'à la cinquième inclusivement.

Dans le cadre du dispositif « ISF-PME », les contribuables peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur la fortune à hauteur de 50 % des versements éligibles. L'avantage fiscal est plafonné à un montant de 45 000 euros par an.

*B. DES RÉDUCTIONS D'IMPÔT DONT LE BÉNÉFICE EST SUBORDONNÉ
AU RESPECT D'UNE CONDITION DE DÉTENTION DE CINQ ANS*

Pour les deux dispositifs, le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné au **respect d'une durée de détention de cinq ans**, sous peine de reprise de l'avantage fiscal.

Dans le cadre du dispositif « ISF-PME », l'avantage n'est toutefois pas remis en cause si le non-respect de la condition de conservation résulte :

- d'un **licenciement**, d'une **invalidité**, d'un **décès** du souscripteur ou de son conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité soumis à une imposition commune ;

- d'une **donation** à une personne physique des titres reçus en contrepartie de la souscription au capital de la société, à condition que le donataire reprenne l'obligation de conservation des titres ;

- d'une **annulation des titres** pour cause de pertes ou de liquidation judiciaire ;

- d'une **fusion** ou d'une **scission**, si les titres reçus en contrepartie sont conservés jusqu'au même terme ;

- d'une cession réalisée dans le cadre d'une procédure de **redressement judiciaire** ou de **liquidation judiciaire** ;

- d'une **offre publique** ou d'une **cession stipulée obligatoire** par un pacte d'associés ou d'actionnaires, sous réserve d'un réinvestissement intégral dans un délai de douze mois ;

- d'une **offre publique d'échange de titres**, sous réserve que les titres obtenus lors de l'échange soient éligibles à la réduction d'impôt et que l'éventuelle soultte d'échange soit intégralement réinvestie.

Des exceptions analogues sont prévues pour le dispositif « Madelin », soit directement dans le corps de l'article 199 *terdecies*-0 A, soit indirectement, dans la mesure où la dernière phrase du IV de l'article précité prévoit que « *le bénéfice de l'avantage fiscal [...] est subordonné au respect des conditions prévues au II de l'article 885-0 V bis* » et que « *les mêmes exceptions s'appliquent* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Bernadette Laclais et Valérie Rabault, rapporteure générale au nom de la commission des finances, afin d'**assouplir la condition de détention de cinq ans**.

Un dispositif analogue avait été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015, qui procédait à une refonte des dispositifs « ISF-PME » et « Madelin ».

Toutefois, comme l'a rappelé en séance publique Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, « *l'amendement avait été [...] écrasé pour des raisons techniques par un autre article* » du même texte¹.

Le Gouvernement s'étant « engagé à réparer cette erreur »², il a émis un avis favorable à l'amendement à l'origine du présent article, en dépit de son opposition initiale sur le fond du dispositif.

Au bout de deux ans, il serait désormais possible pour le redevable de céder ses titres sans reprise de l'avantage fiscal, à condition de réinvestir dans un délai de douze mois le produit de la cession au sein de sociétés éligibles et de détenir les titres jusqu'au même terme.

Plus précisément, le I du présent article prévoit deux dérogations distinctes à la condition de détention de cinq ans.

La première serait applicable en cas de cession « *intervenant dans les trois ans de la souscription et si cette cession est stipulée obligatoire par un pacte d'associés ou d'actionnaires* » (alinéa 4), tandis que la deuxième concernerait toute cession « *intervenant plus de trois ans après la souscription et cela quelle que soit la cause de la cession* » (alinéa 5).

Dans les deux cas, le bénéfice de la dérogation est subordonné à un réinvestissement intégral, sous douze mois :

- du montant initialement investi ;
- ou du prix de vente des titres cédés, diminué des impôts et taxes générés par cette cession, si ce prix de cession est inférieur au montant initialement investi (alinéa 6).

Le II du présent article prévoit de compenser la perte de recettes par la création d'une **taxe additionnelle sur le tabac**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'an passé, le Sénat avait supprimé, à l'initiative de votre commission des finances, un aménagement analogue à celui proposé au présent article.

En effet, **la stabilité du financement des PME est la contrepartie de l'avantage fiscal** et permet de prévenir le risque de désengagement rapide des actionnaires lorsque l'entreprise rencontre des difficultés.

Les auteurs de l'amendement poursuivaient toutefois un objectif légitime : éviter l'opposition des actionnaires historiques à l'arrivée d'un repreneur. En effet, comme le relevait le rapport de nos collègues députés

¹ Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2016-2017, compte rendu intégral de la deuxième séance du lundi 05 décembre 2016.

² Ibid.

Olivier Carré et Christophe Caresche, « lorsqu'une société ne remplit pas ses objectifs commerciaux, il est souvent possible qu'un nouvel élan soit nécessaire par l'injection de nouveaux capitaux. Dans ce cas, les actionnaires individuels peuvent ne plus suffire, un investisseur en capital-risque étant prêt à reprendre le flambeau pour un euro symbolique ; les actionnaires historiques peuvent refuser cette solution car, en plus de leurs pertes, ils devront, si la cession a lieu avant cinq ans, restituer l'avantage fiscal dont ils ont bénéficié à l'entrée. »¹. Autrement dit, **les actionnaires historiques peuvent choisir de condamner l'entreprise afin de bénéficier de la clause de sortie anticipée prévue en cas de liquidation judiciaire**, qui permet de conserver l'avantage fiscal même si la condition de détention n'est pas remplie.

Afin de régler cette difficulté, sans pour autant dénaturer le dispositif par la mise en place d'une clause de sortie générale après deux ans, **le Sénat avait préféré ajouter, à l'initiative de votre commission des finances, une dérogation ciblée applicable uniquement aux cessions réalisées dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire**, qui figure au 2 du II de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts.

Désormais, un investisseur qui doit vendre ses titres avant le délai de cinq ans parce que l'entreprise est en redressement n'est donc plus contraint de rembourser l'avantage fiscal. **Aussi, votre rapporteur général suggère de revenir sur l'aménagement proposé au présent article, dont la rédaction est par ailleurs problématique**².

Le présent article pourrait toutefois être l'occasion d'**harmoniser les dérogations à la condition de détention prévues pour les deux dispositifs**, afin d'éviter les doublons et d'améliorer la lisibilité de la loi fiscale. Votre rapporteur général vous propose un amendement FINC. 26 en ce sens.

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

¹ Rapport d'information n° 3063 déposé le 16 septembre 2015 par MM. Olivier Carré et Christophe Caresche en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'investissement productif de long terme, p. 58.

² La première dérogation prévue en cas de cession stipulée obligatoire par un pacte d'associés ou d'actionnaires est en partie redondante avec les exceptions déjà prévues par renvoi à l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts.

ARTICLE 21 quinquies (nouveau)
(Art. 793 du code général des impôts et L. 352-1 à L. 352-4 du code forestier)

**Assouplissement du régime du compte d'investissement
forestier et d'assurance (CIFA)**

Commentaire : le présent article vise principalement à apporter des modifications aux conditions posées à l'exonération des droits de mutation à titre gratuit accordée à une partie des sommes déposées sur un CIFA.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 793 du code général des impôts (CGI) accorde une exonération des droits de mutation à titre gratuit à une fraction (les trois quarts) des parts d'intérêt détenues dans un groupement forestier et des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) tel que **mentionné** aux articles L. 352-1 à L. 352-5 du code forestier, renvoi qui, à soi seul, conditionne l'exonération au respect des règles de fonctionnement des comptes d'investissement forestier et d'assurance.

Cette exonération est par ailleurs soumise à des conditions énoncées par référence au code forestier :

- l'obtention d'un certificat administratif attestant le respect des conditions de **gestion durable** délivré par référence aux articles L. 124-1 à L. 124-4 du code forestier ;

- un **engagement du successeur bénéficiaire de l'exonération d'employer les fonds conformément aux conditions énoncées par les articles L. 352-3 et L. 353-4 du code forestier.**

**A. UNE EXONÉRATION SOUMISE À LA CONDITION DE GARANTIE DE
GESTION DURABLE DES BOIS ET FORÊTS CONCERNÉES**

L'exonération des droits de mutation à titre gratuit **des parts d'intérêt dans un groupement forestier** est subordonnée à la délivrance d'un certificat délivré par le directeur départemental des territoires ou le directeur départemental des territoires et de la mer attestant que les bois et forêts concernés présentent une des garanties de gestion durable prévues aux articles L. 124-1 à L. 124-4 et à l'article L. 313-2 du code forestier.

L'article L. 124-1 ainsi que l'article L. 124-3 du code forestier établissent une liste des conditions de gestion d'une forêt qui permettent de satisfaire le critère de gestion durable ou de présumer de son effectivité. Sans préoccupation d'exhaustivité, on peut mentionner la gestion dans le cadre

d'un document d'aménagement arrêté, d'un plan simple de gestion agréé, les forêts incluses dans le cœur d'un parc national ou d'une réserve naturelle, les bois et forêts sis dans un site Natura 2000 pour lequel un document d'objectifs a été approuvé par l'autorité administrative si le propriétaire a adhéré à une charte Natura 2000 ou conclu un contrat Natura 2000 ou dispose d'un document de gestion établi dans certaines conditions.

Quant à l'article L. 313-2 du code forestier, il complète la liste des bois et forêts des particuliers présentant des garanties de gestion durable en y incluant ceux qui sont gérés conformément à un règlement type de gestion et dont le propriétaire est secondé par les conseils de professionnels avisés.

On peut relever que l'article L. 124-2 a été abrogé tandis que l'article L. 124-4, qui est mentionné dans la rédaction actuelle de l'article 793 du CGI au titre des conditions dont la réunion permet de constater la gestion durable d'une forêt, n'a pas cet objet, mais, au contraire, celui de dégager la responsabilité d'un propriétaire pour manquement à ses engagements de gestion durable, en posant que si ce manquement provient d'une cause extérieure à lui il ne peut être tenu pour responsable de ce manquement.

Si la condition de délivrance d'un certificat administratif attestant la gestion durable des forêts détenues par le **détenteur d'un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA)** est également exigée pour bénéficier de l'exonération prévue par l'article 793 du CGI, elle n'est, curieusement, pas appréciée à partir des mêmes textes. Pour les CIFA, l'article 793 ne mentionne que les conditions énoncées par l'article L. 124-1, ce qui, en théorie, exclut la référence au critère d'inclusion dans un site Natura 2000 et de gestion secondé par un professionnel avisé.

B. UNE EXONÉRATION SOUMISE À UNE CONDITION D'ENGAGEMENT D'EMPLOI DES FONDS CONFORME À LA DESTINATION DU CIFA TELLE QUE PRÉCISÉE PAR LES ARTICLES L.352-3 ET L. 352-4 DU CODE FORESTIER

Pour bénéficier de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit le successeur dans les droits sur les sommes déposées sur le CIFA doit souscrire un engagement d'employer les fonds conformément à la destination du CIFA précisée par les articles L. 352-3 et L. 352-4 du code forestier.

S'agissant de l'**article L. 352-3**, il précise que les fonds déposés sur un CIFA sont employés au financement de travaux de reconstitution forestière après réalisation d'un sinistre ou pour en prévenir les effets, ce qui confirme la vocation assurantielle du CIFA. Toutefois, **dans la limite de 30 % des sommes déposées, chaque année d'autres emplois en lien avec des travaux forestiers** peuvent être donnés aux fonds disponibles, nuanciant la dimension assurantielle du CIFA par une dimension plus orientée vers l'investissement forestier.

S'agissant de l'article L. 352-4, il indique que **l'emploi des sommes déposées sur un CIFA est opéré par le teneur du compte** (établissement financier ou entreprise d'assurance) après **vérification des justificatifs** présentés par le titulaire du compte.

Tels sont les objets des engagements que doit prendre le successeur au compte pour bénéficier de l'avantage fiscal de l'article 793 du CGI.

C. POUR LES SOMMES DÉPOSÉES SUR LE CIFA, UNE EXONÉRATION IMPLICITEMENT CONDITIONNÉE AUX AUTRE RÈGLES ORGANISANT LE FONCTIONNEMENT DE CE COMPTE

La référence au premier alinéa du 3 de l'article 793 aux articles L. 352-1 à L. 352-5 du code forestier qui régissent le CIFA implique que l'exonération des sommes déposées sur un tel instrument est conditionnée au respect des règles de fonctionnement de celui-ci.

On rappelle que le compte d'investissement forestier et d'assurance a été créé par la loi de finances rectificative pour 2013 en remplacement du compte d'épargne d'assurance pour la forêt (CEAF) qui n'a pas connu le succès.

Pour mémoire, le CEAF avait été créé par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010. Ce compte devait permettre aux personnes physiques propriétaires forestiers ayant souscrit un contrat d'assurance garantissant au moins le risque tempête de constituer une épargne dans la limite de 50 000 euros pour financer en cas de besoin les travaux de reconstitution forestière à la suite d'un sinistre naturel et les travaux de prévention d'un tel sinistre. L'incitation fiscale à détenir ce compte épargne résidait dans l'exonération d'impôt sur le revenu des intérêts des sommes qui y étaient inscrites dans la limite d'un taux d'intérêt de 2 %.

Quant au CIFA, sa détention est réservée **aux propriétaires de bois et forêts s'engageant à y appliquer des garanties de gestion durable** (voir *supra*) et **ayant souscrit** pour tout ou partie de la surface forestière détenue **une assurance couvrant notamment le risque de tempête, le titulaire du compte devant justifier chaque année auprès du teneur de compte du nombre d'hectares de surface forestière couverts par cette assurance** (quatrième alinéa de l'article L. 352-2).

Outre les règles d'emploi des fonds, déjà mentionnées, d'autres éléments du régime appliqué au compte, qui introduisent quelques changements par rapport au CEAF, doivent être mentionnés :

- le compte est ouvert non seulement aux personnes physiques mais aussi aux groupements forestiers et aux sociétés d'épargne forestière ;
- le plafond de dépôt est porté de 2 000 euros à 2 500 euros par hectare et le plafond global de 50 000 euros n'est plus appliqué;

- le compte ne peut être alimenté que par des produits de coupes issus de l'exploitation des bois et forêts appartenant au titulaire du compte, le titulaire du compte devant, aux termes du **deuxième alinéa de l'article L. 352-2 démontrer, lors de chaque dépôt, que les sommes déposées proviennent effectivement de ces coupes.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Issu d'un amendement présenté par le député Jean-Marie Beffara, après un avis favorable de la commission des finances et un avis défavorable donné par le Gouvernement au motif que l'amendement en cause pouvait revêtir la qualité d'un « cavalier législatif » (voir ci-dessous), l'article apporte des modifications à l'article 793 du code général des impôts et à différents articles du code forestier réglementant le CIFA.

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ARTICLE 793 DU CGI

1. La modification des conditions posées à l'exonération des droits de mutation à titre gratuit concernant les parts d'intérêt détenues dans les groupements forestiers

L'article supprime la référence à l'article L. 124-4 du code forestier comme élément d'appréciation de la délivrance du certificat de garantie de présentation des conditions de gestion durable des bois et forêts détenus par le groupement forestier.

Par ailleurs il prend acte de l'abrogation de l'article L. 124-2 par une modification purement rédactionnelle.

La suppression de la mention de l'article L. 124-4 pourrait faire redouter que les circonstances qui exonèrent de sa responsabilité pour manquement à ses engagements de gestion durable le propriétaire confronté à des faits ne relevant pas de lui ne soient plus prises en compte dans la délivrance du certificat. Pour autant, si l'article n'est plus visé dans le cadre de cette procédure, il n'est pas pour autant supprimé si bien que l'autorité administrative demeurera tenue d'apprécier la conformité aux principes de gestion durable en tenant compte de l'article L. 124-4.

2. La modification des conditions posées à l'exonération des droits de mutation à titre gratuit concernant les sommes déposées sur un CIFA

L'article modifie l'objet de l'engagement que doit prendre le successeur dans les droits au compte pour bénéficier de l'exonération en supprimant la référence à l'article L. 352-4 du code forestier. On rappelle que

celui-ci dispose que l'emploi des sommes au compte est opéré par le teneur de compte après vérification des justificatifs présentés par le titulaire du compte devant démontrer en particulier que cet emploi est conforme à la destination de ces liquidités telle qu'elle est encadrée par l'article L. 352-3 du code forestier (restauration forestière et, dans la limite de 30 %, autres travaux forestiers).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU CODE FORESTIER

L'article apporte des modifications au code forestier dans ses dispositions consacrées au CIFA au motif de simplifications du fonctionnement du compte en élargissant la gamme des critères d'appréciation de gestion durable des bois et forêts détenus par le titulaire du compte et en supprimant des formalités dont le sens est de sécuriser la conformité du fonctionnement du compte avec les intentions poursuivies par le législateur de développer un instrument de prévoyance et de développement strictement forestier. Par ailleurs, il élargit le champ des emplois de fonds.

1. L'élargissement des titres de reconnaissance de la qualité de gestion durable des bois et forêts détenus en propriété par le titulaire du compte

En cohérence avec les conditions posées par l'article 793 du CGI, l'article ajoute aux cas prévus pour la reconnaissance de la qualité de gestion durable des actifs forestiers, condition d'ouverture d'un CIFA, ceux prévus par l'article L.124-3 du code forestier. Il aurait été utile d'aller plus loin en ajoutant une référence à l'article L. 313-2 dudit code qui mentionne un autre cas de reconnaissance de cette qualité.

2. La suppression de certaines formalités de fonctionnement du CIFA

L'article supprime certaines formalités substantielles du fonctionnement du CIFA destinées à permettre le contrôle de la conformité de son utilisation avec les objectifs poursuivis par cet instrument de financement des actifs agricoles.

Il s'agit :

- de l'obligation de démonstration que les fonds déposés sur le compte proviennent bien des coupes effectuées sur des parcelles en nature dont le titulaire du compte est le propriétaire (deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 352-2) ;

- de substituer à la justification **annuelle** des surfaces pour lesquelles une assurance tempête est en place la fourniture, à **l'ouverture du compte**, des pièces qui attestent que cette condition ainsi que la propriété de forêts en gestion durable, sont remplies (modification au dernier alinéa de l'article L. 352-2) ;

- et d'abroger l'article L. 352-4 du code forestier qui prévoit que l'emploi des sommes du compte est opéré par le teneur de compte sous la responsabilité qui lui incombe d'en vérifier la conformité avec les destinations prévues.

3. Un nouveau cas d'emploi de fonds

Enfin, l'article prévoit que parmi les emplois autorisés du disponible du compte, les 30 % de ce disponible qui ne sont pas mobilisés pour financer des reconstitutions forestières consécutives à des sinistres, peuvent être utilisés pour financer un document de gestion durable au sens de l'article L. 122-3 du code forestier.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA QUESTION DE LA RECEVABILITÉ DE L'AMENDEMENT SOURCE DE L'ARTICLE

Le Gouvernement s'était opposé à l'adoption de l'amendement dont est issu l'article ici envisagé malgré sa « compréhension des intentions de fond poursuivies par celui-ci », au motif qu'il se serait agi d'un « cavalier législatif ».

L'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que celles-ci peut comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

L'exonération d'une imposition appartient sans conteste au domaine des règles d'assiette.

Les conditions que l'opération doit réunir pour bénéficier de cette faveur fiscale paraissent devoir être considérées comme une composante de ces règles, surtout si elles peuvent être jugées comme étroitement attachées à l'intention justifiant la création de l'incitation fiscale, ce qui est notamment le cas quand il s'agit de sécuriser l'incitation qu'entend promouvoir la mesure d'exonération.

Les différents aménagements apportés au code forestier par l'article semblent correspondre à cette situation dans la mesure où ils se traduisent par un allègement de la conditionnalité dont les mesures de faveur prévues au titre des investissements forestiers sont assorties.

B. IL EST DIFFICILE D'APPRÉCIER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF PROPOSÉ

La fiscalité des bois et forêts comporte quelques importantes dépenses fiscales. Outre celle ici envisagée (l'exonération des droits de mutation à titre gratuit), il y a lieu de tenir compte de l'exonération de l'impôt sur la fortune dont les conditions, prévues à l'article 885 H du code général des impôts, ont fait l'objet d'interprétations facilitantes par la doctrine de l'administration.

Le régime appliqué au CIFA vise à réduire les effets d'une distorsion fiscale aux termes de laquelle les propriétaires de bois sur pied pouvaient se trouver dissuadés de mettre en œuvre une gestion active de leurs bois dès lors que les produits de celle-ci ne bénéficiaient pas du même traitement au regard des exonérations mentionnées que celui réservé aux bois sur pied. Cette situation est à l'évidence peu favorable au dynamisme économique de la filière bois et peut susciter des approvisionnements à l'étranger quand la ressource nationale est abondante.

C'est en référence aux faveurs fiscales accordées aux sommes déposées sur un CIFA que le législateur a encadré le fonctionnement de ce compte en l'assortissant de formalités que l'article sous revue entend alléger.

De fait, les établissements teneurs de ces comptes semblent peu enclins à proposer la diffusion auprès de leur clientèle d'un produit qui serait particulièrement coûteux pour eux. A ces coûts de gestion s'ajoutent les charges documentaires importantes que subissent les épargnants et une situation, peut-être unique, où les opérations réalisées à partir d'un compte réunissant les fonds d'un titulaire ne sont pas effectuées par celui-ci mais par un délégataire, à savoir le teneur de compte.

En ce sens, l'article apporte des simplifications utiles.

Il reste que l'allègement des obligations documentaires qu'il prévoit n'aura pas pour effet, et c'est heureux, de supprimer le devoir de vigilance des établissements teneurs de compte appliqué dans le cadre des obligations de conformité imposées aux banques et assurances, non plus, sans doute, que leur sollicitation par l'administration fiscale pour assurer le bon déroulement des opérations d'assiette des impôts correspondants.

Dans ces conditions, la portée de l'article demeure incertaine, les obligations de documentation qu'il supprime pouvant être maintenues à la demande des intermédiaires comme condition d'ouverture et de fonctionnement des comptes.

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

ARTICLE 21 sexies (nouveau)
(Art. 1051 du code général des impôts)

**Limitation à 125 euros du droit d'enregistrement d'un transfert
d'immeubles par un organisme HLM à sa filiale
de logements locatifs intermédiaires**

Commentaire : le présent article prévoit que les transferts d'immeubles par un organisme HLM à sa filiale de logements locatifs intermédiaires ou à une société sur laquelle il exerce un contrôle conjoint sont soumis à une imposition fixe de 125 euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1051 du code général des impôts prévoit notamment que **les transferts de biens de toute nature opérés entre organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) sont soumis à une imposition fixe de 125 euros**. Ces droits d'enregistrement très limités permettent de **faciliter les opérations de réorganisation entre organismes HLM**, et en particulier **les transferts d'immeubles**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par MM. Bies, Rogemont, Pupponi, Glodberg et Dumont, membres du groupe Socialiste, écologiste et républicain. Il a reçu **deux avis défavorables** de la rapporteure générale de la commission des finances et du Gouvernement.

Il insère un 3° à l'article 1051 du code général des impôts pour prévoir que **les transferts d'immeubles par un organisme HLM à sa filiale de logements locatifs intermédiaires ou à une société sur laquelle il exerce un contrôle conjoint sont soumis à une imposition fixe de 125 euros**, sur le modèle des transferts d'immeubles réalisés entre organismes HLM déjà prévus par ledit article 1051.

Les auteurs de cet amendement entendent ainsi favoriser ce type d'opération actuellement **pénalisées**, selon eux, « *par l'existence de droits d'enregistrement correspondant à 5,8 % de la valeur de l'immeuble transféré par un organisme HLM à sa filiale de logements locatifs intermédiaires* ».

Selon eux, cet amendement s'inscrit dans le sillage de l'ordonnance n° 2014-159 relative au logement intermédiaire dont l'article 5 **a permis aux organismes HLM de créer, sous conditions, des filiales ayant pour objet de**

construire, d'acquérir et de gérer des logements locatifs intermédiaires et de leur transférer les logements intermédiaires qu'ils détenaient précédemment.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En séance publique, le secrétaire d'État chargé du budget a rappelé que **lorsque le transfert d'un immeuble d'un organisme HLM à sa filiale chargée du logement intermédiaire intervenait à l'occasion du transfert de l'ensemble des éléments d'actif et de passif attachés à l'activité de logement intermédiaire de cet organisme HLM, formant ainsi une branche complète et autonome d'activités, l'opération était constitutive d'un apport partiel d'actif éligible à un droit fixe d'enregistrement de 375 euros ou à une taxe de publicité foncière de 500 euros.**

Cet amendement paraît donc **satisfait par l'état actuel du droit.**

En outre, créer un 3° à l'article 1051 du code général des impôts qui régit les transferts d'immeubles entre organismes HLM pourrait apparaître comme **une atteinte au principe de l'étanchéité entre le logement social et le logement intermédiaire, qui a pour but d'éviter que ce qui relève d'un service économique d'intérêt général – le logement social – ne puisse être affecté par les évolutions de la construction du logement intermédiaire, qui obéissent davantage à une logique de marché.**

Il est donc proposé de supprimer cet article (amendement FINC. 27).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 22

(Art. 199 terovies du code général des impôts)

**Prise en compte des dispositions de la loi liberté de création,
architecture et patrimoine dans la réduction d'impôt Malraux**

Commentaire : le présent article a pour objet d'adapter la réduction d'impôt « Malraux » aux modifications apportées par la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. Au surplus, la réduction d'impôt serait étendue aux immeubles qui n'étaient pas initialement affectés à l'habitation. Le plafond de dépenses prises en compte, aujourd'hui annuel, deviendrait quadriennal. Le solde non imputé pourrait être reporté sur les trois exercices suivants. Les modalités de reprise de la réduction d'impôt seraient ajustées.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT « MALRAUX » : UN DISPOSITIF COMPLEXE,
AUX FRONTIÈRES DE LA PROTECTION PATRIMONIALE ET DE LA
POLITIQUE DE LA VILLE**

**1. Un régime initialement fondé sur la notion de « secteurs
sauvegardés »**

Le régime « Malraux » a été pensé dans le contexte de l'urbanisation d'après-guerre : l'important besoin de logements et les nécessités de la reconstruction ont pu conduire à dégrader des centres-villes historiques.

Comme le souligne le rapporteur spécial de la mission « Culture » Vincent Éblé dans son rapport d'information relatif aux niches fiscales sur le patrimoine historique bâti¹, « si la loi du 4 août 1962² qui l'a créé porte le nom du ministre des affaires culturelles de l'époque, le dispositif s'insère en réalité dans **une politique plus large que la seule conservation patrimoniale** » : il s'agit à la fois de requalifier le patrimoine historique et architectural ancien et d'en moderniser les logements.

Le dispositif s'appuie sur la notion de « secteurs sauvegardés », dont la loi prévoit qu'ils peuvent être créés et délimités lorsqu'ils « présentent

¹ Rapport d'information n° 18 (2015-2016) de M. Vincent Éblé, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 octobre 2015.

² Loi n° 62-903 du 4 août 1962.

un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles ».

Les secteurs sauvegardés donnent lieu à l'établissement d'un **plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur (PMSV)** établi par **décret en Conseil d'État** : tous travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles sont soumis à permis ou à déclaration préalable et doivent, pour être autorisés, être jugés « compatibles » avec ce plan.

Depuis 1978¹, est associée aux secteurs sauvegardés une **fiscalité dérogatoire à caractère incitatif**, précisée et codifiée à l'article 31 du code général des impôts par la loi de finances rectificative pour 1994² puis à l'article 199 *tervicies* du même code par la loi de finances pour 2009³.

La nature de l'avantage fiscal octroyé aux investisseurs a été profondément redéfinie à plusieurs reprises.

2. Une extension à d'autres zones géographiques que les secteurs sauvegardés contribuant à intégrer le dispositif au sein de la politique de la ville

Le bénéfice de l'avantage fiscal a été étendu à d'autres zones géographiques, qui ne sont pas créées dans les mêmes conditions que les secteurs sauvegardés et n'obéissent pas aux mêmes règles.

Il s'agit d'abord **des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)**, créées par l'article 70 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Celles-ci constituent une servitude d'utilité publique se substituant au plan local d'urbanisme (PLU) sur le territoire qu'elles concernent. Dans le périmètre d'une telle zone, tous travaux de construction, démolition, déboisement, transformation et modification de l'aspect des immeubles sont **soumis à autorisation spéciale accordée par l'autorité administrative compétente** en matière de permis de construire **après avis de l'architecte des bâtiments de France**. À la différence des PSMV liés aux secteurs sauvegardés, une ZPPAUP n'a **pas le caractère d'un document d'urbanisme contraignant** pour la préservation des immeubles existants et ne s'accompagne pas de prescriptions sur le traitement interne des immeubles. Les collectivités territoriales ont tendance à privilégier la mise en place de ZPPAUP : celles-ci offrent des avantages fiscaux comparables à ceux liés aux secteurs sauvegardés, pour un niveau de contraintes moindre en termes d'urbanisme et de patrimoine.

Elles sont remplacées par les « aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine » (AVAP), créées par la loi du 12 juillet 2010

¹ Article 3 de la loi n° 76-1232 du 29 décembre 1976 de finances pour 1977.

² Article 40 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994 de finances rectificative pour 1994.

³ Article 84 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

portant engagement national pour l'environnement¹. Les principes fondamentaux de la ZPPAUP ne sont pas remis en cause ; la principale innovation des AVAP réside dans l'introduction d'une obligation de prise en compte des objectifs de développement durable et dans leur création exclusivement décentralisée : la mise à l'étude d'une telle aire est décidée par délibération de l'organe délibérant de la collectivité intéressée, qui crée alors une commission locale à ce titre.

Sont également inclus dans le dispositif « Malraux » les « quartiers anciens dégradés » (QAD) prévus par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion² et dont la liste est fixée par décret³ ainsi que les quartiers présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle en application de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dits **quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)⁴.**

3. Une réduction d'impôt sur le revenu strictement encadrée

Depuis 2009, le régime « Malraux » consiste en une réduction d'impôt sur le revenu strictement encadrée par plusieurs critères relatifs tant à la localisation de l'immeuble qu'à son affectation.

L'immeuble doit être **situé en secteur sauvegardé, en ZPPAUP ou en AVAP et, jusqu'au 31 décembre 2017⁵, en QAD ou en quartiers dits « NPNRU »** (cf. *supra*).

Sauf dans le cas d'un secteur sauvegardé dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur a été approuvé, la **restauration doit avoir été déclarée d'utilité publique.**

La réduction d'impôt est assise sur le **montant des dépenses effectivement supportées par le propriétaire pour réparer, entretenir, ou améliorer l'immeuble⁶. Certaines impositions⁷ peuvent également être**

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Articles 25 à 27 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

³ Décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

⁴ Intégrés au dispositif Malraux par l'article 79 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁵ Initialement, l'intégration des quartiers anciens dégradés au dispositif « Malraux » devait cesser au 31 décembre 2015, mais ce délai a été repoussé au 31 décembre 2017 par l'article 5 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁶ Charges énumérées aux a, a bis, b, b bis, c et e du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts.

⁷ Les impositions, autres que celles incombant normalement à l'occupant, perçues, à raison des dites propriétés, au profit des collectivités territoriales, de certains établissements publics ou d'organismes divers, à l'exception de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage perçue dans la région d'Île-de-France prévue à l'article 231 ter.

ajoutées à l'assiette de calcul de la réduction d'impôt, de même que les **frais de gestion de l'immeuble**¹.

Dans le cas de locaux professionnels et commerciaux, sont intégrées au calcul de l'avantage fiscal les **dépenses d'amélioration destinées à protéger ces locaux des effets de l'amiante ou à faciliter l'accueil des handicapés**.

Que l'immeuble soit affecté à l'habitation ou à un autre usage, les frais correspondant à des **travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement ne sont pas pris en compte**.

Le montant des dépenses prises en compte pour le calcul de la réduction est **limité à 100 000 euros par an**.

La réduction d'impôt s'applique dans un délai de quatre ans à compter de la délivrance de l'autorisation de travaux².

L'immeuble doit être **affecté à l'habitation** ou l'avoir originellement été et y être **réaffecté** à la suite des travaux. **Les locaux autres que d'habitation** sont également intégrés au dispositif afin, en particulier, de favoriser la restauration complète d'immeubles à usage d'habitation comprenant des locaux commerciaux – par exemple des commerces au rez-de-chaussée.

En revanche, **les locaux qui n'étaient pas initialement destinés à l'habitation et qui le seraient à la suite des travaux sont inéligibles au dispositif**.

Le propriétaire doit s'engager à **louer le bien nu, à usage de résidence principale du locataire**. La durée de l'engagement de location est de **neuf ans**. La location ne peut pas être conclue avec un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable.

En outre, les **taux sont différenciés selon que l'immeuble est situé en secteur sauvegardé, en quartier ancien dégradé (QAD) ou en quartier dit « NPNRU » (30 %) ou en ZPPAUP ou AVAP (22 %)**.

La réduction est également applicable au titre de la souscription de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), sous plusieurs conditions. Il faut tout d'abord que le droit de propriété des titres ne soit pas démembré. La quote-part de revenu des titres doit également être soumise à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus fonciers. Au minimum 65 % du montant de la souscription doit servir exclusivement à financer des dépenses éligibles au régime « Malraux » et 30 % à financer l'acquisition du

¹ Les frais de gestion sont fixés à 20 euros par local et majorés, lorsque ces dépenses sont effectivement supportées par le propriétaire, des frais de rémunération des gardes et concierges, des frais de procédure et des frais de rémunération, honoraire et commission versés à un tiers pour la gestion des immeubles.

² Jusqu'au 31 décembre de la troisième année suivant la date de délivrance du permis de construire ou de l'expiration du délai d'opposition à la déclaration préalable.

ou des immeubles concernés par la restauration. Enfin, les immeubles situés dans des **quartiers dits « NPNRU » ne sont pas intégrés** au dispositif dans le cas d'une souscription.

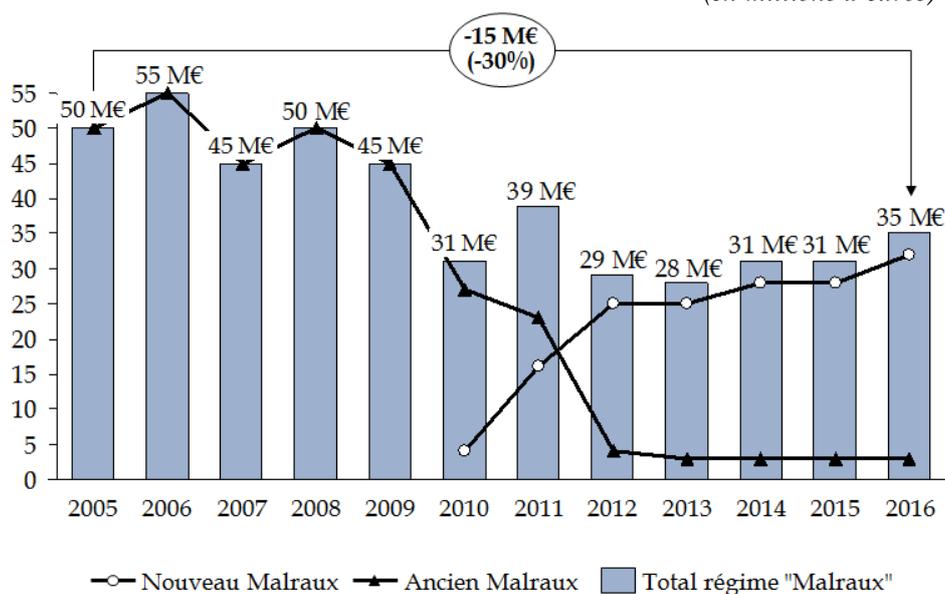
Le régime « Malraux » a été dans un premier temps soumis au plafonnement global des réductions et crédits d'impôts, avant d'en être de nouveau exclu par la loi de finances pour 2013¹.

4. Un coût prévisionnel total de 35 millions d'euros en 2016

Plusieurs réformes, relatives en particulier à la réduction des taux applicables², ont contribué à **diminuer le coût de la dépense fiscale associée au dispositif**, qui est passée de 50 millions d'euros en 2005 à 35 millions d'euros en 2016 (chiffre prévisionnel), soit une **baisse de 30 %**.

Évolution de la dépense fiscale au titre du dispositif dit « Malraux » de 2005 à 2016

(en millions d'euros)



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

En effet, l'extinction progressive de l'ancien dispositif n'est pas complètement compensée par la montée en puissance du nouveau régime, ce qui s'explique pour partie du fait que les **biens réellement adaptés à un investissement « Malraux » sont structurellement rares**.

¹ Article 73 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Les taux ont été abaissés à deux reprises : décret n° 2011-520 du 13 mai 2011 pris pour l'application de l'article 105 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et décret n° 2012-547 du 23 avril 2012 pris pour l'application de l'article 83 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Il faut également noter que la rentabilité des opérations de ce type reste **généralement faible** en raison des surcoûts liés au périmètre protégé dans lequel s'effectuent les travaux.

B. UNE REFONTE DES ESPACES PROTÉGÉS PAR LA LOI « LIBERTÉ DE CRÉATION, ARCHITECTURE ET PATRIMOINE » QUI NÉCESSITE UNE ADAPTATION DU RÉGIME « MALRAUX »

1. Le regroupement des secteurs sauvegardés, ZPPAUP et AVAP au sein des « sites patrimoniaux remarquables »

L'article 75 de la loi « Liberté de création, architecture et patrimoine »¹ prévoit la **création des sites patrimoniaux remarquables**² (intitulés « cités historiques » dans la version initiale du projet de loi) qui **regroupent sous cette appellation unique les différentes catégories d'espaces protégés** relevant du code du patrimoine : secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Deux instruments sont autorisés, au libre choix de l'autorité compétente en matière de documents d'urbanisme.

D'une part, est prévue la possibilité d'un **plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)**, qui existait déjà dans le cadre des secteurs sauvegardés (cf. *supra*). Afin d'inciter à son adoption, la loi prévoit qu'il est **possible qu'il ne soit mis en œuvre que sur une partie du périmètre du site patrimonial remarquable**.

À défaut, peut être adopté un **plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine**. Moins protecteur mais aussi moins lourd, ce plan, annexé au plan local d'urbanisme, obéit aux mêmes règles que les anciens **règlements des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)**.

2. Une adaptation nécessaire du régime « Malraux »

Le Sénat a adopté plusieurs amendements identiques tendant à prévoir que les **règles fiscales** relatives aux secteurs sauvegardés, aux zones de protection du patrimoine, de l'architecture, de l'urbanisme et du paysage (ZPPAUP) et aux aires de mises en valeur de l'architecture et du patrimoine

¹ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

² Article 75 de la loi précitée : « Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ».

(AVAP) **continuaient de s'appliquer aux zones concernées des sites patrimoniaux remarquables**¹.

Cependant, **l'adaptation du régime « Malraux » demeure nécessaire** : par exemple, dans le cas d'immeubles situés dans un site patrimonial remarquable doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) mais recouvrant le périmètre d'une ancienne ZPPAUP ou AVAP, se pose la **question du taux applicable**. En effet, le niveau de protection similaire à celui d'un secteur sauvegardé plaiderait en faveur de l'alignement du taux sur celui des secteurs sauvegardés (30 %), mais l'article 199 *tervicies* actuel prévoit que les immeubles compris dans le périmètre d'une ZPPAUP ou AVAP se voient appliquer le taux le plus faible (soit 22 %).

L'article 199 *tervicies* du code général des impôts doit donc être **adapté afin de clarifier les conditions d'application du dispositif aux nouveaux « sites patrimoniaux remarquables »**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Gouvernement procède à **l'ajustement du dispositif « Malraux » suite à la refonte des zones protégées** découlant de l'adoption de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Ce faisant, la **dépense fiscale est étendue à certains égards et restreinte sur d'autres points**.

Outre plusieurs améliorations rédactionnelles², **quatre autres aspects du régime, sans lien avec la création des sites patrimoniaux remarquables, sont également modifiés** : il s'agit de l'extension du régime aux immeubles originellement non affectés à l'habitation mais qui le seraient après les travaux, du passage d'un plafond annuel à un plafond quadriennal, de l'instauration de la possibilité du report du solde non imputé et de l'ajustement des modalités de reprise de la réduction d'impôt en cas de rupture des engagements prévus.

¹ Article 75 de la loi précitée : « IV.- Les règles fiscales relatives aux secteurs sauvegardés continuent à s'appliquer aux sites patrimoniaux remarquables dont un plan de sauvegarde et de mise en valeur a été mis à l'étude ou approuvé.

V.- Les règles fiscales relatives aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine continuent à s'appliquer dans les sites patrimoniaux remarquables dotés d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine. »

² 1° du F et 1° à 3° du G du présent article.

A. L'ADAPTATION DU DISPOSITIF À LA CRÉATION DES « SITES PATRIMONIAUX REMARQUABLES »

Les 1° et 2° du A du I du présent article procèdent à la **mise en cohérence de l'article 199 ter*vici*s du code général des impôts avec la loi relative à la liberté de la création précitée.**

Ainsi, les dispositions relatives aux secteurs sauvegardés (1° du I de l'article 199 *tervici*s), aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP, 3° du I de l'article 199 *tervici*s) et aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP, 4° du I de l'article 199 *tervici*s) sont supprimées et remplacées par plusieurs alinéas relatifs aux sites patrimoniaux remarquables.

Trois cas dans lesquels le régime « Malraux » est applicable sont prévus : l'immeuble doit être situé dans un périmètre du site patrimonial remarquable couvert par un **plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé** ou par un **plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) approuvé** également. À défaut, la **restauration de l'immeuble doit avoir été déclarée d'utilité publique.**

Le B du I du présent article procède aux coordinations nécessaires au sein de l'article, de même que le b) du 2° du F du I.

Le 2° du D prévoit que le **taux de 30 % est appliqué aux sites patrimoniaux remarquables faisant l'objet d'un PSMV approuvé** (ainsi qu'aux quartiers anciens dégradés et aux quartiers dits « NPNRU » dans des conditions similaires au régime actuel).

Cela signifie qu'un immeuble faisant partie d'un secteur sauvegardé transformé en site patrimonial remarquable, non couvert par un PSMV approuvé et dont la restauration a été déclarée d'utilité publique n'ouvrira plus droit au taux de 30 % – comme c'est le cas actuellement – mais seulement au taux de 22 %. **Dans ce cas précis, le dispositif est donc restreint.**

Taux applicable pour le calcul de la réduction d'impôt « Malraux », avant et après réforme prévue par le présent article

(en %)

	Secteur sauvegardé				AVAP/ZPPAUP			QAD		NPNRU	
	PSMV	RUP	PVAP	Autres	RUP	PVAP	Autres	RUP	Autres	RUP	Autres
Avant réforme	30 %	30 %		Néant	22 %		Néant	30 %	Néant	30 %	Néant
Après réforme	30 %	22 %	22 %	Néant	22 %	22 %	Néant	30 %	Néant	30 %	Néant

Note de lecture : PSMV = « secteur doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé » ; RUP = « immeuble dont la restauration a été déclarée d'utilité publique » ; PVAP = « secteur doté d'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine approuvé » ; Autres = « Aucune des possibilités précédentes ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 199 *tervici*s du code général des impôts, le bulletin officiel des finances publiques et le présent article

En revanche, il est **légèrement étendu** par le b) du 2° du F du I du présent article, qui **intègre les quartiers dits « NPNRU »** aux zones pour lesquelles s'applique l'avantage fiscal « Malraux » **dans le cas d'une souscription de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).**

B. L'EXTENSION AUX IMMEUBLES INITIALEMENT NON AFFECTÉS À L'HABITATION

Le 3° du A du I du présent article modifie le septième alinéa du I de l'article 199 *tervicies* afin **d'étendre le régime « Malraux » aux immeubles qui n'étaient pas initialement affectés à l'habitation mais qui le seront après travaux.**

Intégration au régime « Malraux », selon la destination de l'immeuble avant et après travaux, avant et après la réforme prévue par le présent article

Affectation avant travaux	Immeuble initialement affecté à l'habitation		Immeuble initialement affecté à un usage autre l'habitation	
Affectation après travaux	Habitation	Autre usage (commercial)	Habitation	Autre usage (commercial)
Prise en compte dans le dispositif « Malraux » avant réforme	Oui	Non	<i>Non</i>	Oui, si le produit de la location est imposé comme revenu foncier
Prise en compte dans le dispositif « Malraux » après réforme	Oui	Non	<i>Oui</i>	Oui, si le produit de la location est imposé comme revenu foncier

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 199 *tervicies* du code général des impôts et le présent article

Dans l'évaluation préalable du présent article, le Gouvernement indique que « *la modification du champ de la réduction d'impôt n'est pas chiffrée, faute de données disponibles* ». En d'autres termes, **le coût de l'extension de la dépense fiscale n'est pas connu.**

C. L'ASSOUPPLISSEMENT DU MODE DE CALCUL DU PLAFOND DE DÉPENSES PRISES EN COMPTE

Le C du I du présent article insère un II *bis* au sein de l'article 199 *tervicies* afin **d'assouplir le mode de calcul du plafond de dépenses prises en compte dans la réduction d'impôt** : le plafond de 100 000 euros chaque année pendant quatre ans est remplacé par un **plafond unique de 400 000 euros sur une durée de quatre ans.**

Le montant maximal des dépenses prises en compte dans la réduction d'impôt n'est pas relevé. **Seule la ventilation annuelle des dépenses donnant lieu à réduction d'impôt est susceptible d'être modifiée.** Selon l'évaluation préalable du présent article, cette modification vise à « [éviter] que des opérateurs ne diffèrent artificiellement le cadencement des travaux pour piloter le plafond de dépenses éligibles ».

Le **coût de la mesure est donc, à terme, nul**, avec une aggravation de la charge liée à la dépense fiscale en 2018 mais un allègement les années suivantes selon la répartition présentée dans le tableau ci-après.

Coût pour l'État du passage à un plafond quadriennal

(en millions d'euros)

2017	2018	2019	2020	2021	Total
0	13	- 1	- 6	- 6	0

Note de lecture : les chiffres négatifs indiquent un gain pour l'État.

Source : évaluation préalable du présent projet d'article

Le 1° du D, le a) du 2° du F, les 4° et 5° du G du présent article procèdent à des coordinations en lien avec cette modification.

D. L'IMPUTATION DU SOLDE EXCÉDANT L'IMPÔT DÛ SUR LES ANNÉES SUIVANTES

Le E et le 3° du F du présent article prévoient que **le solde de la réduction d'impôt n'ayant pas pu être imputé sur l'impôt dû peut être reporté sur les trois exercices suivants** – contrairement à la situation antérieure où le reliquat de réduction d'impôt était simplement « perdu ».

Le Gouvernement présente cette modification comme un **corollaire de la mise en œuvre d'un plafond quadriennal et non plus annuel**. Certes, le caractère globalisé du plafond augmente la probabilité que le montant de la réduction d'impôt excède, pour une année donnée, l'impôt dû par le contribuable.

Cependant, **la possibilité de report du solde non imputé pourrait renchérir le coût de la dépense fiscale toutes choses égales par ailleurs, comme le montre l'exemple développé dans le tableau ci-après**. En effet, dans le cas où se succèdent un an pour lequel la réduction est supérieure à l'impôt dû et un an pour lequel elle lui est inférieure, la possibilité de report augmente le coût de la dépense fiscale.

Le coût de cette réforme n'a pas non plus fait l'objet d'un chiffrage par le Gouvernement, qui semble considérer qu'elle est neutre sur les finances publiques.

Exemple d'un contribuable bénéficiant du régime « Malraux » au taux de 30 % avec plafond quadriennal global

Année	N	N+1	N+2	N+3	Total
Montant des dépenses éligibles (A)	95	50	135	50	380
Montant de l'impôt dû par le contribuable	20	20	20	20	80
Montant total de la réduction « Malraux » (30% *A)	28,5	15	40,5	15	99
Montant de la réduction effectivement imputée sans report du reliquat (B)	20	15	20	15	70
Montant de la réduction effectivement imputée avec report du reliquat (C)	20	20	20	20	80
Surcoût après réforme (C-B)	0	5	0	5	10

N.B. : le régime « Malraux » n'est pas intégré au champ d'application du plafonnement global de certains avantages fiscaux.

Source : commission des finances du Sénat

E. L'ABSENCE DE REPRISE EN CAS DE HANDICAP LOURD, DE DÉCÈS OU DE LICENCIEMENT

Le H du présent article aménage les conditions de reprise de la réduction d'impôt en indiquant qu'aucune reprise n'est effectuée si la rupture des engagements conditionnant l'application du régime « Malraux » survient à la suite d'une **invalidité grave¹, du licenciement ou du décès du contribuable ou de l'un des membres du couple** soumis à imposition commune.

Le motif de cette modification n'est pas indiqué par le Gouvernement.

¹ Deuxième ou troisième des catégories prévues à l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque et invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

F. L'ABROGATION DE LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DU RÉGIME « MALRAUX » PRÉCÉDENT

Le I du présent article supprime le VIII de l'article 199 *tervicies*, qui prévoyait la date d'application du régime « Nouveau Malraux » – celui-ci touchait les dépenses portant sur des immeubles pour lesquels une demande de permis de construire (ou une déclaration de travaux) avait été déposée à compter du 1^{er} janvier 2009.

Dans la mesure où le régime « Ancien Malraux » est désormais en extinction, cet alinéa peut être supprimé.

G. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRENCIÉE

Le II du présent article prévoit les dates d'entrée en vigueur des dispositions des dispositions du I.

Les modifications résultant directement de la refonte des zones protégées au sein des sites patrimoniaux remarquables s'appliqueraient à compter du 9 juillet 2016, de même que plusieurs ajustements rédactionnels.

En revanche, l'extension du dispositif aux locaux non destinés initialement à l'habitation et qui le seront après travaux, la globalisation du calcul du plafond sur quatre ans et le report du reliquat non imputé entreraient en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2017.

Le III du présent article précise qu'avant le 9 juillet 2016, c'est l'article 199 *tervicies* dans sa rédaction actuelle qui continue de s'appliquer.

La date de l'entrée en vigueur du **H du présent article**, qui est relatif aux modalités de reprise de la réduction d'impôt, n'est pas prévue par le texte du Gouvernement. En l'absence de précision à ce titre, elle s'applique à compter de la **promulgation du texte**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre plusieurs modifications rédactionnelles¹, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la rapporteur générale Valérie Rabault au nom de la commission des finances et avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement² visant à **proroger l'intégration des quartiers anciens dégradés (QAD) et les quartiers dits « NPNRU » au régime « Malraux » jusqu'au 31 décembre 2019 « afin de tenir compte des engagements contractualisés dans le cadre des conventions pluriannuelles »**.

¹ Amendements n° 385 et 387 présentés par Valérie Rabault.

² Amendement n° 246.

Le coût annuel de la prorogation est estimé à 2,2 millions d'euros pour les QAD et à 3,35 millions d'euros pour les quartiers dits « NPNRU », soit un total annuel de près de 6 millions d'euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'adaptation du dispositif à la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine est évidemment nécessaire.

Votre rapporteur général note que la réforme conduirait à ce qu'un immeuble situé dans un **ex-secteur sauvegardé dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur serait à l'étude n'ouvre droit qu'à un taux de 22 % si la restauration a été déclarée d'utilité publique**, tandis qu'un immeuble situé en quartier ancien dégradé et dont la restauration aurait, de façon similaire, été déclarée d'utilité publique, se verrait appliquer un taux de 30 %.

Cette asymétrie paraît justifiée au regard de la nécessaire **incitation à mettre en œuvre un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)** : le caractère particulièrement contraignant du PSMV par rapport à un PVAP ou à une simple déclaration d'utilité publique nécessite une politique fiscale incitative encourageant les collectivités territoriales à adopter un tel plan dans le but d'attirer davantage d'investisseurs.

L'Assemblée nationale a souhaité **proroger l'application du régime « Malraux » aux QAD et aux quartiers dit « NPNRU »**.

Cette prorogation semble **utile au regard des dates de conclusion et d'application des conventions** : certaines d'entre elles continueront de produire leurs effets après le 31 décembre 2017. Il serait donc logique que le régime « Malraux » ne cesse pas de s'appliquer.

Par ailleurs, **l'extension aux immeubles non initialement affectés à l'habitation paraît pertinente** : le but premier du dispositif est d'inciter à la réalisation de logements dans le respect des qualités patrimoniales des immeubles. Dans cette perspective, l'affectation initiale de l'immeuble importe moins que son affectation finale, à condition que les travaux prennent en compte les caractéristiques du bien, ce que le PSMV ou le PVAP devraient permettre de garantir.

Il est cependant **problématique que le Gouvernement ne soit pas en mesure de chiffrer le coût de cette réforme**, d'autant plus que la possibilité de report, sur les trois exercices suivants, du solde non imputé de la réduction d'impôt n'a pas non plus fait l'objet d'un chiffrage.

Elle devra donc faire **l'objet d'un suivi particulièrement vigilant**.

À ce titre, votre rapporteur général rappelle qu'en vertu de la **loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019**, le Gouvernement s'est engagé à ce que toute création ou extension d'une

dépense fiscale fasse l'objet d'une **évaluation dans les trois années qui suivent la création ou la modification du dispositif.**

Au surplus, l'article appelle une **amélioration rédactionnelle** (amendement FINC. 28).

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'article ainsi modifié.

ARTICLE 22 bis (nouveau)
(Art. 200 et 238 bis du code général des impôts)

Réduction d'impôt au titre des dons au profit d'organismes ayant pour objet la sauvegarde des biens culturels contre les effets d'un conflit armé

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre les réductions d'impôts au titre de dons, dont peuvent bénéficier les particuliers et les entreprises, aux dons et versements effectués, à compter du 1^{er} janvier 2017, en faveur d'organismes ayant pour objet la sauvegarde de biens culturels contre les effets d'un conflit armé et dont le siège est situé dans un État en dehors de l'Espace économique européen ayant conclu une convention fiscale avec la France.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément à l'article 200 du code général des impôts, les contribuables fiscalement domiciliés en France peuvent bénéficier d'une **réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et versements effectués au profit d'organismes** relevant de l'une des catégories suivantes :

- fondations ou associations reconnues d'utilité publique, fondations universitaires ;

- œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;

- établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés d'intérêt général ;

- organismes agréés ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises¹ ;

- associations cultuelles et de bienfaisance et établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;

- organismes publics ou privés dont l'activité principale est la présentation au public de certains spectacles (dramatiques, lyriques, musicaux, chorégraphiques, cinématographiques, cirque ou expositions d'art contemporain) ;

¹ Visés au 4 de l'article 238 bis du code général des impôts.

- associations d'intérêt général ou fonds de dotation exerçant des actions concrètes¹ en faveur du pluralisme de la presse ;

- la Fondation du patrimoine et les fondations ou associations agréées en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé ;

- associations de financement électorales ou partis politiques ;

- organismes étrangers ayant des objectifs et des caractéristiques similaires à ceux des organismes des catégories précédentes, agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts, et ayant leur siège dans un État membre de l'Union ou dans un autre État partie à l'Espace économique européen (EEE) et ayant conclu une convention fiscale avec la France².

Le montant de la réduction est égal à **66 % des dons et versements effectués, dans la limite de 20 % du revenu imposable**. Par dérogation, le taux de la réduction est porté à 75 % pour les versements effectués au profit d'organismes fournissant gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté ou contribuant à favoriser leur logement. La perte de recettes résultant de cette réduction d'impôt est estimée à **1 315 millions d'euros**, en faveur de 5,75 millions de ménages, en 2015.

L'article 238 *bis* du code général des impôts prévoit un dispositif similaire de réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises effectuant des versements³, notamment dans le cadre d'activités de mécénat, au profit des organismes relevant de l'une des catégories suivantes :

- œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation universitaire, ou partenariale ou d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice ;

- fondations ou associations reconnues d'utilité publique et musées de France ;

- associations cultuelles et de bienfaisance et établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;

- établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général ;

¹ Subventions, prises de participation minoritaires, prêts bonifiés.

² Soit la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

³ En numéraire ou en nature.

-
- établissements d'enseignement supérieur consulaire¹, pour leurs activités de formation professionnelle initiale et continue et de recherche ;
 - sociétés ou organismes publics ou privés exerçant des activités de recherche scientifique et technique, agréés par le ministre du budget² ;
 - organismes publics ou privés dont l'activité principale est la présentation au public de certains spectacles (dramatiques, lyriques, musicaux, chorégraphiques, cinématographiques, cirque ou expositions d'art contemporain) ;
 - projets de thèse proposés au mécénat de doctorat ;
 - sociétés, dont l'État est actionnaire, ayant pour activité la représentation de la France aux expositions universelles ;
 - sociétés nationales de programme (France Télévisions et Radio France) pour le financement des programmes audiovisuels culturels ;
 - la Fondation du patrimoine et les fondations ou associations agréés, en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé ;
 - organismes agréés ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises ;
 - organismes étrangers ayant des objectifs et des caractéristiques similaires à ceux des organismes des catégories précédentes, agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts, et ayant leur siège dans un État membre de l'Union ou dans un autre État partie à l'Espace économique européen (EEE) et ayant conclu une convention fiscale avec la France. *A contrario*, les organismes énumérés dans les catégories précédentes doivent exercer une partie au moins de leur activité en France ou à partir de la France.

Le montant de la réduction d'impôt est égal à **60 % du montant des versements, dans la limite de cinq pour mille du chiffre d'affaires**. Au titre de l'année 2015, le coût de cette dépense fiscale s'est établi à **676 millions d'euros** pour 48 704 entreprises donatrices.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, **introduit à l'initiative du Gouvernement**, avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a pour objet d'**étendre le bénéfice des réductions d'impôts au titre de dons**, prévues aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts, **aux dons et versements effectués en faveur des organismes de sauvegarde des biens**

¹ Mentionnés à l'article L. 711-17 du code de commerce.

² En vertu de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-882 du 25 septembre 1958 relative à la fiscalité en matière de recherche scientifique et technique.

culturels contre les effets d'un conflit armé. Il est ainsi proposé de rétablir un 6 à l'article 200 et un 5 à l'article 238 *bis* précités.

Plus précisément, les organismes éligibles devraient répondre aux conditions suivantes :

- avoir pour mission la sauvegarde, contre les effets d'un conflit armé, des **biens culturels mentionnés à l'article 1^{er} de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954**, dite « convention de La Haye », à savoir les biens, meubles ou immeubles présentant une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples (notamment les monuments d'architecture, religieux ou laïques, les sites archéologiques, les œuvres d'art, manuscrits, livres ou les collections scientifiques), les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels énumérés précédemment (musées, bibliothèques...) et les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels ;

- avoir leur **siège situé dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative** en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, parmi lesquels figure notamment la Suisse ;

- comporter **un représentant de l'État français, disposant d'une voix délibérative, au sein de leurs instances dirigeantes.**

Cet article s'appliquerait aux **dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2017.**

Le coût afférent à l'extension de ces réductions d'impôt n'a fait l'objet d'aucune estimation. Néanmoins, compte tenu des conditions d'éligibilité relativement restrictives et du fait que les principaux organismes français exerçant des actions de sauvegarde des biens culturels sont, en principe, déjà éligibles, ce coût devrait être minime.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans le cadre d'un **ensemble d'actions menées par la France en faveur de la sauvegarde des biens culturels menacés par des conflits armés**, à la suite du rapport présenté au Président de la République par le président-directeur du musée du Louvre, Jean-Luc Martinez¹.

Le 30 novembre 2016, le ministre des affaires étrangères et du développement international a ainsi présenté un projet de loi autorisant l'adhésion de la France au deuxième protocole relatif à la convention de

¹ Jean-Luc Martinez, *rapport au président de la République sur la protection du patrimoine en situation de conflit armé*, novembre 2015.

La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Cette initiative a principalement une portée symbolique dans la mesure où la France applique déjà, lorsqu'elle est engagée dans des conflits armés, les dispositions de ce protocole en matière de respect des biens culturels.

En outre, la France a co-organisé le 3 décembre 2016 à Abu Dhabi, conjointement avec les Émirats arabes unis, une conférence internationale sur la protection du patrimoine en péril au cours de laquelle a été décidée la constitution d'un **fonds international pour la protection du patrimoine culturel en péril en période de conflit armé**, qui a vocation à financer des actions préventives ou d'urgence, de lutter contre le trafic illicite de biens culturels et de participer à la restauration de biens culturels endommagés. Le siège de ce fonds serait situé à Genève.

Le présent article vise précisément à rendre éligibles aux réductions d'impôt prévues par les articles 200 et 238 bis les dons et versements effectués par des particuliers ou par des entreprises, en particulier dans le cadre d'activités de mécénat, au nouveau fonds international pour la protection du patrimoine culturel en péril. La Suisse, pays où devrait être situé le siège de ce fonds, n'appartenant ni à l'Union européenne, ni à l'Espace économique européen, il est en effet nécessaire d'étendre la territorialité des organismes éligibles. Par ailleurs, la condition selon laquelle la France devrait participer à la gouvernance des organismes éligibles restreint considérablement le champ de cette nouvelle catégorie d'organismes.

En définitive, l'ajustement proposé apparaît le bienvenu pour encourager les contribuables et les entreprises françaises à participer à ce fonds et ainsi contribuer à la sauvegarde des biens culturels menacés par les guerres.

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

ARTICLE 23

(Art. 1466 A, 1466 F, 1639 A ter, 1640, 1647 C septies, et 1679 septies
du code général des impôts)

**Exonération facultative de contribution économique territoriale
des disquaires indépendants**

Commentaire : le présent article prévoit la création d'une exonération facultative, permanente et totale de cotisation foncière des entreprises (CFE) au profit des disquaires indépendants.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES (CFE), L'UNE DES DEUX
COMPOSANTES DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE
(CET)**

La **cotisation foncière des entreprises (CFE)** est, avec la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, l'une des deux composantes de la **contribution économique territoriale (CET)** instituée par l'article 2 de la loi de finances pour 2010¹.

La **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** est assise sur une **fraction de la valeur ajoutée** produite par les entreprises dont le chiffre d'affaires excède le seuil mentionné au I de l'article 1586 *ter* du code général des impôts, soit 152 500 euros.

Les règles relatives à la CFE sont codifiées aux **articles 1447 et suivants du code général des impôts**.

La taxe est basée uniquement sur les **biens soumis à la taxe foncière**. Elle est due dans **chaque commune où l'entreprise dispose de locaux ou de terrains**.

Les exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE)

Les **exonérations de CFE** sont mentionnées aux **articles 1449 à 1466 F** du code général des impôts.

Elles peuvent être **de plein droit ou facultatives**, selon que l'exonération exige l'intervention ou non d'une décision des collectivités territoriales.

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Doivent également être distinguées les **exonérations permanentes** et les **exonérations temporaires** : ces dernières s'appliquent pour une durée limitée prévue par le texte ou par la délibération de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Enfin, l'exonération de CFE peut être **totale** ou bien **partielle**, dans les trois situations suivantes :

- la commune ou l'EPCI est autorisé par la loi à prendre une délibération partielle, c'est-à-dire soit dans la limite d'un certain montant, soit en deçà de 100 % ;

- l'exonération sollicitée par l'entreprise est plafonnée en base ;

- une période de sortie en sifflet s'applique à l'issue d'une période d'exonération totale.

Toutes les **exonérations applicables à l'ancienne taxe professionnelle (TP) deviennent applicables à la CFE**, à l'exception des exonérations facultatives qui s'appliquaient exclusivement aux équipements et biens mobiliers (EBM) et de celles qui, parvenues à leur terme, sont abrogées.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le bulletin officiel des finances publiques (Bofip)

B. L'ABSENCE D'EXONÉRATION DES DISQUAIRES INDÉPENDANTS

Les **disquaires indépendants, au nombre de 350 en France dont 100 à Paris, ne bénéficient, pour l'heure, d'aucune exonération spécifique** au titre de la contribution économique territoriale, au contraire par exemple des **éditeurs de journaux, périodiques et revues¹** ou des **librairies indépendantes²**.

Les disquaires indépendants réalisant dans la plupart des cas, selon les informations indiquées par le Gouvernement, un chiffre d'affaire inférieur au seuil de 152 500 euros conditionnant le paiement de CVAE, « *ils ne sont généralement pas redevables de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises* ».

En revanche, le mode de calcul de la **cotisation foncière des entreprises fait peser une charge annuelle sur les disquaires indépendants estimée à 1 100 euros par an et par entreprise** selon l'évaluation préalable du présent projet d'article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à instaurer une **exonération facultative totale et permanente de cotisation foncière des entreprises (CFE) au profit des disquaires indépendants**.

¹ Article 1458 du code général des impôts.

² Article 1464 I du code général des impôts.

Le 1° du I du présent article **crée un article 1464 M après l'article 1464 L** du code général des impôts qui définit l'exonération.

Celle-ci peut être instituée par une **délibération de portée générale** prise dans les conditions définies à l'article 1639 A *bis* du code général des impôts, ce qui implique en particulier que la délibération doit, en principe, être prise **avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante**.

Les disquaires sont définis comme « *les établissements ayant pour activité principale la vente au détail de phonogrammes¹* ». Afin de cibler l'exonération sur les disquaires indépendants, trois conditions cumulatives sont prévues.

L'entreprise doit d'abord être une **petite ou moyenne entreprise au sens de la réglementation communautaire²**, c'est-à-dire une entreprise occupant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

Au moins la **moitié du capital de l'entreprise doit être détenu par des personnes physiques** ou par une société dont le capital est détenu au moins pour la moitié par des personnes physiques.

Enfin, **l'entreprise ne peut être sous contrat de franchise** (défini à l'article 330-3 du code de commerce) avec une autre entreprise.

Pour bénéficier de l'exonération, **l'entreprise doit en faire la demande avant le deuxième jour ouvré suivant le premier mai de l'année précédant l'imposition** (conformément à l'article 1477 du code général des impôts).

L'exonération est **subordonnée au respect du règlement européen relatif aux aides de minimis³**.

Le 2° et le 3° procèdent aux **coordinations nécessaires** dans d'autres articles du code général des impôts.

Le II prévoit que l'article **entre en vigueur à compter des impositions établies au titre de 2017**.

Le III et le IV prévoient les **modalités dérogatoires d'institution (par les collectivités territoriales) et de demande (par les entreprises) de l'exonération au titre de l'année 2017**. Ainsi, par dérogation aux dispositions de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts, les collectivités territoriales et les EPCI pourront **délibérer jusqu'au 21 janvier 2017** afin

¹ Un phonogramme est constitué de tout enregistrement sonore sur un support physique.

² Annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

³ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

d'instituer l'exonération. Les entreprises auront quant à elles jusqu'au **28 février 2017 pour adresser leur demande au titre de l'année 2017.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement de précision**¹ à cet article, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exonération prévue est **facultative**. Elle ne devrait **pas peser trop lourdement sur le budget des collectivités territoriales** dans la mesure où son impact est estimé à 1 100 euros par an et par disquaire, soit 385 000 euros pour l'ensemble du territoire national dans le cas où toutes les collectivités territoriales concernées adopteraient cette exonération.

Votre rapporteur général vous propose donc **d'adopter cet article**.

Il note cependant qu'en raison même de son impact économique extrêmement limité, cette **mesure relève davantage de l'affichage que d'un réel soutien aux disquaires en difficulté**. L'exonération proposée paraît d'une faible efficacité pour atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement, c'est-à-dire pérenniser et développer l'activité des disquaires indépendants.

Au surplus, la **justification d'une telle exonération ne paraît pas établie**. De nombreux métiers et secteurs se trouvent en difficulté, voire en voie de disparition en raison de l'évolution des technologies : le Gouvernement considère-t-il qu'elles devraient toutes faire l'objet d'une exonération de cotisation foncière ?

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

¹ Amendement n° 562.

ARTICLE 23 bis (nouveau)
(Art. 31 et 32 du code général des impôts)

**Nouveau dispositif d'incitation fiscale en faveur de la
mise en location de logements anciens**

Commentaire : le présent article prévoit de remplacer le dispositif d'incitation fiscale en faveur de la mise en location de logements anciens par des propriétaires privés dit « Borloo ancien » par un nouveau dispositif davantage recentré sur les zones plus tendues et renforcé pour les locations à loyer social ou très social ainsi que pour l'intermédiation locative.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin d'inciter les propriétaires privés à mettre en location leurs biens immobiliers, des dispositifs fiscaux de déduction des revenus fonciers ont été mis en place, en échange de plafonds de loyers et de plafonds de ressources des locataires.

A. LE DISPOSITIF « BESSON ANCIEN » EN FAVEUR DE LA MISE EN LOCATION DE LOGEMENTS ANCIENS, SUPPRIMÉ EN 2006 ET UNIQUEMENT MAINTENU POUR LES CONVENTIONS ENCORE EN COURS

Le dispositif d'incitation à la mise en location de logements anciens dit « Besson ancien » est issu de l'article 96 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 et codifié au j du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts.

Il correspond à une **déduction forfaitaire au titre de l'amortissement équivalent à 26 %** des revenus fonciers du bailleur qui loue un logement à un locataire qui en fait son habitation principale. Il doit s'agir d'un **logement intermédiaire**, avec le respect de plafonds de loyers et de ressources du locataire.

Il a été mis fin à ce dispositif « Besson ancien » au 1^{er} octobre 2006, par l'article 39 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, compte tenu de la création par cette même loi d'un nouveau dispositif d'incitation à la location de logements dans l'ancien, reposant sur une convention conclue avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), à savoir le dispositif « Borloo ancien » ou « conventionnement Anah ».

Toutefois, les deux derniers alinéas du *j* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts prévoyaient la prorogation de son bénéfice pour les propriétaires qui en bénéficiaient déjà :

- par périodes de trois ans en cas de poursuite, de reconduction ou de renouvellement du contrat de location, tant que la condition de loyer demeurait remplie ;

- en cas de changement de titulaire du bail, sous réserve que les conditions de loyer et de ressources du nouveau locataire soient remplies.

B. LE DISPOSITIF « BORLOO ANCIEN » EN FAVEUR DE LA MISE EN LOCATION DE LOGEMENTS ANCIENS

Le **dispositif d'encouragement à la location de logements dans l'ancien** repose sur une convention conclue par le bailleur privé avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Instauré par l'article 39 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, il est appelé « **Borloo ancien** » ou « **conventionnement Anah** » et codifié au ***m* du 1° du I de l'article 31** du code général des impôts.

Dans le cadre de ce conventionnement, le bailleur bénéficie d'une **déduction spécifique de ses revenus bruts** tirés de la location du logement à des loyers inférieurs aux prix du marché. Cette **déduction varie** selon que le logement fait l'objet d'une **convention à loyer intermédiaire, à loyer social ou très social**, voire qu'elle concerne une location à un organisme public ou privé pratiquant la sous-location à des publics en grande difficulté (dans le cadre de l'intermédiation locative).

Pendant toute la durée de la convention, le loyer mensuel par mètre carré ne doit pas être supérieur à un plafond qui varie selon la nature de la convention et la zone où se situe le logement. Les locataires doivent par ailleurs **satisfaire à certaines conditions de ressources** et ne peuvent être ni le bailleur lui-même, ni un membre de son foyer fiscal, un ascendant ou un descendant.

En contrepartie de leur engagement de louer le logement nu à usage d'habitation principale du locataire, les **propriétaires bailleurs bénéficient donc d'abattements sur leurs revenus locatifs**, à hauteur de :

- **30 %** dans le cadre d'un conventionnement intermédiaire ;

- **60 %** en conventionnement social ou très social ;

- **70 %** en intermédiation locative, lorsque le bailleur loue à un organisme public ou privé pour une sous-location à des personnes en grande difficulté.

Par ailleurs, cet avantage fiscal peut venir en complément de subventions pour travaux versés par l'Anah :

- 35 % pour les gros travaux de réhabilitation d'un logement indigne ou très dégradé (avec une aide maximale de 350 euros par m² et dans la limite de 28 000 euros par logement) ainsi que les travaux de mise en sécurité et de salubrité (avec une aide maximale de 262,5 euros par m² et dans la limite de 21 000 euros par logement) ;

- 25 % du montant total des travaux hors taxe pour les travaux de rénovation, pour une aide maximale de 187,5 euros par m² et dans la limite de 15 000 euros par logement.

S'agissant de la **location à loyer intermédiaire**, la convention est prévue à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation, renvoyant à l'aide financière de l'Anah pour la réalisation de travaux d'amélioration.

Les plafonds de loyer et de ressources sont, depuis le 1^{er} janvier 2015, **ceux applicables pour le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire dit « Pinel »** et prévu à l'article 199 *novovicis* du code général des impôts¹.

Concernant les **conventions à loyer social et très social**, la convention est prévue à l'article L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation, pour bénéficier de l'aide versée par l'Anah pour la réalisation de travaux.

Les **plafonds de loyer** sont proches de ceux applicables pour les logements d'habitation à loyer modéré (HLM), tandis que les **plafonds de ressources** le sont de ceux des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) pour le conventionnement à loyer social, et de ceux des prêts locatifs à usage social (PLUS) pour le conventionnement à loyer très social.

La location du logement peut **également est réalisée au profit d'un organisme public ou privé qui le donne lui-même en sous-location à usage principal d'habitation à une personne en grande difficulté**. Toutefois, l'organisme ne doit alors fournir aucune prestation hôtelière ou para-hôtelière.

Il convient de noter que les plafonds de loyers **peuvent être adaptés au niveau local (pour être réduits)**, afin d'éviter les effets d'aubaine.

Le dispositif s'applique sur l'ensemble du territoire métropolitain et des départements d'outre-mer, à l'exception de la déduction de 70 % prévue pour les locations à des organismes pratiquant la sous-location à des publics

¹ Pour la zone C (non couverte par le dispositif « Pinel »), les plafonds retenus pour le « Borloo ancien » sont ceux de la zone B2.

en grande difficulté qui est réservée aux zones les plus tendues (zones A et B en vertu du zonage géographique fixé par l'arrêté du 1^{er} août 2014)¹.

La durée minimale de la convention varie entre 6 et 9 ans selon que le logement a ou non fait l'objet d'une subvention de l'Anah au titre du financement de travaux d'amélioration : 9 ans en cas de travaux subventionnés (« conventionnement Anah avec travaux »), sinon 6 ans (« conventionnement Anah sans travaux »).

L'avantage fiscal bénéficie aux bailleurs tout au long de l'application de la convention et même après son échéance, y compris après une période triennale de prorogation, si les conditions exigées restent remplies, jusqu'au renouvellement ou la reconduction du contrat de location (article 50 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite loi « Molle »).

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2017, **le coût fiscal² annuel du dispositif est de 44 millions d'euros** pour 2015, 2016 et 2017.

C. DES RÉSULTATS INSATISFAISANTS POUR LE DISPOSITIF « BORLOO ANCIEN »

1. La nécessité d'accentuer l'investissement locatif dans le logement ancien au regard des besoins et de la vacance constatée des logements

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail sur le logement mis en place par la commission des finances du Sénat avait déjà pu constater que le dispositif « **Borloo ancien** » **était peu incitatif et insuffisamment ciblé** alors que le nombre de logements vacants restait important, notamment dans les zones tendues³.

Le groupe de travail avait ainsi constaté qu'**en dix ans, le nombre de logements vacants avait augmenté de 30 %, pour atteindre 2,6 millions de biens.**

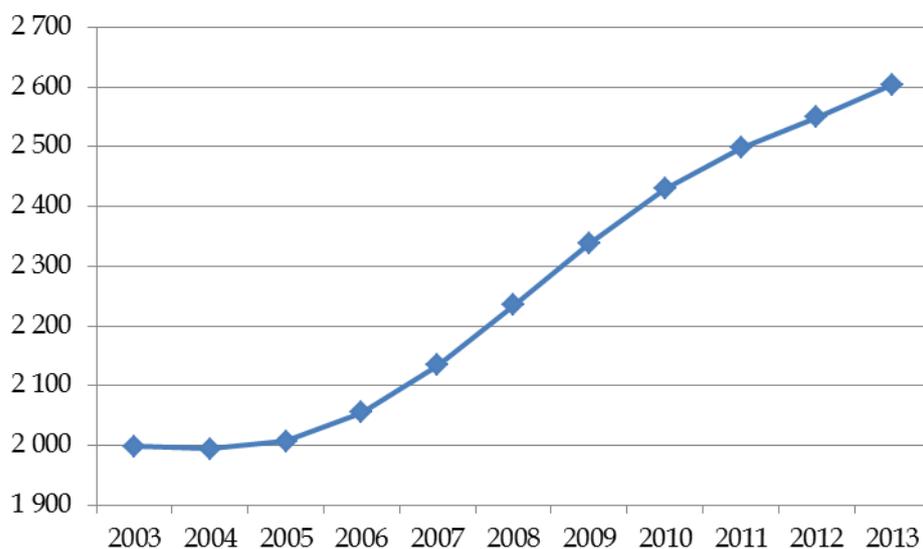
¹ Cf. le II du présent commentaire sur le dispositif proposé.

² Le coût fiscal ne tient pas compte des subventions pour travaux.

³ Rapport d'information n° 99 (2015-2016) du 21 octobre 2015 de Mme Marie-France Beaufils, MM. Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Albéric de Montgolfier, Daniel Raoul et Jean-Claude Requier, « Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir ».

Nombre de logements vacants

(évolution, en milliers de logements)



Source : Comptes du logement 2013 – Premiers résultats 2014

En outre, il avait été relevé que le taux de logements vacants était « proche, voire au-dessus de la moyenne nationale dans les zones tendues : le taux est ainsi de 7,3 % à Paris et de 8,9 % à Lyon, contre 7,5 % en France¹ ».

Certes, le nombre de logements vacants n'indique pas nécessairement le nombre de logements réellement disponibles car, comme l'affirme notamment le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de janvier 2016 sur la « mobilisation des logements et des bureaux vacants », « le gisement mobilisable de logements vides est marginal », avec un stock de logements durablement vacants en zone tendue de seulement 140 000 logements et des cas de rétention volontaire qui représenteraient, en réalité, moins de 10 % de l'ensemble des locaux durablement vacants.

S'agissant plus spécifiquement du **dispositif « Borloo ancien »**, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, il apparaît que le conventionnement est **surtout réalisé en grande majorité dans des secteurs détendus : 76,5 % de la dépense fiscale** est concentrée sur les zones B2 et C pour le conventionnement social et très social sans travaux, contre 46 % pour le conventionnement intermédiaire sans travaux.

S'agissant du logement social et très social, le rapport précité de l'IGF et du CGEDD confirme également que les zones B2 et C concentraient en 2013 « 75 % des conventions à loyer social et très social, les zones A et A bis n'obtenant que 2 % du total ».

¹ Didier Cornuel, « Marchés locaux du logement », *Économie immobilière*, 24 septembre 2015.

Le groupe de travail sur le logement de la commission des finances avait, dans son rapport précité, présenté trois facteurs expliquant l'impasse actuelle. *« Tout d'abord, le dispositif est complexe et demeure méconnu. Surtout, l'aide publique n'est pas toujours suffisante pour couvrir la baisse de loyer consentie par rapport au prix du marché, notamment dans les zones tendues. Si l'on peut demander aux propriétaires de faire des efforts en remettant leur bien en location à des prix plus bas que ceux du marché, on ne peut en même temps lui demander d'être perdant financièrement malgré les aides de l'État ! Enfin, les modalités de sortie des conventions sont trop défavorables aux propriétaires¹ qui, par exemple, ne peuvent retrouver le niveau de loyer libre que six ans après la fin de la convention si le locataire souhaite rester dans les lieux ».*

En effet, d'après les données dont dispose votre rapporteur général, le conventionnement intermédiaire sans travaux est en forte baisse, avec 3 363 en 2013 logements conventionnés, contre 5 700 en 2009. En effet, l'aide publique serait insuffisante puisque, pour un euro de baisse de loyer par rapport au marché libre, la dépense fiscale serait de seulement 0,78 euro.

Le conventionnement social sans travaux serait, lui en hausse, avec 3 071 logements conventionnés en 2013 contre 2 003 en 2009 mais serait mal orienté. En effet, tandis que, pour un euro de baisse de loyer, la dépense fiscale est comprise entre 1,4 et 1,7 euro selon les zones, pour la zone A bis la dépense fiscale serait inférieure à l'avantage en loyer conféré par le conventionnement.

S'agissant des conventions avec travaux, le conventionnement social serait efficient en zones A et B et le conventionnement intermédiaire en zones A bis, A et B1.

Compte tenu de ces constats, le groupe de travail avait plaidé pour un assouplissement et un renforcement de l'attractivité du dispositif « Borloo ancien », *« par exemple en relevant les taux des différents abattements ».*

2. L'adoption au Sénat d'un amendement de la commission des finances tendant à renforcer le « Borloo ancien » dans les zones tendues dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2016, votre rapporteur général avait présenté un amendement au nom de la commission des finances tendant à **augmenter l'abattement fiscal** sur les revenus locatifs :

- **de 30 à 50 %** en cas de conventionnement intermédiaire ;
- **de 60 à 80 %** en cas de conventionnement social ou très social ;
- **de 70 à 80 %** en cas d'intermédiation locative.

¹ Cf. « HLM parc privé - Deux pistes pour que tous aient un toit », Institut Montaigne, 2008.

En contrepartie, le dispositif était **recentré sur les seules zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant, à savoir les zones A et B1** (conformément au zonage existant pour le dispositif « Pinel »).

Il s'agissait ainsi, comme votre rapporteur général l'indiquait dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2016, de cibler les zones où les tensions sont les plus fortes sur le marché du logement et où les besoins de solutions alternatives aux logements sociaux sont importants, tout en limitant les effets d'aubaine.

Toutefois, malgré son adoption par le Sénat, cet amendement devenu l'article 42 *bis* A du projet de loi de finances pour 2016, n'a pas été maintenu dans le texte définitivement adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **insérer le présent article additionnel** qui instaure un **nouveau dispositif d'incitation fiscale** à la mise en location de logements anciens, sous conditions de plafonds de loyers et de ressources des locataires. Il remplacerait ainsi les dispositifs déjà existants, dit « Besson ancien » et « Borloo ancien ».

La commission des finances s'en est remise à la sagesse de l'Assemblée nationale, compte tenu du fait qu'un dispositif fiscal important était présenté par amendement et sans évaluation.

A. UN NOUVEAU DISPOSITIF D'INCITATION FISCALE À LA MISE EN LOCATION DE LOGEMENTS ANCIENS

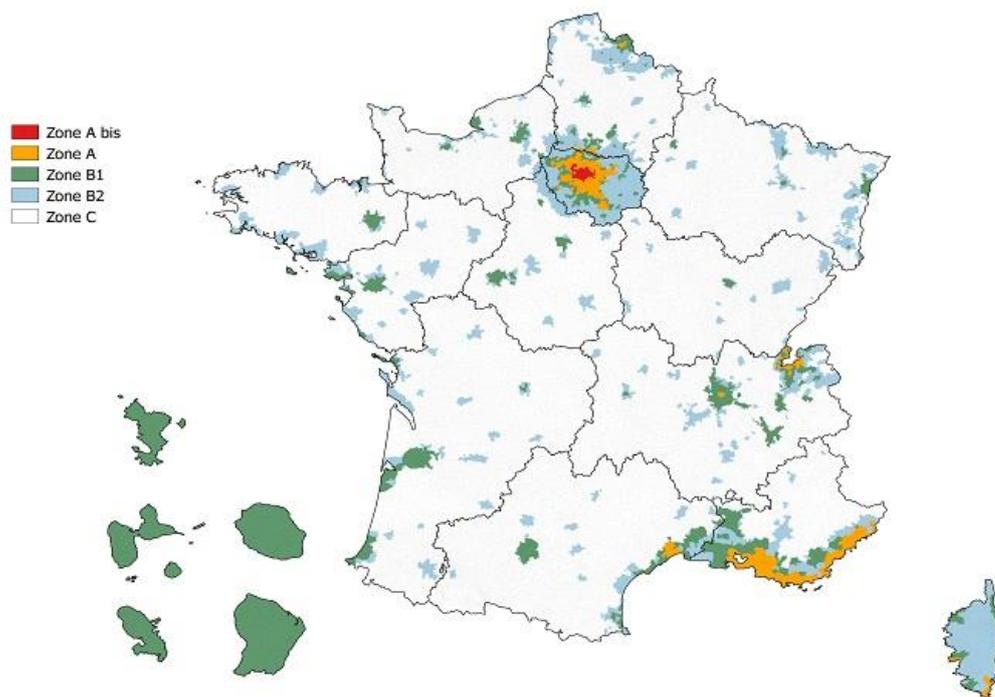
Le nouveau dispositif issu du présent article (*e*) **du 1° du I** propose, comme le « Borloo ancien », une déduction spécifique de charges sur les revenus fonciers du propriétaire, lequel s'engage, en contrepartie, à louer son bien ancien en respectant des plafonds de loyers et de ressources des locataires. Il ferait l'objet d'un **nouveau o au sein du 11° du I de l'article 31** du code général des impôts.

Il serait à la fois **recentré sur les zones les plus tendues**, à l'exception du cas de l'intermédiation locative et des logements donnés sous mandat de gestion confié à un organisme agréé, **et notamment renforcé pour les locations à loyer social ou très social**.

Contrairement au « Borloo ancien », une **distinction** est ainsi **opérée selon les zones géographiques** établies par arrêté des ministres chargés du

budget et du logement, en vertu de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation¹ et selon les mêmes critères que pour le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif intermédiaire, dit dispositif « Duflot » puis « Pinel ».

Répartition des zones A, B et C en vertu de l'arrêté du 1^{er} août 2014



Source : ministère du logement

Pour les **zones géographiques les plus tendues**, c'est-à-dire « se caractérisant par un **déséquilibre important** entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant », la déduction s'élèverait à :

- 30 % des revenus bruts, pour les logements donnés en location dans le cadre d'une convention à loyer intermédiaire (article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation) ;

- 70 % des revenus bruts, pour les logements donnés en location dans le cadre d'une convention à loyer social ou très social (article L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation).

Comme pour le dispositif d'incitation fiscale « Pinel », seraient ainsi ciblées les **zones A et B1**.

¹ Article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation :

« Pour l'application de certaines aides au logement, un arrêté des ministres chargés du logement et du budget, révisé au moins tous les trois ans, établit un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. « Ces zones sont désignées, par ordre de déséquilibre décroissant, sous les lettres A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B. »

Ensuite, lorsque les logements sont situés dans les **zones géographiques** « *se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements* », soit les **logements de la zone B2**, les taux suivants seraient appliqués :

- 15 % des revenus bruts des logements donnés en location dans le cadre d'une convention à loyer intermédiaire ;

- 50 % des revenus bruts des logements donnés en location dans le cadre d'une convention à loyer social ou très social.

Enfin, **sur l'ensemble du territoire, la déduction est portée à 85 %** des revenus bruts fonciers lorsque les logements sont **donnés en mandat de gestion ou en location à un organisme public ou privé dans le cadre d'une convention** :

- soit en vue de les louer ou sous-louer (meublés ou non) à des personnes « *éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, et ayant droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* » (article 301-1 du code de la construction et de l'habitation) ou à des personnes dont la situation nécessite une solution locative de transition ;

- soit pour héberger ces mêmes personnes.

En conséquence, **seules l'intermédiation locative et la location sous mandat de gestion confié à un organisme agréé** peuvent ouvrir droit à ce nouveau dispositif **sur le reste du territoire, c'est-à-dire en zone C**.

Il s'agit là d'une **différence importante avec le dispositif « Borloo ancien »** puisque celui-ci réservait l'avantage fiscal dans le cas d'une location à un organisme public ou privé sous-louant le bien à des personnes en difficulté aux **seules zones A et B**.

Comparaison du taux d'abattement fiscal applicable par zone et par type de conventionnement

(en pourcentage)

		conventionnement à loyer intermédiaire	conventionnement à loyer social et très social	intermédiation locative
« Borloo ancien »	zone A	30 %	60 %	70 %
	zone B1			
	zone B2			
	zone C			-
Nouveau dispositif créé par le présent article	zone A	30 %	70 %	85 %
	zone B1			
	zone B2	15 %	50 %	
	zone C	-	-	

Il convient également de noter que la déduction à 85 % serait désormais applicable pour l'intermédiation locative **réalisée dans le cadre d'un mandat de gestion** à une agence immobilière à vocation sociale, contrairement à ce que prévoyait auparavant le dispositif « Borloo ancien » pour bénéficier d'un abattement de 70 %, qui était réservé à la location et sous-location par un organisme public ou privé.

Le dispositif de déduction est ouvert pour **une période de trois ans**, c'est-à-dire qu'il s'appliquerait pour toutes les locations ayant fait l'objet d'une **convention conclue entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2019**, dès sa prise d'effet et pendant toute sa durée.

Pour en bénéficier, le propriétaire doit toujours s'engager à louer le logement nu pendant toute la durée d'application de la **convention** et à usage d'habitation principale, sur une période de **9 ans en cas de conventionnement avec travaux**, et pour **6 ans en l'absence de travaux**.

S'agissant des plafonds de loyers et de ressources applicables, ils seront fixés par décret et devraient être proches de ceux actuellement applicables pour le « Borloo ancien », sauf en zone A *bis* où ils pourraient être un peu plus élevés, selon les informations recueillies par votre rapporteur général auprès du Gouvernement.

Pour le conventionnement intermédiaire, les plafonds resteraient ainsi alignés sur ceux applicables pour le dispositif « Pinel ». Pour le conventionnement social, les plafonds de loyers seraient environ inférieurs à 10 % des plafonds des prêts locatifs sociaux (PLS) et ceux du conventionnement très social seraient proches de ceux des PLUS.

Comme pour le « Borloo ancien », la location ne peut être conclue avec *« un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable, une personne occupant déjà le logement, sauf à l'occasion du renouvellement du bail, ou si le logement est la propriété d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, l'un de ses associés ou un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant d'un associé. »* En outre, lesdits associés doivent conserver leurs parts pendant toute la durée de la convention.

De même, le dispositif prévoit que l'avantage fiscal peut être maintenu à l'échéance de la convention, y compris à l'issue d'une prorogation (possible comme pour le « Borloo ancien » par période de trois ans), jusqu'à la date fixée pour le renouvellement ou la reconduction du contrat de location, *« tant que le même locataire reste en place et que toutes les conditions, notamment celles relatives au montant du loyer, sont remplies »*.

En cas de non-respect de l'une des conditions d'application de l'avantage fiscal, de cession du logement ou des parts sociales (lorsque le propriétaire est une société), la déduction de revenus fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de rupture de l'engagement ou de la cession, sauf si cela survient en cas d'invalidité (de deuxième ou troisième catégorie prévue à l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale), de licenciement ou

du décès du contribuable ou de l'un des membres du couple soumis à imposition commune.

Des règles de non-cumul sont également établies, pour un même logement, avec :

- d'autres dispositifs de déduction des revenus fonciers prévus au I de l'article 31 du code général des impôts, à savoir les dispositifs « Périssol » (*f* du 1°), « Besson neuf » (*g* du 1°), « Robien » (*h* du 1°), en cas de mobilité professionnelle du bailleur (*i* du 1°), « Besson ancien » (*j* du 1°), « Robien et Scellier en zone de revitalisation rurale (ZRR) » (*k* du 1°) et « Borloo populaire » (*l* du 1°) ;

- les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif « Scellier » (article 199 *septvicies* du code général des impôts) et « Pinel » (article 199 *novovicies* du code général des impôts).

Le nouveau dispositif ne serait pas non plus applicable « *aux immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou ayant reçu le label délivré par la "Fondation du patrimoine", mentionnés au premier alinéa du 3° du I de l'article 156* ».

Le **2° du I** du présent article prévoit d'**exclure du bénéfice du régime micro-foncier**, prévu à l'article 32 du code général des impôts, les propriétaires dont au moins un des biens bénéficierait de ce nouveau dispositif d'incitation fiscale, au même titre que l'étaient déjà notamment les dispositifs « Besson ancien » et « Borloo ancien ».

Le même 2° en profite pour supprimer, dans ce même article, la référence au *i* et au *n* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, qui correspondent à d'anciens dispositifs désormais éteints, à savoir respectivement la déduction de charges pour mobilité professionnelle du bailleur et la déduction spécifique en faveur des logements vacants remis en location.

Ce nouveau dispositif d'incitation fiscale **entrerait en vigueur à compter de l'imposition des revenus de l'année 2017**.

B. L'EXTINCTION DES DISPOSITIFS « BESSON » ET « BORLOO »

En conséquence de la création de ce nouveau dispositif d'incitation fiscale à la mise en location de logements anciens, le présent article prévoit également l'extinction des précédents dispositifs « Besson » et « Borloo ».

S'agissant du dispositif « Besson », comme indiqué *supra*, celui-ci est déjà en extinction en vertu de l'article 39 de la loi précitée du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, compte tenu de l'instauration du « Borloo ancien ».

Le présent article propose toutefois de supprimer la possibilité de procéder aux prorogations de conventions déjà conclues (*c*) **du 1° du I**.

Ainsi, celles-ci ne seront plus possibles à l'issue des périodes triennales en cours au 1^{er} janvier 2017 ou en cas de changement de titulaire du bail.

Par coordination, il supprime également les références au dispositif « Besson ancien » figurant au *g* et au *h* du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts (*a*) et *b*) du 1^o du I), qui concernent les conditions de déductibilité du revenu brut imposable des dépenses de travaux dans le cadre respectivement des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif « Besson neuf » (*g* du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts) et « Robien » (*h* du 1^o du I du même article). En effet, pour ces deux dispositifs, il était prévu que les propriétaires puissent, à l'issue de la période couverte par l'engagement de location, bénéficier ensuite de la déduction « Besson ancien ».

Les dispositions de mise en extinction du « Besson ancien » prennent effet à **compter de l'imposition de revenus de l'année 2017**. Toutefois, les modalités du dispositif continuent à s'appliquer jusqu'au terme de chaque période triennale débutée avant le 1^{er} janvier 2017, dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.

S'agissant du **dispositif « Borloo ancien »**, l'article prévoit une **extinction progressive du dispositif dès la fin de l'année**. Pour en bénéficier, il faut que la demande soit réceptionnée par l'Anah au plus tard le 31 décembre 2016. En pratique, des conventionnements seront donc encore conclus au cours de 2017 sur la base de ces demandes.

Selon le Gouvernement, l'instauration de ce nouveau dispositif d'incitation à la location de logements dans l'ancien, associé à la suppression des « Besson ancien » et « Borloo ancien », conduirait à ce que la présente réforme soit réalisée à **coût constant**.

L'objectif affiché serait de remettre sur le marché **50 000 logements vacants sur 3 ans**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne peut que soutenir un **nouveau dispositif d'incitation à la location de logements anciens** qui, à la fois, **poursuit les mêmes objectifs que ceux formulés par le groupe de travail sur le logement de la commission des finances** dans son rapport précité d'octobre 2015 **et suit pour une large part ses préconisations**. Les efforts ne doivent pas se concentrer sur la seule construction de logements neufs.

Comme l'amendement adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le **nouvel avantage fiscal** proposé par le présent article **visé à la fois un renforcement des taux**, en particulier sur le conventionnement social et très social ainsi que sur l'intermédiation locative, et un **recentrage de l'aide fiscale sur les zones qui en ont le plus besoin**.

S'agissant du zonage retenu, il apparaît logique que les logements de la zone C soient sortis du bénéfice du dispositif de conventionnement (hors intermédiation locative pour laquelle il est proposé de les intégrer), même s'il faut relever que le Gouvernement a fait le choix de maintenir un avantage fiscal en zone B2, alors que les données permettent de douter de son intérêt, comme l'affirme d'ailleurs le rapport précité de l'IGF et du CGEDD, en particulier pour l'intermédiation locative. Les taux y sont toutefois abaissés par rapport au dispositif actuel.

Les plafonds de loyer retenus pour le conventionnement à loyer social et très social pourraient également être relevés par rapport au « Borloo ancien », ce qui permettrait d'améliorer la rentabilité de l'avantage fiscal pour les bailleurs.

Sur la forme, votre rapporteur général **regrette vivement le choix du Gouvernement de présenter cet important dispositif dans le cadre d'un amendement** déposé en première lecture à l'Assemblée nationale et non comme un article initial au présent projet de loi de finances rectificative.

Il aurait notamment été **utile de disposer d'une évaluation préalable** permettant d'expliquer le choix du Gouvernement quant aux zones géographiques bénéficiant de l'aide fiscale et du taux retenu.

Le présent article propose de mettre un terme aux possibilités de renouvellement du « Besson ancien » pour les contrats de location déjà entrés dans le dispositif avant son extinction en 2006. D'après le tome II du *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2017, environ 57 200 foyers bénéficiaient encore de cet avantage fiscal en 2015, pour une dépense de 42 millions d'euros. Il convient d'espérer que la remise en cause des possibilités de reconduction n'aura pas d'incidence trop importante sur les locataires de ces logements.

S'agissant de la mise en extinction du « Borloo ancien », votre rapporteur général considère qu'en prévoyant que les dernières demandes devront être déposées d'ici au 31 décembre 2016, le Gouvernement propose un délai un peu court alors que l'amendement a été adopté à l'Assemblée nationale le 6 décembre et que le présent projet de loi ne sera pas adopté avant la toute fin de l'année. En outre, le nouveau dispositif d'incitation fiscale nécessitera l'adoption d'un décret d'application.

Aussi, votre rapporteur général vous propose un **amendement (FINC. 29) repoussant la date de remise des dernières demandes de dossiers au 31 janvier 2017**, ce qui ne devrait *a priori* pas favoriser d'effet d'aubaine.

Cet amendement procède également à des améliorations rédactionnelles.

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

ARTICLE 23 ter (nouveau)
(Art. 1388 bis du code général des impôts)

**Conclusion d'une convention annexée au contrat de ville
pour bénéficier de l'abattement de taxe foncière sur les
propriétés bâties dans les quartiers prioritaires**

Commentaire : le présent article reprend, à l'identique, les dispositions de l'article 28 *quater* A du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, dans sa version telle qu'adoptée en nouvelle lecture par la commission spéciale de l'Assemblée nationale et avant qu'il ne soit finalement supprimé en séance publique. Il a pour objet de conditionner, au niveau législatif, le bénéfice de l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), applicable pour certains logements sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, à la conclusion d'une convention, annexée au contrat de ville, entre le bailleur social et la commune, l'établissement public de coopération intercommunale et l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LE DISPOSITIF D'ABATTEMENT DE TFPB DANS LES QUARTIERS
PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ACTUELLEMENT EN
VIGUEUR**

L'article 1388 *bis* du code général des impôts prévoit un abattement de 30 % sur la base d'imposition de certains logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il s'applique essentiellement aux logements ayant déjà bénéficié auparavant d'une exonération totale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de longue durée (15 ou 25 ans) en vertu de l'article 1384, de l'article 1384 A ou du II *bis* de l'article 1385 du code général des impôts.

**Logements concernés par l'abattement de TFPB
dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville**

L'abattement s'applique aux logements à usage locatif, attribués sous condition de ressources et au titre de résidence principale et mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. Ils doivent appartenir à l'un des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) ou à une société d'économie mixte cités à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

De même, sans qu'ils aient au préalable bénéficié d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, certains logements à usage locatif détenus par les organismes HLM ou les SEM précités peuvent se voir appliquer cet abattement, lorsqu'ils ont été « *acquis avant le 1^{er} janvier 1998 en vue de leur location* » et qu'ils ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement (APL) du fait de leur acquisition avec le concours financier de l'État en application du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

Source : commentaire de l'article 28 quater A du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté dans le rapport n° 827 (2015-2016) de Mmes Dominique Estrosi Sassone et Françoise Gatel fait au nom de la commission spéciale sur ce texte

Cet abattement a été créé à titre temporaire en 2001 et a depuis été prolongé sous le bénéfice de certains aménagements.

Dernière prorogation en date, l'article 62 de la loi de finances pour 2015¹ a prévu l'application de l'abattement de TFPB pour la période 2016 à 2020, pour les logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. En effet, ces derniers ont remplacé les zones urbaines sensibles (ZUS) à la suite de la mise en place d'une nouvelle géographie prioritaire par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine².

Le bailleur social doit désormais être **signataire d'un contrat de ville** (tel que prévu à l'article 6 de cette même loi du 21 février 2014).

En vertu du II de l'article 1388 *bis* du code général des impôts, les propriétaires des logements sociaux doivent :

- pour bénéficier de l'abattement, adresser « *au service des impôts du lieu de situation des biens, avant le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la signature du contrat de ville, une déclaration conforme au modèle établi par l'administration comportant tous les éléments d'identification des biens. Elle doit être accompagnée d'une copie du contrat de ville* » ;

- en contrepartie de l'abattement, transmettre « *annuellement aux signataires du contrat de ville les documents justifiant du montant et du suivi des actions entreprises par ces organismes pour l'amélioration des conditions de vie des habitants* ».

Cet abattement avait un coût d'environ **150 millions d'euros** selon l'instruction du 12 juin 2015 du ministre chargé de la ville³.

D'après le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2017, la dépense fiscale associée à cet abattement s'établirait pour l'État à 47 millions d'euros en 2015 et à 66 millions d'euros en 2016.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Auparavant, l'abattement était applicable aux logements situés dans les ZUS.

³ Instruction du 12 juin 2015 du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et de la secrétaire d'État en charge de la politique de la ville, relative aux conventions d'utilisation de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Pour mémoire la compensation de l'abattement figure parmi les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales.

Selon les chiffres de l'Union sociale pour l'habitat, si la compensation était de 100 % en 2009, elle ne correspondait plus qu'à 26 % du coût total en 2015 et à 40 % en 2016.

B. L'ARTICLE 28 QUATER A DU PROJET DE LOI RELATIF À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ : L'INTRODUCTION AU NIVEAU LÉGISLATIF DE L'OBLIGATION DE SIGNATURE D'UNE CONVENTION ANNEXÉE AUX CONTRATS DE VILLE POUR BÉNÉFICIER DE L'ABATTEMENT

Adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur général de la commission spéciale et plusieurs de ses collègues, l'article 28 *quater* A du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté a pour objet de prévoir qu'à partir de 2017, **pour bénéficiaire de l'abattement de 30 % de TFPB**, les propriétaires des logements sociaux doivent **conclure une convention relative « à l'entretien et à la gestion du parc » afin d'« améliorer la qualité du service rendu aux locataires »**, avec la commune, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et l'État. Cette convention serait **annexée au contrat de ville**.

Ce dispositif **renforce donc les conditions d'octroi** de l'abattement afin de s'assurer qu'il bénéficie bien à l'amélioration de la qualité de vie des locataires des logements sociaux concernés.

Le **Sénat** avait ensuite **adopté** cet article **sans modification**.

À la suite de l'échec de la commission mixte paritaire, la commission spéciale chargée du projet de loi à l'Assemblée nationale a décidé, en **nouvelle lecture**, de **rappeler cet article** pourtant voté en termes identiques par les deux assemblées, afin d'assurer sa conformité à la constitution sur le fondement de l'article 108 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En effet, le dispositif prévoyait que cette condition devait être en principe remplie pour 2017, impliquant une signature des conventions avant le 31 décembre 2016.

Compte tenu des délais d'adoption du projet de loi, encore en cours de navette, et du fait que cette convention constituait une nouvelle condition pour bénéficier d'un abattement prévu pour 5 ans à compter de 2016, la commission spéciale a **estimé utile de laisser davantage de temps aux bailleurs pour la signer**.

Ainsi, un amendement a été adopté, avec l'avis favorable de la ministre du logement, pour prévoir que ladite convention devrait être **signée avant le 31 mars 2017**.

Toutefois, lors de l'examen du texte de la commission spéciale **en séance publique** le 23 novembre dernier, l'Assemblée nationale a finalement **adopté un amendement du Gouvernement tendant à supprimer l'article 28 quater A** afin que le sujet soit traité dans le cadre d'une loi de finances de fin d'année.

Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable, avait évoqué l'utilité de **prévoir un dispositif permettant de pallier**, le cas échéant, **l'absence de signature de la convention** par une collectivité territoriale.

En effet, comme Dominique Estrosi-Sassone, rapporteur de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté au Sénat, n'avait pas manqué de le signaler dans son rapport, il existait un **risque**, initialement faible, **que certaines communes refusent de signer la convention, empêchant ainsi l'application de l'abattement.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un **amendement** de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, et plusieurs de ses collègues, qui a été adopté par l'Assemblée nationale après un **avis de sagesse** du Gouvernement.

Il **reprend, à l'identique, les termes de l'article 28 quater A** du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, tel qu'issu des travaux de la commission spéciale de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur la forme, votre rapporteur général ne peut que constater **l'originalité de la procédure retenue par l'Assemblée nationale** :

- tout d'abord, lors de l'examen **en nouvelle lecture** du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, elle **supprime un article qui avait pourtant été voté conforme par les deux assemblées**, suite au rappel de l'article opéré par la commission spéciale pour assurer le respect de la Constitution ;

- ensuite, elle **adopte de nouveau les dispositions de l'article** dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016, **dans des termes strictement identiques**, alors qu'initialement, le Gouvernement avait souhaité que le dispositif soit modifié.

Quoi qu'il en soit, si le présent article était maintenu dans le projet de loi de finances rectificative, il conviendrait de **s'assurer qu'il n'est pas, de**

nouveau, rétabli dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, et notamment dans des termes différents.

Sur le fond, les raisons pour lesquelles le Sénat avait adopté l'article 28 *quater* A du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté restent valables.

Le présent article **reprend, au niveau législatif, la conclusion de conventions qui étaient déjà prévues par une instruction du ministre de la ville du 12 juin 2015 et qui devaient être, en principe, conclues avant la fin de cette même année¹.**

Comme l'indique le rapport précité de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté en première lecture, cette instruction prévoit « *la signature de conventions d'utilisation de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la fois par les bailleurs sociaux, l'État, les communes et les EPCI concernées, et annexées aux contrats de ville. Elle consiste ainsi à mettre en œuvre le « cadre national d'utilisation de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour la qualité de la vie urbaine », conclu le 29 avril 2015 par l'État, l'Union sociale pour l'habitat, l'association « Ville et Banlieue », l'association des Communautés urbaines de France, l'association des Maires des grandes villes de France et l'assemblée des Communautés de France. Cet engagement national était prévu dans l'agenda HLM 2015-2018 du 25 septembre 2014². »*

En outre, « *selon le rapport d'information de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de la loi précitée de programmation pour la ville et la cohésion urbaine³, une enquête de l'USH indiquerait que ces conventions n'auraient été signées que dans 29 % des quartiers prioritaires de la politique de la ville à la fin de l'année 2015, avec une prévision attendue pour le premier semestre 2016 à hauteur de 76 %.* »

Toutefois, **aucune sanction** n'était réellement prévue en cas d'absence de signature.

Il est normal que les bailleurs sociaux s'engagent, en contrepartie de l'abattement, à en faire bénéficier directement leurs locataires vivant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les communes

¹ *Instruction précitée du 12 juin 2015 relative aux conventions d'utilisation de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.*

² *L'agenda HLM 2015-2018 conclu le 25 septembre 2014 entre l'État, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et plusieurs fédérations de bailleurs sociaux prévoit l'engagement d'« assurer une qualité de vie urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville », avec pour objectif de « garantir un cadre national d'utilisation de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties et des engagements qualité de service dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville cosigné par l'État, le Mouvement Hlm et les associations d'élus. »*

³ *Rapport d'information n° 3735 de MM. François Pupponi et Michel Sordi, au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale (2015-2016) sur la mise en application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.*

doivent pouvoir s'assurer, en particulier, que cette perte de recettes permet effectivement d'améliorer les conditions de vie des habitants de ces quartiers.

D'ailleurs, *a posteriori*, l'article 1388 *bis* du code général des impôts prévoit déjà que les bailleurs sociaux doivent transmettre, chaque année, aux signataires des contrats de ville, les documents qui justifient « *du montant et du suivi des actions entreprises par ces organismes pour l'amélioration des conditions de vie des habitants* ».

En revanche, comme cela a été indiqué précédemment, il existe un **risque que certaines communes ne souhaitent pas conclure ces conventions**, notamment au regard de la perte de recettes qu'induit pour elles la mise en place de cet abattement et de la faiblesse des compensations de l'État.

Il convient d'ailleurs de signaler que, parallèlement, **l'article 50 *sexies* du projet de loi de finances pour 2017 prévoit d'ouvrir la possibilité pour les collectivités territoriales ayant plus de 25 % de logements sociaux ou pour les EPCI à fiscalité propre de s'opposer**, pour la part qui leur revient, **à l'application de certaines exonérations et abattements** de taxe foncière sur les propriétés bâties existant pour le logement social et intermédiaire, parmi lesquels figure l'abattement applicable dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En outre, lors de la discussion en séance publique, le ministre du budget a justifié son avis de sagesse par le fait que pourrait exister un risque que cette disposition **porte atteinte au principe de confiance légitime** auquel pourraient prétendre les bailleurs sociaux, dès lors que les communes seraient en mesure « *d'influer sur la réalisation du contrat [de ville]* » en ne signant pas la convention.

Le Conseil constitutionnel a effectivement développé, au cours des récentes années, une **jurisprudence tendant, non pas à consacrer un principe de sécurité juridique, mais à encadrer les possibilités pour le législateur de modifier les dispositifs**.

Initialement, le Conseil constitutionnel considérait que le législateur ne pouvait porter atteinte à des situations légalement acquises sans que cela ne soit justifié par un motif d'intérêt général suffisant¹.

Dans sa décision n° 2013-682 DC du 19 septembre 2013, relative au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, il a consacré le principe d'« *attentes légitimes* » : « *Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; qu'en particulier, il ne saurait, sans*

¹ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relatif à la loi de finances pour 2006.

motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations ».

Parallèlement, le Conseil d'État a également retenu le principe d'« espérance légitime », dans son arrêt du 9 mai 2012 «Ministère du budget contre Société EPI »¹, considérant notamment que la société requérante pouvait « *utilement invoquer une espérance légitime devant être regardée comme un bien au sens des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » s'agissant d'un crédit d'impôt initialement créé pour trois ans à compter de 1998 et finalement remis en cause à **titre rétroactif** pour les créations d'emploi réalisées au cours de l'année 1999.

Concernant le **dispositif proposé par le présent article**, il n'a **pas de caractère rétroactif** mais tend à prévoir une **nouvelle condition** pour l'application d'un abattement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016 et pour 5 ans. La signature de la convention s'ajouterait ainsi à celle du contrat de ville initialement prévu à compter du 31 mars 2017. Il convient de rappeler toutefois que **cette convention est déjà demandée dans une instruction ministérielle depuis 2015** mais que si elle n'est pas signée, l'abattement applicable aux bailleurs sociaux n'est pas, pour autant, remis en cause.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

¹ Arrêt du Conseil d'État n° 308996.

ARTICLE 23 quater (nouveau)
(Art. 1388 quinquies B [nouveau] du code général des impôts)

**Abattement facultatif de 50 % de l'assiette de la taxe foncière
sur les propriétés bâties situées dans le périmètre d'un projet
d'intérêt général motivé par la pollution de l'environnement**

Commentaire : le présent article prévoit que les collectivités territoriales peuvent instaurer un abattement de 50 % de la valeur locative utilisée pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dans le cas de propriétés situées dans le périmètre d'un projet d'intérêt général motivé par la pollution de l'environnement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 102-1 du code de l'urbanisme prévoit que le préfet peut qualifier de projet d'intérêt général (PIG), « *tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique* » lorsqu'il répond à deux conditions :

- la première condition concerne la destination du projet : fonctionnement d'un service public, protection du patrimoine naturel ou culturel, prévention des risques, mise en valeur des ressources naturelles, préservation ou remise en bon état, aménagement agricole et rural ;

- la seconde condition est que le projet doit avoir fait l'objet, soit d'une décision, mise à disposition du public, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, soit d'une inscription dans un document de planification ayant fait l'objet d'une publication.

L'État dispose ainsi d'un outil pour garantir la réalisation de projets présentant un caractère d'utilité publique, et relevant d'intérêts dépassant le cadre communal, voire intercommunal. En effet, le classement en PIG induit une obligation d'adaptation des documents d'urbanisme nécessaires à sa mise en œuvre et, le cas échéant, des obligations ou servitudes particulières.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Philippe Kemel, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, avec un avis favorable de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement, visant à diminuer l'imposition au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties des biens situés dans le périmètre de certains projets d'intérêt général.

Le I prévoit que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent décider d'un abattement de 50 % de la valeur locative utilisée dans le calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les propriétés situées dans le périmètre d'un projet d'intérêt général, « *motivé par la pollution de l'environnement, notamment au cadmium et au plomb* ».

Pour bénéficier de cet abattement, le propriétaire devrait adresser à l'administration fiscale, une déclaration avant le 1^{er} janvier de chaque année.

La collectivité concernée devrait prendre une délibération avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante, en application du I de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts.

Le II prévoit que par dérogation, les collectivités territoriales et les EPCI peuvent délibérer jusqu'au 5 février 2017 pour instituer l'abattement.

Les III et IV correspondent au gage classique visant à compenser la perte de recettes pour les collectivités territoriales par une majoration de la dotation globale de fonctionnement, elle-même compensée par une augmentation des droits « tabacs ».

L'auteur de l'amendement le justifie par les faits suivants : « *une situation particulièrement douloureuse dans la région des Hauts-de-France : pour des raisons financières, Metaleurop a abandonné complètement un territoire, laissant les collectivités territoriales et les habitants gérer la pollution. On aurait pu penser que cette pollution s'atténuerait avec le temps. Or, on s'aperçoit qu'elle se déplace et qu'elle s'accroît. Cette situation est particulièrement douloureuse pour les populations* ». En particulier, « *la pollution peut apparaître quelques années plus tard, ce qui entraîne des modifications constantes de la valeur des terrains* ».

Or la valeur locative des biens n'évolue pas en fonction de ces circonstances. Ainsi, dans le cas du PIG visant à protéger la zone située autour de l'ancienne usine Metaleurop Nord, mis en place en 1999, des bâtiments situés en dehors du périmètre du PIG sont désormais concernés. Par conséquent, ils sont soumis à des obligations particulières (notamment en matière de construction) entraînant une dépréciation de leurs biens immobiliers.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée vise donc, *in fine*, à réduire la taxe foncière sur les propriétés bâties des locaux situés dans le périmètre de ce projet d'intérêt général – même si le champ est potentiellement plus large puisqu'il est fait référence à un projet d'intérêt général « *motivé par la pollution de l'environnement* ».

Il s'agit donc d'une mesure de réduction de la pression fiscale sur des populations qui, en plus d'avoir vécu les conséquences sociales de la

liquidation, en 2003, de l'entreprise Metaleurop, en subissent les conséquences environnementales et peuvent voir la valeur de leur habitation diminuer en raison de la modification du périmètre des zones polluées.

Dans la mesure où il s'agit d'une mesure facultative limitée, offerte aux collectivités territoriales concernées, votre commission des finances n'y voit pas d'inconvénient.

Toutefois, il convient de souligner que si cette mesure permettra d'alléger la fiscalité des propriétaires de biens situés dans le périmètre du projet, il conduira à une perte de recettes pour la collectivité territoriale ou l'EPCI concernés.

Votre commission des finances vous propose un **amendement rédactionnel** (FINC. 31), supprimant la référence au cadmium et au plomb, dans la mesure où il ne s'agit que d'illustration des cas potentiellement concernés.

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

ARTICLE 23 quinquies (nouveau)

Assouplissement de l'éligibilité et du calcul des allègements de fiscalité locale pour les contribuables de Mayotte

Commentaire : le présent article assouplit l'éligibilité et le calcul des allègements de taxe d'habitation pour les contribuables de Mayotte.

I. LE DROIT EXISTANT

Les contribuables considérés comme fragiles bénéficient de plusieurs **allègements de leur taxe d'habitation**.

L'article 1414 du code général des impôts prévoit qu'en sont **exonérés** :

- les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité (1°) ;

- les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), sous condition de ressources (1° bis) ;

- les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et veufs, sous condition de ressources (2°) ou s'ils occupent l'habitation avec leurs enfants majeurs inscrits comme demandeurs d'emploi ;

- les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité sous certaines conditions (3°).

Par ailleurs, sont **dégravés** pour la fraction de leur cotisation qui excède 3,44 % de leur revenu, après application de différents abattements en fonction de la situation du foyer, certains contribuables, sous conditions de ressources (article 1414 A du même code).

De même, **sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties** :

- les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui a remplacé l'ancien « minimum vieillesse » (article 1390 du même code) ;

- les titulaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité (article 1390 du même code) ;

- les redevables âgées de plus de soixante-quinze ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, sous condition de ressources (article 1391 du même code).

Enfin, sont **dégravés de taxe foncière sur les propriétés bâties** à hauteur de 100 euros les redevables âgés de plus de soixante-cinq ans au

1^{er} janvier de l'année d'imposition, sous certaines conditions, notamment de ressources (article 1391 B du même code).

La **condition de ressources** mentionnée dans ces différents dispositifs est celle prévue à l'article 1417 du même code, qui fixe les limites de revenu fiscal de référence (RFR). Des montants spécifiques sont prévus pour les contribuables de Mayotte.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député Ibrahim Aboubacar et avec un avis défavorable du Gouvernement et de la commission, l'Assemblée nationale a adopté le présent article **qui vise à assouplir les conditions d'éligibilité et le calcul de ces allègements de fiscalité locale pour les contribuables de Mayotte.**

Le 1^o majore de 10 % environ, par rapport au droit actuellement applicable à Mayotte, les abattements sur le revenu pour le calcul du dégrèvement de taxe d'habitation.

Abattement sur le revenu pour le calcul du dégrèvement de taxe d'habitation

(en euros)

	Droit commun	Martinique, Guadeloupe et Réunion		Guyane et Mayotte (droit actuel)		Dispositif proposé pour Mayotte		
	Montant	Montant	Écart au droit commun	Montant	Écart au droit commun	Montant	Écart au droit commun	Écart au droit actuel
Première part	5 456	6 550	+ 20%	7 274	+ 33%	7 994	+ 47%	+ 9,9%
Majoration pour les deux premières demi-parts	1 578	1 578	-	1 212	- 23%	1 332	- 16%	+ 9,9%
Majoration pour les troisième et quatrième demi-parts	1 578	2 790	+ 77%	2 906	+ 84%	3 194	+ 102%	+ 9,9%
Majoration pour chaque demi-part supplémentaire	2 790	2 790	+ 0%	2 906	+ 4%	3 194	+ 14%	+ 9,9%

Source : commission des finances du Sénat

Le **a du 2^o** de l'article majore de 50 % environ, par rapport au droit actuellement applicable à Mayotte, les plafonds de ressources exigés pour l'éligibilité à l'exonération de taxe d'habitation et de taxe foncière et pour le dégrèvement de taxe foncière. Ces plafonds seraient supérieurs de 90 % environ à ceux de droit commun, sauf pour la majoration au titre de chaque demi-part supplémentaire à partir de la deuxième (+ 50 %).

**Plafonds de revenus pour l'éligibilité à l'exonération de taxe d'habitation
et de taxe foncière et pour le dégrèvement de taxe foncière**

(en euros)

	Droit commun	Martinique, Guadeloupe et Réunion		Guyane et Mayotte (droit actuel)		Dispositif proposé pour Mayotte		
	Montant	Montant	Écart au droit commun	Montant	Écart au droit commun	Montant	Écart au droit commun	Écart au droit actuel
Première part	10 697	12 658	+ 18,3%	13 235	+ 23,7%	19 833	+ 85,4%	+ 49,9%
majoration au titre de la première demi-part	2 856	3 024	+ 5,9%	3 643	+ 27,6%	5 458	+ 91,1%	+ 49,8%
majoration au titre de chaque demi-part supplémentaire	2 856	2 856	-	2 856	-	4 279	+ 49,8%	+ 49,8%

Source : commission des finances du Sénat

Le **b du 2°** majore de 10 %, par rapport au droit actuellement applicable à Mayotte, les plafonds de revenus appliqués pour déterminer l'éligibilité au dégrèvement de taxe d'habitation.

Plafonds de revenu pour l'éligibilité au dégrèvement de taxe d'habitation

(en euros)

	Droit commun	Martinique, Guadeloupe et Réunion		Guyane et Mayotte (droit actuel)		Dispositif proposé pour Mayotte		
	Montant	Montant	Écart au droit commun	Montant	Écart au droit commun	Montant	Écart au droit commun	Écart au droit actuel
Première part	25 155	30 401	+ 20,9%	33 316	+ 32,4%	36 611	+ 45,5%	+ 9,9%
majoration au titre de la première demi-part	5 877	6 449	+ 9,7%	6 449	+ 9,7%	7 087	+ 20,6%	+ 9,9%
majoration au titre de la deuxième demi-part	4 626	6 149	+ 32,9%	6 449	+ 39,4%	7 087	+ 53,2%	+ 9,9%
majoration au titre de la troisième demi-part	4 626	4 626	-	5 491	+ 18,7%	6 034	+ 30,4%	+ 9,9%
Majoration au titre de chaque demi-part supplémentaire	4 626	4 626	-	4 626	-	5 083	+ 9,9%	+ 9,9%

Source : commission des finances du Sénat

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article vise à atténuer les effets de l'application – depuis 2014 – de la taxe d'habitation et des taxes foncières aux contribuables de Mayotte.

À la suite des événements ayant agité l'île en 2016, le Gouvernement a annoncé, le 26 avril dernier, à l'issue de la rencontre entre le Premier

ministre, la ministre des Outre-mer et une délégation d'élus mahorais, une série de mesures concernant notamment les finances des collectivités mahoraises, pour un montant total de 50 millions d'euros. À titre d'exemple, le Département de Mayotte percevra à compter de 2017 une dotation globale de fonctionnement au titre de ses compétences régionales¹.

Si cet allègement de la fiscalité locale à Mayotte n'était pas expressément prévu dans les conclusions de la réunion du 26 avril précitée, **il reprend en grande partie une initiative du Gouvernement** qui avait lui-même déposé un amendement² très proche sur ce texte. Si les montants proposés étaient pratiquement identiques, le dispositif gouvernemental différerait dans sa portée : **il se limitait aux impositions dues au titre des années 2017 à 2019 et ne concernait que la taxe d'habitation – et non la taxe foncière.**

Si l'on peut comprendre que ce territoire particulièrement vulnérable bénéficie de dispositions dérogatoires, **votre commission des finances regrette que le coût pour les finances publiques ne soit chiffré, ni par cet amendement, ni dans celui du Gouvernement.** En tout état de cause, les dégrèvements seront pris en charge par l'État à travers la mission budgétaire « Remboursements et dégrèvements », de même que les exonérations, à travers les compensations versées aux collectivités territoriales.

Votre commission des finances vous propose un amendement rédactionnel (FINC. 32).

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

¹ Voir l'article 59 du projet de loi de finances pour 2017.

² Amendement n° 598 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016 (n° 4235 – XIV^e législature).

ARTICLE 23 sexies (nouveau)
(Art. 1466 A septies I du code général des impôts)

Suppression du plafond d'effectif exigé des entreprises commerciales pour bénéficier d'exonérations d'impositions locales dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Commentaire : le présent article vise à supprimer le plafond d'effectif (moins de onze salariés) exigé pour permettre aux entreprises exerçant une activité commerciale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville de bénéficier d'exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

I. LE DROIT EXISTANT

Une **nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville** a été mise en œuvre par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine¹, afin de mieux cibler les actions menées et de concentrer les moyens d'interventions à un niveau local. Ainsi, des **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** ont été créés et se sont notamment substitués aux anciennes zones urbaines sensibles (ZUS)². Deux décrets du 30 décembre 2014³ ont fixé à **1 511 le nombre de quartiers prioritaires sur l'ensemble du territoire français**.

À la suite de cette modification, des dispositifs fiscaux initialement prévus pour les zones franches urbaines (ZFU, devenues les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs -ZFU-TE) et qui arrivaient à échéance au 31 décembre 2014, ont été prorogés, tout en étant redéfinis, et appliqués soit au sein des ZFU, soit dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville⁴.

L'article 49 de la loi de finances rectificative pour 2014 du 29 décembre 2014⁵ a notamment prévu des **exonérations d'impôts locaux**

¹ Article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

² Ces nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville ont donc remplacé les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine ainsi que les quartiers couverts par des contrats urbains de cohésion sociale. Seule les zones franches urbaines ont été maintenues bien que rebaptisées « ZFU-territoires entrepreneurs ».

³ Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains et décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française.

⁴ Les exonérations de cotisations sociales ont, quant à elles, été supprimées.

⁵ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

qui, si elles sont étendues à l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville, s'avèrent bien plus réduites que celles auparavant prévues dans les ZFU s'agissant de leur champ d'application.

Ces exonérations, qui portent sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1383 C *ter* du code général des impôts) et sur la cotisation foncière des entreprises (I *septies* de l'article 1466 A du code général des impôts), s'appliquent aux **établissements** :

- **exerçant une activité commerciale** ;
- **embauchant moins de 11 salariés¹** ;
- **et réalisant un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur à 2 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 2 millions d'euros.**

L'exonération de cotisation foncière des entreprises concerne les **créations ou les extensions d'établissements entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020** dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ainsi que les établissements **existant au 1^{er} janvier 2015** et se situant dans les mêmes quartiers.

L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties bénéficie aux **immeubles existant au 1^{er} janvier 2015 et rattachés** à cette même date à un établissement remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises prévue au I *septies* de l'article 1466 A du code général des impôts ainsi qu'aux immeubles rattachés, entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2020, à un établissement remplissant les mêmes conditions.

Ces exonérations sont **facultatives**, les collectivités pouvant, par délibération, **décider de ne pas les appliquer**. Elles sont également subordonnées à l'existence d'un **contrat de ville** pour les entreprises faisant l'objet d'une création à compter du 1^{er} janvier 2016.

Elles sont prévues pour **cinq ans**. S'agissant de la cotisation foncière des entreprises, à l'issue de cette période d'exonération, un **abattement dégressif** s'applique aux trois années suivantes (pour une sortie dite « en sifflet »), correspondant à 60 % de la base exonérée de la dernière année d'application de l'exonération pour la première année, 40 % pour la deuxième année et 20 % pour la troisième année².

L'exonération de cotisation foncière des entreprises s'applique dans la limite d'un montant de base nette imposable fixé à **77 089 euros pour l'année 2016**.

¹ Initialement prévu à 10 salariés, le plafond d'effectif est passé à 11 salariés en vertu de l'article 15 de la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Sachant que la base d'imposition de l'année considérée ne peut alors, du fait de cet abattement, être réduite de plus de 60 % la première année, de 40 % la deuxième année et de 20 % la troisième année.

En outre, en vertu de l'article 1586 *nonies* du code général des impôts, les entreprises commerciales exonérées de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville **peuvent également demander à l'être de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (dans la limite d'un plafond)¹.

L'article 96 de la loi de finances pour 2016 précitée a étendu le bénéfice de ces exonérations aux commerces situés sur **l'une ou l'autre des bordures de la voie publique** qui correspond à la limite du quartier prioritaire de la politique de la ville.

D'après le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2017, la **dépense fiscale associée** à l'exonération de cotisation foncière des entreprises s'établirait pour l'État à **7 millions d'euros en 2016** et à **10 millions d'euros** en 2017.

S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, elle représenterait **6 millions d'euros** en 2016 (le chiffre pour 2017 n'étant pas communiqué).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de la rapporteure générale de la commission des finances Valérie Rabault et plusieurs de ses collègues, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'assemblée, le présent article a pour objet de **supprimer le plafond d'effectif fixé à onze salariés** au I *septies* de l'article 1466 A du code général des impôts, pour permettre aux entreprises commerciales de bénéficier de ces exonérations.

Les auteurs de l'amendement justifient cette suppression par le **champ trop réduit du dispositif actuel et la nécessité de l'élargir à des commerces correspondant davantage à des moyennes surfaces**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'adoption de ces exonérations dans la loi de finances rectificative pour 2014, votre rapporteur général avait exprimé ses **réserves sur l'efficacité de cette nouvelle politique fiscale** applicable dans le cadre de la politique de la ville, avec :

- d'une part, l'exonération d'imposition sur les bénéficiaires dans les « ZFU-territoires entrepreneurs » applicable aux entreprises de moins de 50 salariés et au chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros ;

¹ Cela concerne aussi l'abattement progressif qui s'applique à l'issue de l'exonération temporaire.

- d'autre part, les exonérations d'impôts locaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, l'exonération de cotisation foncière des entreprises et de taxe foncière sur les propriétés bâties étant réservées aux entreprises commerciales de faible effectif (moins de onze salariés) et avec moins de deux millions d'euros de chiffres d'affaires.

Il s'était en particulier **interrogé sur l'efficacité réelle du dispositif proposé pour favoriser l'attractivité de ces territoires**, notamment en limitant ces exonérations aux activités commerciales, et donc en excluant les activités industrielles, certaines activités artisanales¹ et les professions libérales.

Le présent article confirme que ces exonérations n'étaient **pas nécessairement bien calibrées**. Déjà présenté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 par notre collègue député François Pupponi et plusieurs de ses collègues, il avait d'ailleurs été défendu par son auteur en expliquant la difficulté d'implantation ou de reprise de moyennes surfaces commerciales dans ces quartiers.

À ce propos, le ministre du budget s'en est remis à la sagesse de l'assemblée lors de l'examen de l'amendement à l'origine du présent article, en indiquant qu'un **dispositif « plus important »** aurait dû être proposé et qu'il conviendrait de « *traiter ce cas dans le cadre de la navette afin d'aboutir à un dispositif encore plus fort* »².

Effectivement, le ministère chargé de la ville avait déjà annoncé, dans son dossier de presse pour le projet de loi de finances pour 2017, « *une exonération qui bénéficierait aux commerces de plus de 50 salariés réalisant un chiffre d'affaires de 12 millions d'euros* ».

En attendant, votre rapporteur général **prend acte** de l'extension proposé par le présent article. Il est assez **étonnant de supprimer purement et simplement** le plafond d'effectif du dispositif, même si le champ d'application des exonérations devrait rester limité compte tenu notamment du maintien du plafond du chiffre d'affaires.

Aucun chiffrage n'a pu être fourni à votre rapporteur général mais le coût de cette mesure devrait rester modeste.

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

¹ Le Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) indique que, pour le bénéfice de cette exonération, « les activités artisanales sont assimilées à des activités commerciales lorsque les personnes physiques ou morales qui les exercent sont conjointement immatriculées au répertoire des métiers et au registre du commerce et des sociétés. »

² Séance publique du 23 novembre 2016 à l'Assemblée nationale.

ARTICLE 23 septies (nouveau)
(Art. 1499 et 1499-00 A [nouveau] du code général des impôts)

**Modification des modalités de calcul de la valeur locative
de certains établissements industriels**

Commentaire : le présent article prévoit que des espaces de stockage ne peuvent être considérés comme des immobilisations industrielles afin de diminuer leur valeur locative et, ainsi, leur montant de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE).

I. LE DROIT EXISTANT

*A. DES MÉTHODES DISTINCTES POUR DÉTERMINER LA VALEUR
LOCATIVE EN FONCTION DU TYPE DE LOCAL CONCERNÉ*

La valeur locative d'une propriété bâtie constitue l'assiette sur laquelle s'appliquent les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), le cas échéant de la taxe d'habitation ou de la cotisation foncière des entreprises (CFE), ou encore de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). En outre, elle intervient dans la territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les méthodes d'évaluation de la valeur locative sont différentes selon le type de local : à ce titre, le code général des impôts distingue les locaux d'habitation, les locaux commerciaux et les établissements industriels.

S'agissant des établissements industriels, l'article 1499 du code général des impôts prévoit que « *la valeur locative des immobilisations industrielles passibles de la taxe foncière est déterminée en appliquant au prix de revient de leurs différents éléments, valorisés à l'aide des coefficients qui avaient été prévus pour la révision des bilans, des taux d'intérêt fixés par décret en Conseil d'État* ».

Des taux d'abattement sont prévus pour tenir compte de la date de leur entrée dans l'actif de l'entreprise.

Cette méthode comptable d'évaluation se distingue assez nettement des méthodes d'évaluation des locaux professionnels et d'habitation.

Pour les locaux professionnels, définis comme des biens « *autres que les locaux [d'habitation] et que les établissements industriels* », la valeur locative est déterminée selon les modalités prévues par l'article 1498. La valeur locative correspond à la valeur qui :

- ressort de la location, *« pour les biens donnés en location à des conditions de prix normales »* ;

- résulte d'une comparaison avec un autre local situé dans la même commune¹, *« pour les biens loués à des conditions de prix anormales ou occupés par leur propriétaire, occupés par un tiers à un autre titre que la location, vacants ou concédés à titre gratuit »* ;

- déterminée *« par voie d'appréciation directe »* par l'administration fiscale.

En raison de ces méthodes distinctes, la qualification d'immobilisations industrielles au sens de l'article 1499 du code général des impôts emporte des effets importants sur la valeur locative des biens concernés et, par conséquent, sur la cotisation due par l'entreprise.

Il convient de rappeler qu'à l'origine, la méthode comptable a été créée afin de favoriser l'industrie. La méthode comptable demeure, dans certains cas, plus favorable à la méthode applicable aux locaux professionnels.

B. UNE DÉFINITION DES IMMOBILISATIONS INDUSTRIELLES PRÉCISÉE PAR LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

La loi ne définit pas la notion d'établissement industriel au sens de l'article 1499. Dans une décision du 27 juillet 2005², le Conseil d'État a considéré que *« revêtent un caractère industriel, au sens de cet article, les établissements dont l'activité nécessite d'importants moyens techniques, non seulement lorsque cette activité consiste dans la fabrication ou la transformation de biens corporels mobiliers, mais aussi lorsque le rôle des installations techniques, matériels et outillages mis en œuvre, fût-ce pour les besoins d'une autre activité, est prépondérant »*.

En l'espèce, il s'agissait d'installations de stockage *« dont la capacité totale atteint 270 000 mètres cubes, nécessitent la mise en œuvre d'importants matériels de pompage et de transbordement, de générateurs et de divers autres matériels de manutention »*.

Le bulletin officiel des finances publiques-impôts souligne que *« si les usines ne soulèvent pas, en pratique, de difficultés touchant à la notion d'établissement industriel, des hésitations peuvent se produire en ce qui concerne certains établissements exploités soit par des artisans, soit par des commerçants »*.

Dans sa décision précitée, le Conseil d'État a précisé que, *« selon la document administrative de base [...] du 15 décembre 1988, les établissements où sont réalisées des manipulations ou des prestations de services doivent être*

¹ Sauf exceptionnellement pour *« des immeubles d'un caractère particulier ou exceptionnel »*, aux termes de l'article 1498 du code général des impôts.

² Décision n° 261899 du Conseil d'État, 27 juillet 2005.

regardés comme des établissements industriels au sens de l'article 1499 du code général des impôts lorsque le rôle de l'outillage et de la force motrice y est prépondérant, alors même qu'ils ne constituent pas des usines ou ateliers se livrant à la transformation de matières premières ou à la fabrication et à la réparation d'objets ; que ces prescriptions ne comportent aucune interprétation formelle de l'article 1499 différente de celle énoncée précédemment ».

Il résulte de cette décision que le critère déterminant correspond au rôle « prépondérant » de l'outillage et de la force motrice.

Cas des établissements exploités par des artisans et des commerçants

Établissements exploités par des artisans

D'une manière générale, ne présentent pas un caractère industriel les établissements exploités :

- par des artisans exonérés de cotisation foncière des entreprises et imposés seulement à la taxe pour frais de chambres de métiers ;

- ou par des artisans ou prestataires de services imposables à la cotisation foncière des entreprises, dès lors que les intéressés n'utilisent généralement qu'un matériel peu important (mécaniciens-réparateurs, boulangers, pâtisseries, couvreurs, maçons, menuisiers, etc.).

Ce n'est donc que dans des cas tout à fait exceptionnels que les établissements dont il s'agit pourront être considérés comme des établissements industriels.

Mais, bien entendu, si le rôle de l'outillage s'avérait prépondérant, il conviendrait de reconnaître le caractère industriel à l'établissement.

Tel serait le cas, par exemple, d'une imprimerie ou d'une menuiserie qui, bien qu'exploitée par un artisan inscrit au répertoire des métiers, serait munie d'un outillage suffisant pour lui conférer ce caractère industriel.

Établissements exploités par des commerçants

De même, les établissements exploités par des commerçants ne sont généralement pas considérés comme des établissements industriels.

Toutefois, le caractère industriel peut être reconnu :

- à certains commerces de gros ayant d'importantes installations de manipulation et de stockage (tel peut être le cas de grossistes-expéditeurs ou destinataires de fruits et légumes, de poissons, de viandes, ainsi que des marchands en gros de bière, de fer en barre, etc.) ;

- ou à certaines professions ayant pour objet des opérations de préparation et de conditionnement et qui font appel à un outillage particulièrement important (marchands de vins, de carburants, de combustibles liquides en gros, etc.).

Source : extrait du bulletin officiel des finances publiques-impôts

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, d'un amendement de la commission des finances et de plusieurs de nos collègues députés, qui modifie la définition des établissements industriels au sens de l'article 1499.

En effet, selon les auteurs de l'amendement, *« faute de définition légale de la notion d'immobilisation industrielle, l'administration fiscale en fait une interprétation extensible, et aléatoire, l'autorisant à soumettre à ce régime tout établissement « où le rôle de l'outillage de la force motrice est prépondérant » »*.

« S'appuyant sur le flou de cette notion, elle multiplie les requalifications en immobilisation industrielle d'entrepôts ou bâtiments de stockage de produits agricoles ou manufacturés, au seul motif qu'y sont utilisés chariots élévateurs, monte-charges et autres outils destinés à faciliter le travail des salariés et en limiter la pénibilité, alors même qu'aucune transformation n'est apportée aux marchandises ».

Aux termes du **1° du I** du présent article, une immobilisation industrielle au sens de l'article 1499 du code général des impôts serait définie comme *« tout terrain, ouvrage ou bâtiment affecté à une activité de fabrication ou de transformation mécanique de produits ou matières »*.

Par ailleurs, le **2° du I** prévoit que, pour les entreprises du secteur de l'artisanat, la valeur locative des biens imposables au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ne peut pas être déterminée par la méthode comptable réservée aux immobilisations industrielles. À ce titre il convient de rappeler qu'en application de l'article 1467 du code général des impôts, pour le calcul de la CFE, *« la valeur locative des immobilisations industrielles définie à l'article 1499 est diminuée de 30 % »*. En outre, l'article 1468 du même code prévoit une réduction des bases de CFE (comprise entre 25 % et 75 %) spécifique pour certains artisans.

Le **II** précise que le **I** s'applique à compter du 1^{er} janvier 2017.

Enfin, le **III** correspond au gage classique visant à compenser la perte de recettes pour les collectivités territoriales par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), elle-même financée par une augmentation des droits tabacs.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen de cette disposition en séance publique, Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a reconnu qu'*« il peut certes exister ici ou là, j'en conviens, différentes interprétations, parce que les choses ne sont pas aussi binaires »*. Il a également souligné : *« Je comprends que certains*

*d'entre vous aient été interpellés par tel ou tel contribuable contestant le caractère industriel de l'établissement, tel qu'il a été qualifié par la direction départementale des finances publiques. Mais il existe des procédures. En 2015, vous avez en effet créé un **comité national des experts**. Ce comité réunit des professionnels du droit fiscal – dont des directeurs fiscaux d'entreprises – sous la présidence de l'ancien président de la section des finances du Conseil d'État – M. Pierre-François Racine – et examine à la demande de l'administration les dossiers qui présentent les enjeux les plus complexes. Ce comité est strictement indépendant de l'administration, qui n'y siège pas. Il se prononce sur des dossiers anonymisés avec un grand soin juridique et en toute impartialité ».*

L'intention des auteurs de l'amendement est double : il s'agit, d'une part, de réduire la valeur locative des espaces de stockage, qui, selon eux, ne devraient pas être considérés comme des immobilisations industrielles ; et, d'autre part, d'éviter que des artisans ne voient leurs locaux requalifiés en immobilisations industrielles.

La rédaction retenue a des effets particulièrement larges.

Ainsi, **les entreprises logistiques** – y compris celles qui vendent des produits sur Internet, **mais aussi l'industrie pétrolière seraient particulièrement gagnantes**.

En séance publique, le ministre a notamment cité « *le dépôt pétrolier de Total à Chasseneuil-du-Poitou, celui de Coignères, de Coignères Trapil, de Cournon d'Auvergne, de Crissey, de Cusset, Dijon, Donges, etc. La liste étant longue, je n'en ferai pas une lecture exhaustive.* »

Le présent article conduit à **diminuer l'assiette des impôts locaux de certains contribuables, réduisant significativement les recettes des collectivités territoriales, notamment du bloc communal**.

Outre cette diminution de l'assiette des impôts locaux, la répartition territoriale de la CVAE serait substantiellement modifiée. En effet, dans le cas d'entreprises multi-établissements, les collectivités où sont implantés les établissements industriels bénéficient d'une part de CVAE plus importante que les autres, grâce à un système de pondération.

Un établissement dont la valeur locative des immobilisations industrielles au sens de l'article 1499 représente plus de 20 % de la valeur locative de l'ensemble des immobilisations imposables à la CFE est considéré comme un établissement industriel. La qualification d'établissement industriel est donc fondée sur la proportion de la valeur locative évaluée selon la méthode comptable.

Or la répartition, entre les collectivités, de la CVAE due par une entreprise multi-établissements est effectuée en fonction de la valeur locative et des effectifs entre les différents établissements. La valeur locative ainsi que les effectifs des établissements industriels pris en compte dans ce cadre sont pondérés par un coefficient 5.

Par conséquent, le présent article conduirait à ce que certains établissements ne soient plus qualifiés d'industriels, entraînant un bouleversement de la répartition de la CVAE entre les collectivités territoriales.

Même dans le cas où un établissement conserverait son caractère industriel, la collectivité percevrait moins de CVAE en raison de la diminution de la valeur locative résultant du présent article.

Cet article pourrait bouleverser les recettes des collectivités territoriales. On ne peut pas modifier ainsi, à l'aveugle, la base d'imposition des principales recettes des collectivités territoriales.

Compte tenu des enjeux, votre commission des finances a décidé de réserver sa position sur cet article.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 23 octies (nouveau)
(Art. 1586 ter du code général des impôts)

**Modalités de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée
des entreprises appartenant à un groupe de sociétés**

Commentaire : le présent article vise à appliquer aux entreprises appartenant à un groupe les modalités de répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises applicable aux entreprises multi-établissements.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES (CVAE)

Prévue à l'article 1586 ter du code général des impôts, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est **un impôt économique local, assis sur la valeur ajoutée produite par les entreprises, et réparti entre collectivités territoriales selon plusieurs clés de répartition. Son taux théorique est fixé à 1,5 %, c'est-à-dire que le produit réparti entre les collectivités territoriales est égal à celui résultant de l'application de ce taux à la base fiscale.**

Le taux effectif est en revanche progressif, dans la mesure où les entreprises bénéficient d'un dégrèvement « barémique » décroissant avec leur chiffre d'affaires, qui vient minorer le taux effectivement appliqué. Le tableau ci-dessous retrace les modalités de calcul de ce taux effectif.

Calcul du taux effectif d'imposition à la CVAE

Chiffre d'affaires (CA) hors taxe	Taux effectif d'imposition
< 500 000 €	0 %
500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	0,5 % x [(montant du chiffre d'affaires - 500 000 €) / 2 500 000 €]
3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	0,5 % + [0,9 % x (montant du chiffre d'affaires - 3 000 000 €) / 7 000 000 €]
10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	1,4 % + [0,1 % x (montant du chiffre d'affaires - 10 000 000 €) / 40 000 000 €]
> 50 000 000 €	1,5 %

Source : bulletin officiel des finances publiques

Son produit est relativement dynamique (+ 11 % sur les quatre dernières années).

Évolution du produit de CVAE réparti

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016
15 182	16 323	15 917	16 627	16 861

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'Observatoire des finances locales

B. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA CVAE

1. La territorialisation du produit de la CVAE

Le produit national de CVAE résultant des dispositions évoquées ci-dessus est territorialisé avant d'être réparti entre échelons de collectivités.

a) La territorialisation de la CVAE acquittée par une entreprise mono-établissement

Lorsque l'entreprise est **mono-établissement**, la totalité de la valeur ajoutée produite revient au territoire d'implantation.

b) La territorialisation de la CVAE acquittée par une entreprise multi-établissements

Lorsque l'entreprise est **multi-établissements**, la valeur ajoutée est **répartie entre les territoires concernés** :

- pour un tiers, en fonction des **valeurs locatives** des immobilisations imposées à la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- pour les deux tiers, en fonction de **l'effectif** qui y est employé.

Afin de **favoriser les collectivités territoriales abritant des établissements industriels**, le nombre de salariés de ces établissements¹ est pondéré par un coefficient 5. Il en est de même pour le montant des valeurs locatives des immobilisations industrielles.

c) La territorialisation de la CVAE acquittée par les entreprises appartenant à un même groupe

Contrairement au souhait réitéré de certains parlementaires (cf. *infra*), **les entreprises appartenant à un même groupe ne sont pas traitées de façon particulière**. Ainsi, deux sociétés mono-établissement appartenant à un même groupe seront imposées sur leur valeur ajoutée respective, dans leur commune d'implantation, malgré les transferts de valeur ajoutée que peuvent impliquer les cessions entre filiales. En particulier, la CVAE correspondant à la société mère d'un groupe, qui fait

¹ Définis comme les établissements pour lesquels les valeurs locatives des immobilisations industrielles évaluées dans les conditions prévues aux articles 1499 et 1501 du code général des impôts représentent plus de 20 % de la valeur locative des immobilisations imposables à la CFE.

potentiellement remonter à elle une part très significative de la valeur ajoutée du groupe, sera entièrement versée au territoire où elle est implantée.

2. La répartition entre échelons de collectivités territoriales au sein d'un territoire

Ce produit territorialisé est ensuite réparti entre les différents échelons de collectivités territoriales selon la clé suivante : **26,5 % aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 23,5 % aux départements (à compter du 1^{er} janvier 2017) et 50 % aux régions (à compter du 1^{er} janvier 2017).**

*

Ces dispositions n'ont aucun effet sur le montant acquitté par les entreprises, elles concernent uniquement les modalités de répartition.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Christine Pires Beaune et Joël Giraud, avec l'avis défavorable du Gouvernement et favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, qui tend à **modifier les modalités de territorialisation de la CVAE des entreprises appartenant à un groupe de sociétés.**

Plus précisément, le I modifie l'article 1586 *ter* du code général des impôts afin que la valeur ajoutée de chaque société membre d'un même groupe soit additionnée et que le produit en résultant soit réparti en fonction des valeurs locatives et des effectifs de l'ensemble du groupe. Il s'agit d'**appliquer la logique du régime des entreprises multi-établissements aux groupes de sociétés.**

La définition du groupe retenue est celle de l'article 223 A : il s'agit de la « société mère » et des filiales qu'elle détient au moins à 95 %, de manière continue au cours d'un exercice, directement ou indirectement.

Le II de l'article prévoit la remise annuelle d'un rapport au Parlement analysant les variations du produit de CVAE.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE QUESTION RÉCURRENTÉ ET DISCUTÉE

1. Une question récurrente

La proposition d'appliquer à la CVAE des groupes les mêmes modalités de répartition que celles appliquées aux entreprises multi-établissements est ancienne. Dès 2010, notre collègue Charles Guené et notre ancien collègue Pierre Jarlier proposaient la solution reprise au présent article¹. En 2012, la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle², dont était rapporteur Charles Guené, considérait que la « répartition de la CVAE [était] inadaptée aux caractéristiques des groupes » et reprenait à son compte cette solution (proposition n° 20). Au total, **depuis 2010, cette proposition a été débattue à neuf reprises au Sénat.**

Celle-ci se justifie notamment par **la crainte que les sièges sociaux captent une part excessive de la valeur ajoutée, au détriment des territoires industriels.** En effet, la valeur ajoutée d'une société mère résulte notamment de la facturation de prestations à ses filiales. Or, en l'état du droit, la valeur ajoutée de la société mère bénéficie entièrement au territoire d'implantation, au détriment des territoires sur lesquels sont situées des filiales. De plus, les dispositions en vigueur ont pour conséquence qu'un changement de statut juridique – la filialisation d'un établissement – peut avoir des conséquences très importantes dans la répartition du produit de CVAE, sans que le total de celui-ci soit modifié.

Cette crainte est entretenue par le constat que **la région d'Île-de-France, qui regroupe un nombre très important de sièges sociaux, bénéficie d'une part de CVAE (31,7 %) supérieure à son poids dans le produit intérieur brut (30,1 %)³.**

2. Une analyse discutée

La réponse apportée aux parlementaires s'est longtemps résumée à minimiser le problème et à promettre de l'étudier. Ainsi, en réponse à l'un des amendements précités, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, Valérie Pécresse, expliquait en 2012 que le Gouvernement ne disposait « d'aucun élément permettant d'affirmer que la structure économique d'un groupe intégré favoriserait certains territoires ou en pénaliserait d'autres. [...] Il apparaît à l'heure actuelle à l'administration fiscale que

¹ Amendement n° II-544 déposé sur le projet de loi de finances pour 2011.

² Charles Guené, De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition, rapport d'information n° 611 (2011-2012) du 26 juin 2012.

³ Ces chiffres sont ceux de la répartition 2014.

la plupart des opérations intragroupes n'ont pas d'effet sur la détermination de la valeur ajoutée ». Elle ajoutait que les données permettant d'étudier la question seraient soumises aux commissions des finances de chaque assemblée ainsi qu'au comité des finances locales (CFL).

En février 2014, le **Gouvernement demandait un rapport sur le sujet à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'administration (IGA)**¹. Celui-ci concluait que *« l'extension des modalités de répartition des entreprises multi-établissements aux groupes [n'était] pas une réponse adaptée aux enjeux de la territorialisation »*. Plus précisément, il considérait que cette solution :

- ne permettait pas d'atteindre l'objectif de rapprocher la part de CVAE d'une région de son poids dans le PIB ;
- n'avantageait pas particulièrement les territoires industriels ;
- créait un nombre significatif de territoires « perdants » ;
- aurait des effets aléatoires, les périmètres et effectifs des groupes pouvant varier de façon importante.

Cette analyse était cependant remise en cause, notamment par l'Assemblée des communautés de France², qui en se basant sur les données de la mission IGF-IGA concluait pour sa part :

- que **la consolidation des groupes n'augmenterait pas les aléas mais les diminuerait**, les variations dans les prix de cession intra-groupes et les réorganisations juridiques pouvant actuellement avoir des effets très importants ;

- que **les territoires industriels profiteraient fortement de la consolidation au niveau des groupes** : il s'agissait ici d'une différence d'approche, la mission IGF-IGA appréciant le caractère industriel d'une région en valeur absolue tandis que l'AdCF l'appréciait en valeur relative³.

B. DES EFFETS DIFFICILES À ANTICIPER MAIS POTENTIELLEMENT IMPORTANTS

S'il existe un débat pour savoir quel type de territoire bénéficiera de la réforme, **il existe un certain consensus pour reconnaître que les effets**

¹ Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, *rapport conjoint IGF-IGA, juin 2014*.

² *Assemblée des communautés de France, Rapport IGF, IGA « Règles conventionnelles de la répartition de la CVAE. Rapport sur la territorialisation » - Analyse et commentaires de l'AdCF, novembre 2014*.

³ *Ainsi, la Franche-Comté était considérée comme une région non industrielle par la mission IGF-IGA, sa valeur ajoutée industrielle (5,5 milliards d'euros) la classant au 16^e rang national, tandis que l'AdCF la considérait comme la première région industrielle, la part de sa valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée totale étant la plus importante (21,4 %).*

seront importants. Plus de la moitié du produit de CVAE serait affecté par ces modifications de modalités de répartition.

Effets par région d'une application aux groupes des modalités de répartition des entreprises multi-établissements

(en millions d'euros)

Région	Part du PIB 2012	Part de CVAE 2014 (répartition actuelle)	Part de CVAE 2014 (répartition « groupe »)	Évolution pour l'ensemble du territoire régional (produit 2016)	
Alsace	2,6 %	2,9 %	3,0 %	+ 3,8 %	+ 18,5
Aquitaine	4,5 %	4,1 %	4,1 %	+ 0,7 %	+ 5,1
Auvergne	1,7 %	1,6 %	1,7 %	+ 7,0 %	+ 18,5
Bourgogne	2,1 %	2,0 %	2,0 %	+ 1,0 %	+ 3,4
Bretagne	4,1 %	3,8 %	3,9 %	+ 2,3 %	+ 15,2
Centre	3,3 %	3,6 %	3,9 %	+ 7,5 %	+ 45,5
Champagne-Ardenne	1,8 %	1,7 %	1,8 %	+ 4,7 %	+ 13,5
Corse	0,4 %	0,3 %	0,3 %	+ 3,2 %	+ 1,7
Franche-Comté	1,4 %	1,4 %	1,4 %	+ 3,7 %	+ 8,4
Île-de-France	30,1 %	31,7 %	29,6 %	- 6,7 %	- 360,8
Languedoc-Roussillon	3,2 %	2,7 %	2,7 %	+ 1,9 %	+ 8,4
Limousin	0,9 %	0,7 %	0,7 %	+ 2,9 %	+ 3,4
Lorraine	2,8 %	2,6 %	2,8 %	+ 7,0 %	+ 30,3
Midi-Pyrénées	3,9 %	4,1 %	4,2 %	+ 1,7 %	+ 11,8
Nord-Pas-de-Calais	5,1 %	4,8 %	5,0 %	+ 2,7 %	+ 21,9
Basse-Normandie	1,8 %	1,7 %	1,8 %	+ 7,0 %	+ 20,2
Haute-Normandie	2,5 %	2,7 %	2,8 %	+ 6,0 %	+ 27,0
Pays de la Loire	5,0 %	5,0 %	5,2 %	+ 3,6 %	+ 30,3
Picardie	2,3 %	2,2 %	2,4 %	+ 7,2 %	+ 27,0
Poitou-Charentes	2,2 %	2,1 %	2,2 %	+ 2,9 %	+ 10,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,0 %	6,6 %	6,6 %	+ 0,3 %	+ 3,4
Rhône-Alpes	9,7 %	10,5 %	10,8 %	+ 2,2 %	+ 38,8
Guadeloupe	0,4 %	0,3 %	0,3 %	- 7,4 %	- 3,4
Martinique	0,4 %	0,3 %	0,3 %	+ 0,0 %	-
Guyane	0,2 %	0,1 %	0,1 %	+ 8,3 %	+ 1,7
La Réunion	0,8 %	0,6 %	0,6 %	- 3,2 %	- 3,4

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport IGF-IGA précité

Le tableau ci-dessus présente l'évolution de la part de CVAE perçue par les régions en cas de modification des modalités de répartition, en reprenant les chiffres de la mission IGF-IGA. La dernière colonne retrace la perte ou le gain en euros, en se basant sur le produit 2016, **pour l'ensemble du territoire régional**, c'est-à-dire en comprenant également les

départements et le bloc communal. On voit ainsi que **la proposition a essentiellement pour conséquence de redistribuer 361 millions d'euros des collectivités territoriales de l'Île-de-France, soit 7 % de leur CVAE, vers le reste du territoire.**

À une échelle plus fine, les effets sont encore plus importants. Ainsi, d'après la mission précitée, **146 EPCI subiraient des pertes supérieures à 10 %** et « 20 départements seraient en risque budgétaire aggravé ». D'après les déclarations du secrétaire d'État chargé du budget¹, la comparaison entre gagnants et perdants ne se limite pas à une opposition entre la région parisienne et la province et les départements d'outre-mer seraient particulièrement touchés.

En définitive, votre commission des finances approuve le principe d'une répartition du produit de CVAE correspondant aux sociétés membres d'un groupe selon les modalités applicables aux entreprises multi-établissements. Par ailleurs, elle considère que les effets d'une telle mesure sont difficiles à prévoir, mais en tout état de cause massifs.

Elle vous propose donc d'adopter un amendement (FINC. 33) :

- précisant la rédaction actuelle, afin notamment de faire explicitement référence aux modalités de répartition applicables aux entreprises multi-établissements (III de l'article 1586 *octies* du code général des impôts) ;

- reportant l'entrée en vigueur de cette disposition à la répartition de 2018. Ce report permettra d'apprécier finement les effets d'une telle réforme et d'y apporter, le cas échéant, des ajustements avant son entrée en vigueur.

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

¹ Deuxième séance du mardi 6 décembre 2016.

ARTICLE 23 nonies (nouveau)
(Art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005
relative au développement des territoires ruraux)

**Compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés
non bâties pour les terrains situés dans un site Natura 2000**

Commentaire : le présent article vise à modifier les modalités de compensation par l'État de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terrains situés dans un site Natura 2000 à compter de 2017, en remplaçant le critère fondé sur le budget annuel de fonctionnement par un critère basé sur les recettes fiscales de taxes sur le foncier non bâti.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1395 E du code général des impôts, introduit par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux¹, prévoit une **exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), **en faveur des propriétaires de parcelles situées dans un site Natura 2000** ayant signé un contrat de gestion Natura 2000². Le coût de cette dépense fiscale est estimé à 1 million d'euros³.

Aux termes du B de l'article 146 de la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux, l'État compense chaque année les pertes de recettes résultant de cette exonération aux communes et EPCI concernés. Toutefois, depuis 2009, un coefficient de minoration est appliqué chaque année à cette compensation au titre des variables d'ajustement de la dotation globale de fonctionnement.

Ainsi, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁴ a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2017, **une compensation intégrale par l'État des pertes de recettes « lorsque le montant de l'exonération est supérieur à 10 % du budget annuel de fonctionnement de la commune ou de l'établissement »**⁵.

¹ Article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

² Tel que défini par l'article L. 414-3 du code de l'environnement.

³ Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2017. Le nombre de bénéficiaires n'est pas indiqué.

⁴ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

⁵ B de l'article 146 de la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, **introduit à l'initiative de nos collègues députés Jean-Paul Chanteguet et Geneviève Gaillard**, avec un avis défavorable de la rapporteure générale du budget Valérie Rabault et un avis de sagesse du Gouvernement, vise à réviser le critère de compensation intégrale de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains situés dans un site Natura 2000, introduit par la loi du 8 août 2015 pour la reconquête de la biodiversité.

Par conséquent, il propose de modifier la fin de la dernière phrase du dernier alinéa du B de l'article 146 de la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux précité. À compter du 1^{er} janvier 2017, **la compensation par l'État serait intégrale dès lors que le montant de l'exonération serait supérieur à 10 % des recettes fiscales des taxes sur le foncier bâti**, et non 10 % du budget annuel de fonctionnement de la commune ou de l'EPCI, comme prévu par le droit en vigueur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le G de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2017, fixant le montant de la dotation globale de fonctionnement et les allocations compensatrices d'exonérations d'impôts locaux directs, traite déjà de la question de la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des parcelles Natura 2000. Il prévoit en effet de remplacer la modalité de compensation introduite par la loi pour la reconquête de la biodiversité, par une mention selon laquelle *« au titre de 2017 et des années suivantes, les taux d'évolution fixés depuis 2009 et jusqu'à 2016 sont appliqués à la même compensation »*. À compter du 1^{er} janvier 2017, la compensation de l'exonération pour les parcelles Natura 2000 serait ainsi exclue du périmètre des variables d'ajustement, ce qui contribuerait à stabiliser le montant de la compensation au niveau de 2016.

Le présent article, qui prévoit une modalité de compensation plus favorable, **n'est pas compatible avec l'article 14 du projet de loi de finances pour 2017** qui procède à une nouvelle rédaction globale de la dernière phrase, du dernier alinéa du B de l'article 146 de la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Afin d'éviter de traiter d'un même sujet dans deux projets de loi en discussion et compte tenu du fait que l'exclusion de la compensation du périmètre des variables d'ajustement permettra de garantir un niveau de compensation minimal, votre rapporteur général propose de supprimer le présent article (amendement FINC. 34).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 24

(Art. 266 *sexies*, 266 *septies*, 266 *nonies*, 266 *decies* du code des douanes)

**Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) :
poursuite de la trajectoire de la composante « déchets »**

Commentaire : le présent article modifie à la marge le champ d'application, prévoit une trajectoire d'évolution des tarifs à partir de 2017 et modifie le régime des réfections de taux de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA COMPOSANTE « DÉCHETS » DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP)

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi de finances pour 1999¹, par le regroupement de plusieurs taxes fiscales ou parafiscales affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Il existe cinq principales composantes de TGAP, chacune d'elle constituant une taxe à part entière répondant à ses propres règles : la TGAP sur les déchets, sur les émissions polluantes, sur les lubrifiants, sur les lessives, et sur les matériaux d'extraction.

Aux termes de l'article 266 *sexies* du code des douanes, **la composante « déchets » de la TGAP est due :**

- par les exploitants d'installations dont les activités sont relatives au stockage et au traitement thermique, c'est-à-dire à l'incinération, de **déchets non dangereux**, soumise à autorisation² ;

- par les exploitants d'installations dont les activités sont relatives au stockage et au traitement thermique **ou de tout autre traitement de déchets dangereux**, soumise à autorisation³.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

² En application du titre Ier du Livre V du code de l'environnement.

³ Id. L'article précise également que l'installation peut ne pas être « exclusivement utilisée pour les déchets que l'entreprise produit » et que la TGAP est également due « par toute personne qui transfère ou fait transférer des déchets vers un autre État en application du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets ».

La composante « déchets » de la TGAP ne s'applique pas :

- aux installations de traitement thermique **ou de tout autre traitement de déchets dangereux** exclusivement affectées à la valorisation comme matière¹ par incorporation des déchets dans un processus de production ou tout autre procédé aboutissant à la vente de matériaux² ;

- aux installations de stockage des déchets autorisées à recevoir des **déchets d'amiante** ayant conservé leur intégrité ;

- aux réceptions de déchets non dangereux générés par une **catastrophe naturelle**, dont l'état est constaté par arrêté, entre la **date de début de sinistre et soixante jours après la fin du sinistre** ;

- aux **installations de co-incinération pour les déchets non dangereux** qu'elles réceptionnent ;

Enfin, les **réceptions de matériaux ou déchets inertes** sont exonérées de TGAP « déchets », dans la limite de 20 % de la quantité annuelle totale de déchets reçus par installation³.

B. DES TARIFS INCITANT À AMÉLIORER LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DES INSTALLATIONS DE STOCKAGE ET D'INCINÉRATION DES DÉCHETS

1. La trajectoire d'évolution des tarifs

Les trajectoires de tarifs de la composante « déchets » de la TGAP fixées par l'article 266 *nonies* du code des douanes prévoient une **augmentation progressive des taux de base de la TGAP « déchets » jusque 2015 pour le stockage des déchets non dangereux, et jusque 2013 pour l'incinération de ces mêmes déchets.**

À l'issue de cette trajectoire, les tarifs sont relevés, chaque année, dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année :

- à compter du 1^{er} janvier 2013 pour les déchets dangereux ;

- à compter du 1^{er} janvier 2014 pour l'incinération de déchets non dangereux ;

- à compter du 1^{er} janvier 2016 pour le stockage de déchets non dangereux.

¹ Par exemple, les installations de régénération d'huiles.

² Elle ne s'applique pas non plus aux transferts de déchets vers un autre État lorsqu'ils sont destinés à y faire l'objet d'une valorisation comme matière.

³ Sont considérés comme déchets inertes les déchets qui ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine.

2. Des réfections de taux visent à améliorer les performances environnementales des installations de stockage

Des réfections des taux de référence¹ sont prévues pour les installations présentant des performances environnementales plus élevées.

Tarifs de TGAP à compter de 2015 pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage autorisée de déchets non dangereux

(en euros par tonne)

Installation de stockage de déchets non dangereux...	Tarif
A. Ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité.	32
B. Faisant l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz de plus de 75 %	20
C. Stockés et traités selon la méthode d'exploitation du bioréacteur : dans un casier équipé dès sa construction des équipements de captage du biogaz et de réinjection des lixiviats, la durée d'utilisation du casier étant inférieure à dix-huit mois et l'installation étant équipée d'un dispositif de valorisation du biogaz mentionné dans l'arrêté préfectoral d'autorisation.	14
D. Autre	40

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 266 nonies du code des douanes

Tarifs de TGAP à compter de 2013 pour les déchets réceptionnés dans une installation de traitement thermique autorisée de déchets non dangereux

(en euros par tonne)

Installation de traitement thermique de déchets non dangereux...	Tarif
A. Ayant fait l'objet d'un enregistrement dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme internationale ISO 14001 par un organisme accrédité.	8
B. Présentant une performance énergétique dont le niveau, apprécié dans des conditions fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement, est élevé.	7
C. Dont les valeurs d'émission de NOx sont inférieures à 80 mg/Nm ³ .	7
D. Relevant à la fois des A et B, des A et C, des B et C ou des A, B et C qui précèdent.	4
E. Autre.	14

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 266 nonies du code des douanes

¹ C'est-à-dire des réductions du taux effectivement appliqué.

Par ailleurs, le cumul de réfections de taux n'est possible qu'en ce qui concerne l'incinération de déchets non dangereux. Le **cumul de réfections n'est pas prévu pour le stockage de déchets non dangereux**. Il n'existe donc pas d'incitation pour les exploitants d'installations de stockage à équiper les installations de l'ensemble des dispositifs techniques prévus.

L'article 266 *nonies* prévoit également des réductions de taux de TGAP « déchets » pour les déchets non dangereux, stockés ou incinérés dans des installations performantes d'un point de vue environnemental, dont le transfert entre le site de regroupement et le site de traitement final est effectué par voie ferroviaire ou fluviale.

3. Le maintien des taux actuels permettrait difficilement d'atteindre les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte

L'objectif d'amélioration des performances énergétiques des installations a été atteint. Ainsi, en 2013, « *le taux moyen payé par les exploitants de décharge était de 16,1 euros par tonne pour un taux de base de 30 euros par tonne et le taux moyen payé par les exploitants d'incinérateur était de 4,8 euros par tonne pour un taux de base de 14 euros par tonne, signe qu'ils ont investi dans des installations présentant de meilleures performances environnementales et de valorisation* »¹.

Par ailleurs, la réfaction de taux prévue pour les installations dont le système de management environnemental a été certifié ISO 14001 ne fait plus sens, dans la mesure où « *la quasi-totalité des installations a mis en place cette certification* »².

Une évolution des tarifs semble nécessaire, notamment au regard des objectifs ambitieux fixés par la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte³ qui visent à :

- augmenter la quantité de déchets faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière, notamment organique, en orientant vers ces filières de valorisation, respectivement, 55 % en 2020 et 65 % en 2025 des déchets non dangereux non inertes, mesurés en masse ;

- réduire de 30 % les quantités de déchets non dangereux non inertes admis en installation de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025.

L'évaluation préalable de l'article rappelle par ailleurs que « *le niveau de la taxe sur la mise en décharge est plus faible en France que dans de nombreux autres pays européens (Royaume-Uni, Danemark, Finlande, Suède, Belgique,*

¹ D'après l'évaluation préalable de l'article.

² Id.

³ V de l'article 70 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

notamment la Wallonie), ce qui explique les performances plus faibles de la France en matière de recyclage ».

À titre de rappel, en l'absence de révision des tarifs, les taux actuels évoluent en fonction de l'inflation constatée, dès lors qu'ils sont indexés sur le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année.

C. DE RÉCENTES JURISPRUDENCES APPELLENT QUELQUES ÉVOLUTIONS DE LA COMPOSANTE « DÉCHETS » DE LA TGAP

Par sa décision QPC n° 2015-482¹, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les réfections de taux pour les installations de stockage de déchets non dangereux prévues à l'article 266 *nonies* du code des douanes, sous une réserve, selon laquelle **les tarifs réduits prévus pour les déchets stockés dans des installations produisant et valorisant le biogaz ne sauraient être appliqués aux déchets insusceptibles de produire du biogaz réceptionnés par les installations produisant et valorisant le biogaz².**

En outre, la Cour de cassation³ estime que le dispositif fiscal instauré par l'article 266 *sexies* du code des douanes ne permet pas en pratique à **l'exploitant d'une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés de répercuter la TGAP due au titre des déchets inertes dont la quantité dépasse 20 % de la quantité annuelle totale de déchets réceptionnés**, sur le détenteur ayant mis en décharge ces déchets. En effet, ces déchets inertes ne relèvent pas de la TGAP lorsqu'ils sont déposés dans un centre de stockage de déchets inertes⁴. En cas de répercussion de la TGAP sur les apporteurs de terres par une installation de stockage de déchets ménagers, ces derniers choisiraient logiquement de déposer leurs déchets inertes dans un centre de stockage de déchets inertes.

¹ Décision QPC n° 2015-482 du 17 septembre 2015.

² Les déchets susceptibles de produire du biogaz sont en effet soumis à des tarifs plus avantageux lorsqu'ils sont réceptionnés par les installations de stockage produisant et valorisant le biogaz, ce qui constitue une différence de traitement en adéquation avec l'objectif d'intérêt général poursuivi. Néanmoins, les sages ont estimé que l'application des tarifs réduits prévus par les dispositions des B et C du tableau a) du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes aux déchets insusceptibles de produire du biogaz entraînerait une différence de traitement sans rapport direct avec l'objet de la loi et serait, par suite, contraire au principe d'égalité devant la loi.

³ Cass. Comm. 12 mai 2015, 13-20671.

⁴ À titre de rappel, les réceptions de matériaux ou déchets inertes sont exonérées de TGAP « déchets », dans la limite de 20 % de la quantité annuelle totale de déchets reçus par installation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA COMPOSANTE « DÉCHETS » DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP) EST MODIFIÉ À LA MARGE

Le 1° du A du I simplifie la rédaction du deuxième alinéa de l'article 266 *sexies*, déterminant les types d'installation redevables de la TGAP « déchets ».

S'agissant de l'assiette, la nouvelle rédaction proposée (1° du A du I) supprime la mention « *ou de tout autre traitement* » des déchets dangereux, mettant ainsi en cohérence la composante « déchets dangereux » de la TGAP « déchets » avec la composante « déchets non dangereux » afin que **seules les opérations finales d'élimination de déchets dangereux (stockage et incinération) soient taxées**, comme c'est actuellement le cas pour les déchets non dangereux. Il s'agit d'exclure le prétraitement préalable à ces opérations pour les déchets dangereux^{1,2}.

Le d) du 2° du A du présent article ajoute une catégorie d'installations à laquelle la TGAP « déchets » ne s'appliquerait pas : il s'agit des « *installations de production de chaleur ou d'électricité, à partir de déchets non dangereux préparés sous forme de combustibles solides de récupération* » prévues à cet effet. D'après l'évaluation préalable de l'article, ces combustibles solides de récupération sont constitués « *principalement d'un mélange de papiers, plastiques, bois, caoutchouc et textiles issus de refus de tri* ». Les installations utilisant ces combustibles ne sont pas des incinérateurs de déchets mais des « chaudières spécifiques », et leur activité consiste en la « *valorisation énergétique des déchets* ».

Par ailleurs, le délai de soixante jours après la fin du sinistre pendant lequel les déchets non dangereux générés par une **catastrophe naturelle reçus sont exemptés de TGAP déchets serait allongé à 120 jours**.

L'exemption de TGAP prévue pour les installations de co-incinération pour les déchets non dangereux qu'elles réceptionnent serait restreinte aux « *installations de co-incinération de déchets dangereux* ».

¹ D'après l'évaluation préalable du présent article, « les étapes de prétraitement des déchets dangereux ont principalement pour objectif de préparer les déchets dangereux en vue d'une valorisation matière ou énergétique, en séparant le contaminant de son substrat qui sera valorisé. La disposition proposée permet de ne plus taxer le substrat mais uniquement le contaminant, qui reste un déchet dangereux, taxé lors de son élimination ».

² Par coordination, le a) du 2° du A du I supprime cette mention pour l'exemption de TGAP prévue à l'article 266 *sexies* du code des douanes et le a) du 2° du C du I supprime cette mention dans le tableau de tarif prévu pour les installations de traitement thermique de déchets dangereux à l'article 266 *nonies* du code des douanes. Le 4° du C du I harmonise la rédaction pour l'exemption prévue pour certains déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets dangereux.

Afin de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour de cassation précité, les conditions actuelles d'exonération de TGAP « déchets » des réceptions de matériaux ou déchets inertes sont modifiées : la limite de 20 % de quantité annuelle totale de déchets reçus par installation dans laquelle l'exonération pouvait s'appliquer est supprimée. **Les réceptions de déchets inertes par les installations de stockage de déchets ménagers et assimilés sont ainsi entièrement exonérées de TGAP sur ces déchets.** Cette évolution a pour objectif d'inciter les entreprises produisant des déchets inertes, principalement les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, à les déposer dans les installations de stockage plutôt que dans des décharges sauvages.

Le Gouvernement souhaite également rendre obligatoire la répercussion de la TGAP déchets à laquelle est assujéti l'exploitant d'une installation de stockage ou d'incinération afin de garantir, dans la pratique, que « *la totalité des coûts d'exploitation de ces installations, dont la TGAP, sont effectivement couverts par le prix exigé par les exploitants pour l'élimination des déchets qu'ils réceptionnent, dans le respect du principe pollueur-payeur* »¹². L'article 266 *decies* du code des douanes est ainsi modifié en conséquence.

Une nouvelle **exonération est également prévue pour les déchets de produits énergétiques utilisés à des fins combustibles** « *dans les phases de démarrage ou de maintien de la température d'une installation de traitement thermique de déchets dangereux* ».

B. LA NOUVELLE TRAJECTOIRE D'ÉVOLUTION DES TARIFS S'ACCOMPAGNE D'UNE REFORTE DES RÉFACTIONS DE TAUX

1. Une nouvelle trajectoire d'évolution des tarifs pour les installations de stockage et d'incinération de déchets non dangereux

Le présent article modifie les tarifs de TGAP pour les déchets reçus dans une installation de stockage de déchets non dangereux ou transférés vers une telle installation située dans un autre État.

La nouvelle trajectoire d'évolution des tarifs, prévue jusqu'en 2025 pour les installations de stockage de déchets non dangereux, tend, d'après l'évaluation préalable de l'article, à offrir une « *vision à long terme* » **de la TGAP « déchets » aux opérateurs économiques**, « *en fournissant un signal prix clair sur la mise en décharge, en cohérence avec les objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte* ».

¹ D'après l'évaluation préalable de l'article.

² Conformément à l'article 10 de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets.

Cette disposition vise également à faciliter la prise de décision « en matière d'investissement dans les installations de traitement des déchets en modifiant le coût de la mise en décharge pour le rapprocher de celui des opérations de valorisation des déchets ».

Tarif de TGAP en 2016 et à partir de 2017 pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux

(en euros par tonne)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	À compter de 2025
Réception de déchets dans une installation de stockage de déchets non dangereux non autorisée ¹	150	150	151	151	152	152	155	155	157	158
Réception de déchets dans une installation de stockage de déchets non dangereux autorisée ²										
A. Dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme ISO 14001 par un organisme accrédité*	32	32	33							
B. Réalisant une valorisation énergétique de plus de 75 % du biogaz capté	20	23	24	24	25	25	28	28	30	31
C. Dans un casier, ou une subdivision de casier ³ , la durée d'utilisation du casier étant inférieure à 2 ans, l'installation réalisant une valorisation énergétique du biogaz capté	14	32	33	34	35	35	38	39	41	42
D. Relevant à la fois des B et C		15	16	17	18	18	21	22	24	25
E. Autre	40	40	41	41	42	42	45	45	47	48

* Cette ligne est supprimée par le 1^{er} du D du I du présent article, à compter du 1^{er} janvier 2019.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent article

¹ Non autorisée en application du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement pour ladite réception ou transfert vers une telle installation située dans un autre État.

² Id. et située dans un autre État et autorisée en vertu d'une réglementation d'effet équivalent.

³ Exploitée selon la méthode du bioréacteur équipé dès sa construction des équipements de captage du biogaz et de réinjection des lixiviats.

Les tarifs de TGAP pour les déchets reçus dans une installation de traitement thermique de déchets non dangereux ou transférés vers une telle installation située dans un autre État sont également modifiés.

Tarif de TGAP en 2016 et à partir de 2017 pour les déchets réceptionnés dans une installation de traitement thermique autorisée de déchets non dangereux

(en euros par tonne)

Réception de déchets dans une installation de traitement thermique de déchets non dangereux ou transfert vers une installation située dans un autre État membre ¹	2016	À compter de 2017
A. Dont le système de management environnemental a été certifié conforme à la norme ISO 14001 par un organisme accrédité, pour les déchets réceptionnés au plus tard le 31 décembre 2018* ; Dont le système de management de l'énergie a été certifié conforme à la norme internationale ISO 500001 par un organisme accrédité	8	12
B. Dont les valeurs d'émission de NOx sont inférieures à 80 mg/Nm ³ .	7	12
C. Réalisant une valorisation énergétique élevée dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,65 ²	7	9
D. Relevant à la fois des A et B	4	9
E. Relevant à la fois des A et C		6
F. Relevant à la fois des B et C		5
G. Relevant à la fois des A, B et C		3
H. Autre		14

* Cette mention est supprimée par le 2° du D du I du présent article, à compter du 1^{er} janvier 2019.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent article

À titre de rappel, en l'absence de révision des tarifs, les taux actuels évoluent en fonction de l'inflation constatée, dès lors qu'ils sont indexés sur le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année. Cette disposition s'applique depuis le 1^{er} janvier 2014 pour les tarifs prévus pour les exploitants d'installations d'incinération de déchets, et depuis le 1^{er} janvier 2016 pour les tarifs prévus pour les exploitants d'installations de stockage.

Le présent article prévoit que ce délai soit porté au 1^{er} janvier 2018 pour les installations d'incinération et au 1^{er} janvier 2026 pour les installations de stockage. Avant ces échéances, **l'évolution du tarif est donc fixée au même rythme que les prix à la consommation (hors tabac).**

¹ Et autorisée en vertu d'une réglementation d'effet équivalent.

² Le présent article prévoit qu'un arrêté des ministres chargés du budget et de l'environnement précise les modalités d'application des tarifs réduits mentionnés aux B et C des tableaux précités, ainsi que la liste des déchets susceptibles de produire du biogaz pour les besoins de l'application des tarifs réduits.

Le f) du 1° du C du I prévoit que lorsque plusieurs tarifs sont applicables, « *le tarif le plus faible s'applique à l'assiette concernée* ».

2. De nouveaux tarifs pour les déchets dangereux

Les tarifs de TGAP pour les déchets réceptionnés dans des installations de stockage et de traitement thermique de déchets dangereux sont relevés respectivement de **20,01 à 25,57 euros par tonne et de 10,03 à 12,78 euros par tonne**.

Afin d'assurer une **meilleure gestion des déchets d'amiante**, le c) du 1° du C du I prévoit d'aligner le taux applicable à ces déchets lorsqu'ils sont gérés dans une installation de stockage non dangereux autorisée à cet effet sur celui, plus faible, applicable lorsqu'ils sont gérés dans une installation de stockage de déchets dangereux (qui s'élève à 136,02 euros par tonne).

3. L'évolution du système de réfaction de taux et l'introduction de cumuls de réfaction de taux

Le présent article clarifie et actualise le régime des réfections de taux de TGAP applicable aux installations à performances environnementales élevées.

Ainsi, **le tarif réduit pour les installations de stockage de déchets non dangereux certifiées ISO 140001 est supprimé**, dès lors qu'il ne revêt plus de caractère incitatif, cette certification étant généralisée. Toutefois, l'extinction de cette réduction, en vigueur depuis 2003, est prévue par le présent article au **1^{er} janvier 2019** (B du II), ce qui, d'après l'évaluation préalable « *garantit que les exploitants auront amorti les coûts d'investissement relativement faibles, de type organisationnels, liés à cette certification* ».

Le **tarif réduit pour les installations d'incinération de déchets non dangereux certifiées ISO 14 0001 est également supprimé à compter du 1^{er} janvier 2019, mais remplacé par un tarif réduit pour les mêmes installations, certifiées ISO 500001 à compter de cette même date**.

En outre, afin de tenir compte de la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel, selon laquelle les tarifs applicables aux installations réalisant une valorisation énergétique du biogaz ne peuvent s'appliquer qu'aux quantités de déchets susceptibles de produire du biogaz, il est proposé de **limiter les tarifs réduits aux seules quantités de déchets reçus susceptibles de produire du biogaz¹**.

¹ Ainsi, dans le tableau a) du A du I de l'article 266 nonies du code des douanes, la mention « *faisant l'objet d'une valorisation énergétique de plus de 75 %* » est remplacée par le présent article par « *réalisant une valorisation énergétique de plus de 75 % du biogaz capté* ».

Afin d'inciter à accroître les performances environnementales, **un nouveau tarif réduit permet aux installations de stockage de déchets non dangereux de cumuler les réfections de taux**, créant une incitation pour les exploitants à équiper les installations de l'ensemble des dispositifs techniques prévus. Ce tarif s'élèverait, en 2017, à 15 euros par tonne de déchets stockés, soit 25 euros de moins que le tarif de référence.

De la même manière, **alors qu'un seul tarif réduit était prévu pour les cumuls de réfections de taux pour les installations d'incinération de déchets non dangereux** (4 euros par tonne de déchet à compter de 2013), le présent article crée **4 taux réduits différents, allant de 3 euros à 9 euros par tonne de déchets**.

Enfin, la réduction de TGAP qui était appliquée pour la mise en décharge ou à l'incinération de déchets non dangereux transportés par voie ferroviaire ou fluviale est supprimée, car cette « *réduction n'est plus utilisée et était difficile à contrôler* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de Valérie Rabault, rapporteure générale, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE SIGNAL PRIX DE LA TGAP DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ

La **nouvelle trajectoire d'évolution des tarifs proposée** par le présent article s'impose : en effet, en l'absence de révision des tarifs, ces derniers évolueraient en fonction de l'inflation constatée, trajectoire clairement insuffisante au regard des objectifs ambitieux fixés la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, notamment en termes de valorisation des déchets.

La nouvelle trajectoire a ainsi été définie de manière à maintenir une fiscalité constante, la hausse progressive des taux venant compenser la baisse des volumes mis en décharge : une hausse des recettes de TGAP de 110 millions d'euros est ainsi prévue sur la période 2017-2018 (**+ 49 millions d'euros de recettes fiscales prévues en 2017, + 59 millions d'euros en 2018**), et de 820 millions d'euros sur la période 2017-2025, compte tenu de la réduction progressive des quantités de déchets non dangereux taxables, **mais à comportement constant des exploitants d'installation**. L'augmentation du rendement devrait pour autant être moins élevée que prévu, dans la mesure où la hausse des tarifs ferait évoluer les comportements des acteurs.

Ainsi, conformément aux recommandations du Comité pour la fiscalité écologique¹, le taux de référence du stockage passe à 48 euros par tonne de déchets en 2025, et le taux de référence de l'incinération se stabilise à 15 euros par tonne de déchets.

B. LE RENFORCEMENT DU CARACTÈRE INCITATIF DE LA TGAP S'IMPOSE

1. Les modulations de taux ont permis d'augmenter les performances des installations sans réduire de façon significative les quantités de déchets stockées et incinérées

Les tarifs réduits prévus par l'article 266 *nonies* du code des douanes ont eu un net effet incitatif sur l'amélioration des performances environnementales des installations. Ainsi, « *les installations de stockage les plus performantes, c'est-à-dire celles bénéficiant des réfections pour valorisation du biogaz à plus de 75 % et pour exploitation par la méthode du bioréacteur, traitent en 2013 les trois-quarts des quantités stockées, contre 31 % en 2009* »².

Le succès des modulations de taux a néanmoins conduit à **faire diminuer le taux moyen de TGAP effectivement payé par les exploitants**, qui s'élève à 16,1 euros par tonne pour un taux de base de 30 euros par tonne pour le stockage et à 4,8 euros par tonne pour un taux de base de 14 euros par tonne pour l'incinération.

Ainsi, le coût du stockage et de l'incinération n'a été que faiblement renchéri, alors que l'objectif de la trajectoire fixée était de rendre ces opérations plus dispendieuses que la valorisation des déchets.

En conséquence de cet effet-prix limité, **les quantités stockées et incinérées n'ont diminué que de 7 % entre 2008 et 2012, les quantités incinérées augmentant même de 10 % sur la même période**³.

2. Le renforcement du caractère incitatif de la TGAP

La nouvelle trajectoire de tarifs s'accompagne d'un renforcement de l'effet incitatif de la TGAP « déchets », conformément aux recommandations du Comité pour la fiscalité écologique⁴ selon lequel « *le nombre de réfections*

¹ Avis n° 9 du Comité pour la fiscalité écologique, *Fiscalité des déchets et financement de l'économie circulaire, version issue du débat en séance le 10 juillet 2014.*

² « *Pourquoi il faut améliorer la taxe sur l'élimination des déchets* », note n° 228 du Commissariat général du développement durable (CGDD) d'avril 2016.

³ *Id.*

⁴ Avis n° 9 du Comité pour la fiscalité écologique, *Fiscalité des déchets et financement de l'économie circulaire, version issue du débat en séance le 10 juillet 2014.*

est réduit et elles deviennent cumulables pour améliorer la transparence du dispositif», via :

- une **clarification des taux réduits proposés**, que l'objectif soit de prendre en compte de récentes décisions de justice - ainsi, le tarif réduit sur les déchets stockés faisant l'objet d'une valorisation énergétique du biogaz, qui se limiterait désormais aux seuls quantités de déchets reçus susceptibles de produire du biogaz-, ou de prendre acte de la fin de l'effet incitatif d'un taux réduit - d'où la suppression du tarif réduit pour les installations de stockage de déchets non dangereux certifiées ISO 14 0001 ;

- la **création de nouveaux tarifs réduits**, visant à inciter à exploiter des installations présentant des performances environnementales élevées en cumulant les dispositifs techniques proposés - création de quatre taux réduits pour les cumuls de dispositifs améliorant les performances environnementales des installations d'incinération de déchets non dangereux.

Ainsi, comme le résume l'évaluation préalable de l'article, l'objectif du dispositif proposé est bien *« de donner aux opérateurs économiques une vision à long terme de la TGAP sur les déchets non dangereux, en fournissant un signal prix clair sur la mise en décharge (...) ». Elle facilite donc la prise de décision en matière d'investissement dans des installations de traitement des déchets en modifiant le coût de la mise en décharge pour le rapprocher des coûts des opérations de valorisation des déchets ».*

C. CERTAINS ASPECTS DE LA RÉFORME DE LA TGAP POURRAIENT ÊTRE APPROFONDIS

1. La trajectoire d'évolution des tarifs appelle quelques remarques

Le tarif de référence fixé pour 2017 pour les installations d'incinération des déchets non dangereux évolue peu par rapport au taux en vigueur : il passe de 14 à 15 euros par tonne, ce qui est peu incitatif.

Le tarif de TGAP applicable aux déchets non dangereux reçus dans une installation d'incinération disposant d'un système de management environnemental certifié conforme à la norme ISO 140001 évolue plus fortement que celui du taux de référence, ce qui semble assez étonnant : il passe de 8 euros par tonne de déchets en 2016 à 12 euros par tonne en 2017, alors que la hausse n'est que d'un euro pour le tarif de référence.

Par ailleurs, alors que l'évolution des tarifs de TGAP est prévue jusqu'en 2025 pour les installations de stockage de déchets, aucune évolution n'est prévue pour les installations d'incinération de déchets non dangereux pour la période postérieure à 2017.

2. Une réfaction de taux concernant les déchets provenant des collectivités locales pourrait être créée

Alors que la réforme proposée affectera les finances des collectivités locales¹, le Comité pour la fiscalité écologique proposait dans son avis précité de créer une réfaction de taux de TGAP « déchet » qui s'appliquerait « *aux tonnages de déchets provenant des collectivités présentant une bonne performance en matière de prévention et de valorisation matières* ». Elle serait répercutée par les exploitants d'installations directement aux collectivités, « *prouvant que leur performance est au-delà du seuil* », seuil qui devrait être suffisamment élevé pour ne récompenser que les collectivités locales les plus performantes.

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

¹ La réforme proposée alourdirait la charge des entreprises à hauteur de 21 millions d'euros en 2017 et celle des collectivités locales de 28 millions d'euros, à comportements inchangés.

ARTICLE 24 bis (nouveau)
(Art. L. 115-16 du code du cinéma et de l'image animée)

Simplification des modalités de contrôle des taxes recouvrées par le CNC

Commentaire : le présent article prévoit de simplifier les modalités de contrôle des déclarations relatives aux taxes recouvrées par Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par la loi du 25 octobre 1946, puis réformé en 2009, le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est un établissement public administratif (EPA) placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture et opérateur de la mission « Médias, livres et industries culturelles ». Il exerce, dans les **domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée** (notamment ceux de l'audiovisuel, de la vidéo et du multimédia, dont le jeu vidéo), de **nombreuses missions de suivi et d'animation**. Il attribue en particulier des aides financières.

Les ressources de l'opérateur sont principalement composées du produit des **trois taxes affectées à l'établissement** (taxe sur les entrées en salles de cinéma ou TSA¹, taxe sur les services de télévision ou TST² et taxe sur la vidéo et la vidéo à la demande), qui alimentent le fonds de soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia et devraient représenter **671 millions d'euros en 2017**.

Le CNC recouvre **directement la taxe sur les entrées et la taxe sur les services de télévision, ainsi que les cotisations professionnelles** dues par les entreprises du secteur cinématographique³ (ces dernières lui sont également affectées).

L'article 115-16 du code du cinéma et de l'image animée définit les conditions dans lesquelles les agents du CNC peuvent effectuer des contrôles sur les déclarations permettant la liquidation de ces deux taxes et des cotisations professionnelles.

Les agents doivent être **habilités à cet effet** par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée. Ils sont dotés de pouvoirs étendus de contrôle sur pièces et sur place : ainsi, ils **peuvent demander aux redevables tous renseignements, justifications ou éclaircissements** relatifs

¹ Article L. 115-1 du code du cinéma et de l'image animée.

² Article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée.

³ Article L. 115-14 du code du cinéma et de l'image animée.

à leur déclaration, mais aussi **examiner sur place les documents utiles**. Dans ce cas, un avis de passage est adressé aux redevables afin qu'ils puissent se **faire assister d'un conseil**.

En cas d'opposition par le redevable ou par des tiers à la mise en œuvre de l'examen sur place des documents, l'article L. 115-6 prévoit qu'un procès-verbal est dressé « *sur le champ* » et qu'une copie en est adressée au redevable.

Enfin, le dernier alinéa soumet « *toutes les personnes appelées à intervenir dans l'établissement de l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des taxes ou des cotisations* » à **l'obligation du secret professionnel**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article vise à **simplifier les dispositions relatives au contrôle des taxes recouvrées par le CNC**, en remplaçant les quatre alinéas actuels par un **renvoi aux règles de procédure applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires**.

Un tel renvoi est **déjà prévu** aux articles L. 115-22, et L. 115-23 du code du cinéma et de l'image animée, relatifs respectivement au **traitement des réclamations et au recouvrement des taxes affectées au CNC**.

Le dernier alinéa de l'article L. 115-16 du code du cinéma et de l'image animée, relatif à **l'obligation du secret professionnel**, serait **maintenu**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet ajustement technique paraît **opportun** afin de **clarifier les modalités de contrôle**, par le Centre national du cinéma et de l'image animée, des taxes qu'il recouvre. En effet, le présent article permettrait **d'aligner la procédure suivie en cas de contrôle sur celle mise en œuvre concernant le recouvrement des taxes et le traitement des déclarations**.

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

ARTICLE 24 ter (nouveau)

(Art. L. 116-1 du code du cinéma et de l'image animée,
art. 39, 1609 sexies B, 1736 et 1753 du code général des impôts,
et art. L. 102 AF [nouveau] du livre des procédures fiscales)

**Institution d'une taxe sur la publicité associée à des
contenus audiovisuels diffusés gratuitement en ligne**

Commentaire : le présent article vise à instituer une taxe sur la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés gratuitement en ligne, due par les plateformes françaises et étrangères, en complément de la taxe sur les vidéogrammes affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

I. LE DROIT EXISTANT

Créée en 1993¹ pour les ventes et locations sur support « physique » puis étendue à la diffusion en ligne en 2003², **la taxe sur les ventes et les locations en France de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (TSV)** est aujourd'hui codifiée à l'article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts (CGI).

Cette taxe est **due par les redevables qui vendent ou louent des vidéogrammes** à toute personne qui elle-même n'a pas pour activité la vente ou la location de vidéogrammes, à raison des opérations :

- d'une part, de vente ou de location en France de « *vidéogrammes destinés à l'usage privé du public* », c'est-à-dire proposés sur un **support physique (taxe vidéo)** ;

- d'autre part, de vente ou de location de « *la mise à disposition du public d'un service offrant l'accès à titre onéreux à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique* », c'est-à-dire **les services payants de vidéo à la demande (taxe VàD), essentiellement sur Internet.**

La taxe a été étendue aux opérateurs établis à l'étranger par l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, en application du principe de destination (la taxe est due à raison de l'État où se situe le consommateur de la vidéo, et non le vendeur). **Toutefois, l'entrée en vigueur de cette disposition est suspendue,**

¹ Article 49 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.

² Article 7 de la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs.

dans l'attente de l'autorisation de la Commission européenne au titre des aides d'État (cf. *infra*).

Le taux de la taxe sur les vidéogrammes s'élève 2 % du montant des opérations hors TVA. Ce taux est porté à 10 % pour la vente ou la location d'œuvres et documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

La taxe est exigible dans les mêmes conditions que la TVA. Il est précisé que celle-ci « *est constatée, liquidée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe* ».

Cette taxe est affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Son rendement devrait s'établir à **17 millions d'euros en 2017**, contre 18 millions d'euros attendus en 2016 et 20 millions d'euros perçus en 2015. Elle ne représente donc qu'environ **2,5 % du total du produit des six recettes fiscales affectées au CNC¹** (666 millions d'euros en 2016).

Qu'il s'agisse de la taxe vidéo ou de la taxe V&D, seules les ventes et locations de vidéos à titre onéreux sont aujourd'hui incluses dans l'assiette. **Les vidéos proposées à titre gratuit, le cas échéant financées par de la publicité, ne sont donc pas taxées**, alors que le modèle économique de plateformes comme *YouTube* ou *Dailymotion* est précisément fondé sur de tels contenus gratuits, précédées de spots publicitaires qui rémunèrent à la fois la plateforme et, au-delà d'un certain seuil, l'auteur des vidéos.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de **deux amendements identiques, adoptés avec l'avis défavorable du Gouvernement**, présentés au nom de la commission des finances par Valérie Rabault, rapporteure générale, et par Marcel Rogemont et plusieurs de ses collègues. Pour mémoire, un amendement identique avait été défendu par notre collègue députée Karine Berger dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, sans être adopté.

Il vise à instituer une taxe sur la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés gratuitement en ligne.

¹ Le CNC est affectataire, outre de la taxe sur les vidéogrammes, des cotisations des entreprises cinématographiques (8 millions d'euros prévus en 2016), des taxes et prélèvements spéciaux liés aux films pornographiques ou d'incitation à la violence (produit nul), de la taxe sur le prix des entrées aux séances de cinéma (135 millions d'euros), de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision (219 millions d'euros pour la fraction « distributeurs » et 275 millions d'euros pour la fraction « éditeurs » attendus en 2016).

A. L'ASSIETTE : LA PUBLICITÉ SUR LES VIDÉOS GRATUITES EN LIGNE

Le II du présent article vise à modifier l'article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts (CGI) afin **d'élargir la taxe sur les vidéogrammes** aux opérations « *de mise à disposition du public en France de services donnant ou permettant l'accès à titre gratuit à des contenus audiovisuels, sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique* », alors qu'aujourd'hui seules les vidéos payantes sont comprises dans l'assiette de la taxe (qu'il s'agisse de ventes ou de locations).

En seraient toutefois exonérés :

- les services dont les contenus audiovisuels sont secondaires, par exemple les sites de presse ;
- les services dont l'objet principal est consacré à l'information ;
- et les services dont l'objet principal est de « *fournir des informations relatives aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles et à leur diffusion auprès du public, et d'en assurer la promotion, au moyen notamment d'extraits ou de bandes annonces* ».

Les vidéos seraient soumises à la taxe dès lors qu'elles sont proposées à des particuliers établis en France, en vertu du principe de destination : il est ainsi précisé que « *les services sont réputés mis à la disposition du public en France lorsqu'ils sont effectués en faveur des personnes non assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée qui sont établies, ont leur domicile ou leur résidence habituelle en France* ».

Le taux de la taxe resterait inchangé, à 2 % ou à 10 % pour la vente ou la location d'œuvres et documents cinématographiques ou audiovisuels à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

En revanche, les vidéos concernées étant proposées à titre gratuit, le montant des ventes des plateformes ne peut pas être retenu pour l'assiette, comme dans le cas de la taxe vidéo « physique » et la taxe « V&D ». Il est donc proposé de **retenir pour assiette le montant des recettes publicitaires et de parrainage liées à la diffusion ou à la mise à disposition des vidéos.**

Un abattement forfaitaire de 4 % est prévu. Celui-ci est porté à 66 % pour tenir compte de l'importance des contenus « amateurs » sur de nombreuses plateformes, et plus précisément « *pour les services donnant ou permettant l'accès à des contenus audiovisuels créés par des utilisateurs privés à des fins de partage et d'échanges au sein de communautés d'intérêt* ».

Afin d'éviter les doubles impositions, seraient exclus de l'assiette de la taxe :

- d'une part, les recettes de publicité et de parrainage **déjà soumises à la taxe sur les services de télévision (TST)**¹. C'est notamment le cas depuis 2016² pour les services de « *replay* », ou télévision de rattrapage, proposés sur Internet par les chaînes de télévision pendant sept jours après leur première diffusion à l'antenne et financés par la publicité ;

- d'autre part, et pour les seuls redevables établis en France, le **montant acquitté au titre d'une taxe de même nature dans un autre État membre de l'Union européenne** (autre que la TVA).

Par ailleurs, cette taxe serait déductible du résultat de l'entreprise pour le calcul de son bénéfice imposable. L'article 39 du code général des impôts serait modifié pour prévoir cette disposition de droit commun.

B. LES REDEVABLES : LES SITES FRANÇAIS ET ÉTRANGERS

La taxe proposée serait due par **toutes les personnes, qu'elles soient établies en France ou hors de France, qui mettent à disposition du public en France les services mentionnés ci-dessus**, et « *notamment celles dont l'activité est d'éditer des services de communication au public en ligne ou d'assurer pour la mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de contenus audiovisuels* ».

Le dispositif proposé soumet donc les plateformes étrangères à cette taxe.

Toutefois, **un abattement de 100 000 euros est prévu afin d'en exonérer les entreprises réalisant un chiffre d'affaires modeste en France**, que celles-ci soient françaises ou étrangères.

C. UNE OBLIGATION DÉCLARATIVE ET UNE SANCTION SPÉCIFIQUES

Un nouvel article L. 102 AF serait créé au sein du livre des procédures fiscales afin de prévoir que « *les régisseurs de messages publicitaires et de parrainage (...) fournissent à chaque redevable concerné ainsi qu'à l'administration fiscale, avant le 15 février de chaque année, un état récapitulatif des sommes qu'ils ont encaissées au cours de l'année civile précédente* ». Cette nouvelle obligation déclarative vise à **assurer que les régies publicitaires, qui encaissent souvent les recettes pour le compte de la société qui diffuse les**

¹ Prévue par les articles L. 115-6 à L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée, la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision est affectée au CNC et représente plus des trois quarts des recettes fiscales dont cet opérateur est affectataire (512 millions d'euros prévus en 2016 sur un montant total de recettes affectées au CNC s'élevant à 666 millions d'euros).

² Article 115 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

vidéos (la plateforme, redevable de la taxe), transmettent une information correcte à celle-ci et à l'administration fiscale.

Le non-respect de cette obligation entraînerait l'application d'une amende de 10 % des sommes non déclarées. Les articles 1736 et 1753 du code général des impôts seraient modifiés à cette fin.

Les modalités d'exigibilité, de constatation, de liquidation et de recouvrement, alignées sur celles applicables en matière de TVA, resteraient quant à elles inchangées.

Il est précisé que les dispositions proposées *« entrent en vigueur à une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de regarder le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État »*.

Enfin, l'ensemble du produit de la taxe sur les vidéogrammes demeurerait affecté au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). L'article L. 116-1 du code du cinéma et de l'image animée serait modifié à cette fin.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En étendant la taxe sur les vidéogrammes à la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés gratuitement en ligne, le présent article a pour objectif de **soumettre à l'impôt une partie des revenus des grandes entreprises du numérique** : il s'agit d'une intention louable, qui ne peut qu'être partagée. D'un point de vue sectoriel, il s'agit de rétablir l'équité fiscale entre l'ensemble des vidéos en ligne, qu'elles soient financées par les utilisateurs eux-mêmes ou par la publicité.

Cette initiative s'inscrit dans la lignée de la taxe sur la publicité en ligne proposée par notre ancien collègue Philippe Marini, président de la commission des finances, dans une proposition de loi de 2012¹. Cette taxe était assise sur les sommes payées par les annonceurs aux régies pour les services de publicité destinés à être reçus par le public établi en France.

Le dispositif présente par ailleurs une particularité qui permet de tenir compte du défi que pose la révolution numérique aux systèmes fiscaux traditionnels : il s'agit d'une taxe **territoriale dans son fait générateur** (la diffusion d'une vidéo auprès d'un particulier en France, en application du principe de destination), mais **extraterritoriale en ce qui concerne ses redevables** (les plateformes de vidéos en ligne, qu'elles soient françaises ou étrangères).

¹ Proposition de loi n° 682 (2011-2012) pour une fiscalité numérique neutre et équitable, présentée par Philippe Marini, 19 juillet 2012.

Toutefois, le problème soulevé par la taxe proposée ne tient pas tant à ses aspects juridiques ou à son objet qu'à quatre raisons plus fondamentales, qui justifient la suppression du présent article.

A. UN RECOUVREMENT TRÈS INCERTAIN, QUI CRÉE UN RISQUE DE DÉLOCALISATION

Premièrement, le problème posé par ce dispositif relève avant tout de sa mise en œuvre concrète, et se résume à un enjeu de territorialité : si la taxe est en principe due par toutes plateformes françaises et étrangères, l'administration fiscale française aura en pratique les plus grandes difficultés à recouvrer celle-ci auprès des grandes plateformes étrangères, qui représentent environ 90 % du marché.

Il convient, à cet égard, de distinguer entre les plateformes établies au sein de l'Union européenne et les plateformes établies dans des pays tiers.

S'agissant du recouvrement au sein de l'Union européenne, celui-ci pourrait être possible dès lors que le dispositif est compatible avec le droit de l'Union. Certes, l'application à moyen terme du principe de destination est une perspective réaliste, mais soulève encore plusieurs obstacles :

- le principe de destination est d'ores et déjà en vigueur pour la TVA sur les services en ligne aux particuliers depuis le 1^{er} janvier 2015¹ : la taxe est due à raison des services en ligne (musique, vidéos etc.) proposés à des particuliers établis en France, y compris par des redevables établis dans un autre État membre, et acquittée *via* un guichet-unique. La taxe sur les vidéogrammes étant *de facto* une surtaxe à la TVA, dont les modalités d'exigibilité, de constatation, de liquidation et de recouvrement sont identiques, sa collecte ne semble pas poser de problème technique *a priori*. Toutefois, cette analogie ne vaut que pour le volet « vidéo à la demande » : le service étant payé par la personne qui visionne la vidéo, la TVA et la taxe VàD ont la même assiette. En revanche, cette analogie ne fonctionne pas pour le volet « vidéo gratuite », proposé par le présent article : la taxe étant assise sur les recettes publicitaires, elle pèse sur les annonceurs, qui ne sont pas forcément établis dans le même pays que le consommateur de la vidéo. Par ailleurs, contrairement à la TVA payée par le consommateur final (B2C²), qui est collectée et acquittée par la plateforme, la TVA sur la publicité est le plus souvent une TVA payée par un annonceur professionnel (B2B³), et autoliquidée⁴ : le paiement de la TVA, par l'annonceur, est donc dissocié du

¹ Directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008.

² Business to consumer.

³ Business to business.

⁴ Le mécanisme d'autoliquidation consiste à inverser le redevable de la TVA : concrètement, un annonceur établi en France paie directement la TVA au Trésor français, tandis que la plateforme vidéo (ou sa régie), établie par exemple en Irlande et au Luxembourg, facture sa prestation hors taxes.

paiement de la taxe sur la publicité prévue par le présent article, dont le redevable demeure la plateforme. Le recouvrement s'en trouve compliqué ;

- **l'application du principe de destination aux vidéos en ligne semble plus incertaine à ce stade.** L'extension aux opérateurs étrangers de la taxe V&D (sur les vidéos payantes) adoptée par le législateur français dans la loi de finances rectificative pour 2013 (cf. *supra*) est toujours suspendue à ce jour, dans l'attente de l'autorisation de la Commission européenne au titre des aides d'État. **L'autorisation accordée en décembre 2016 à l'Allemagne pour un dispositif similaire sur les vidéos payantes** pourrait, d'après les informations obtenues par votre rapporteur général, ouvrir la voie à l'entrée en vigueur du dispositif français adopté en 2013. **Reste que la taxe sur la publicité proposée par le présent article repose sur une assiette différente, et nécessitera donc une procédure distincte.**

En outre, le principe de destination a été **repris par la proposition de révision de la directive « Services de médias audiovisuels » présentée le 25 mai 2016** par la Commission européenne¹ : *« compte tenu du lien direct entre les obligations financières et les différentes politiques culturelles des États membres, ceux-ci sont également autorisés à imposer de telles obligations financières aux fournisseurs de services à la demande établis dans un autre État membre qui visent leur territoire. Dans ce cas, les obligations financières ne devraient porter que sur les recettes générées par l'audience dans cet État membre »*. Ce projet, qui autoriserait la mise en place d'une taxe affectée assise sur la publicité en ligne et due par les opérateurs situés hors de France, **demeure toutefois au stade de la simple négociation.**

Ainsi, quand bien même le dispositif proposé par le présent article deviendrait à terme compatible avec le droit de l'Union européenne, **ce n'est pas le cas aujourd'hui. Aussi le recouvrement de la taxe paraît-il plus qu'incertain.**

S'agissant ensuite des plateformes ou régies situées à l'étranger, les perspectives d'un recouvrement effectif de la taxe apparaissent presque nulles. De fait, l'administration fiscale ne dispose d'aucune prérogative en matière de recouvrement, de droit de communication ou de sanction à leur égard, à moins d'avoir recours à l'assistance administrative internationale, particulièrement lourde, ou à des procédures judiciaires ou quasi-judiciaires² permettant d'établir la présence d'un « établissement stable » en France.

¹ Considérant 22 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché.

² Par exemple le droit de visite et de saisie, ou « perquisition fiscale », prévu à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales. Voir à cet égard le commentaire de l'article 15 du présent projet de loi de finances rectificative.

Dès lors, la mesure proposée risque, pour un rendement très faible, de conduire à la délocalisation des opérateurs concernés vers des États tiers, ou *a minima* dans un autre État membre de l'Union européenne.

Il y a donc fort à craindre que la taxe proposée pèse avant tout sur les plateformes françaises (*Dailymotion* etc.), et non sur les plateformes étrangères (*YouTube* etc.), soit l'inverse de l'objectif recherché par les auteurs de l'amendement. *In fine*, l'incidence fiscale porterait sur les seuls annonceurs qui choisiraient de diffuser leurs publicités sur des plateformes françaises. Ils pourraient se détourner de celles-ci, compromettant à terme leur pérennité économique face à leurs concurrentes étrangères.

D'ailleurs, le très faible rendement attendu de la mesure proposée, soit un million d'euros – un chiffre évoqué en séance publique à la fois par Valérie Rabault, rapporteure générale, met par Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget¹ – traduit bien, en creux, l'aveu de l'incapacité de l'administration fiscale à recouvrer l'essentiel des sommes dues. Ce faible rendement doit être mis en regard de la complexité du recouvrement.

B. UNE ASSIETTE DIFFICILE À ÉTABLIR

Le second obstacle concerne la complexité de l'assiette et le champ des exonérations prévues, dont la définition précise pourrait s'avérer délicate et le cas échéant poser la question du principe d'égalité devant l'impôt. Ainsi :

- **l'abattement de 66 % pour les vidéos réalisées par des amateurs**, justifié sur le principe, implique que les plateformes soient en mesure de distinguer les contenus créés par des « *utilisateurs privés à des fins de partage et d'échange au sein de communautés d'intérêt* » des contenus créés par des professionnels : au-delà même du problème que cela pourrait poser au regard du statut de l'hébergeur², cette distinction implique **la mise en place de procédures complexes et repose sur des critères imprécis**. Qu'en est-il, par exemple, des vidéos amateurs totalisant des centaines de milliers de vues, telles que celles des « *Youtubers* » ?

- **l'exonération des sites pour lesquels la vidéo est « secondaire »**, qui concerne les sites de presse, les sites d'information ou encore les sites de promotion d'œuvres audiovisuelle (bandes annonces etc.), **semble tout aussi**

¹ D'autres chiffres ont été évoqués, notamment un rendement de 2,4 millions d'euros. Toutefois, ces montants apparaissent extrêmement faibles par rapport à la taille du marché de la publicité sur les vidéos gratuites en ligne, ne serait-ce qu'en raison du taux majoré de 10 % applicable aux plateformes pornographiques.

² Prévu par l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) et précisé par la jurisprudence, le statut de l'hébergeur implique en substance un rôle d'intermédiaire technique neutre, qui le distingue de l'éditeur, soumis à un régime de responsabilité limitée.

malaisée à définir en pratique, compte tenu de l'évolution très rapide et de la grande diversité des modèles économiques.

L'imprécision et la complexité de l'assiette de la taxe proposée s'ajoute donc aux difficultés de recouvrement, faisant de ce dispositif **une initiative prématurée**.

C. UNE APPROCHE SECTORIELLE CONTESTABLE

Enfin, ce dispositif retient une approche sectorielle (la publicité sur les vidéos en ligne afin de financer la création), qui ne permet pas de régler globalement le problème de l'optimisation fiscale des géants du numérique, dont les activités sont bien plus diverses. Le véritable enjeu est donc bien la « reterritorialisation » de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, notamment par la modification des règles relatives aux prix de transfert et à la qualification d'« établissement stable ». Or ces règles sont régies par les conventions fiscales, qui priment sur la loi nationale, et sont actuellement en cours de renégociation au **niveau de l'OCDE**¹ dans le cadre du projet « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) et au **niveau de l'Union européenne : c'est à ce niveau-là qu'il convient de traiter le problème**.

En outre, ce dispositif proposé revient de facto à instituer une nouvelle taxe, en contradiction avec les engagements du Gouvernement – même s'il s'agit formellement de la création d'une nouvelle assiette au sein d'une taxe existante. Le groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur le recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique², dont est membre votre rapporteur général, retient précisément l'approche contraire : face à l'érosion des bases fiscales causée par la révolution numérique, **la réponse ne consiste pas à créer de nouvelles taxes mais à assurer le recouvrement effectif des impôts existants**, qu'il s'agisse de la TVA sur le commerce en ligne³ ou de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés pour les plateformes Internet et leurs utilisateurs⁴.

Enfin, la question de la pertinence d'une affectation au CNC mérite à tout le moins d'être posée. D'une part, comme votre rapporteur général l'a déjà souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, alors même que **le CNC est, de loin, l'opérateur de l'État qui perçoit les plus importantes ressources fiscales affectées**⁵, aucune des taxes dont le

¹ Organisation de coopération et de développement économiques.

² Ce groupe de travail est composé de : Albéric de Montgolfier, rapporteur général, Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande.

³ Rapport n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015.

⁴ Rapport n° 690 (2014-2015), « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », 17 septembre 2015.

⁵ Le produit fiscal dont il est affectataire devrait s'élever à plus de 666 millions d'euros en 2016.

CNC bénéficiaire n'est plafonnée¹. L'affectation de cette taxe conduirait à augmenter les ressources du CNC d'un **montant indéterminé**, sans que ce surcroît de recettes ne corresponde à de nouvelles missions mises à la charge de l'opérateur ou à de nouveaux besoins clairement identifiés des secteurs du cinéma et de l'image animée.

D'autre part, cette affectation **revient une fois de plus à aborder la question de l'évasion fiscale des géants du numérique par le prisme du financement de la création, alors qu'il s'agit d'un problème plus global**, qui remet en cause la pérennité même de notre système fiscal et du financement de notre modèle social dans son ensemble.

Il est donc proposé de supprimer cet article (amendement FINC. 35).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ Le dispositif de plafonnement des taxes affectées est prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

ARTICLE 24 quater (nouveau)

(Art. 158 terdecies, 158 quaterdecies, 158 quindecies, 158 sexdecies, 158 septdecies)

**Extension de l'utilisation du document administratif électronique
aux produits énergétiques soumis à accises en suspension
de droits circulant en France**

Commentaire : le présent article étend l'application du régime de circulation des produits énergétiques en suspension de droit prévu pour les échanges entre les États membres de l'Union européenne aux produits circulant en France et généralise le document administratif électronique (DAE) pour la circulation, en France, des produits énergétiques soumis à accises en suspension de droits.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime général d'accise relatif aux produits énergétiques, prévu aux articles 158 *bis* à 158 *duovicies* du code des douanes, offre aux entreprises redevables de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) la possibilité de détenir ces produits dans un entrepôt fiscal suspensif sans avoir à faire une avance de trésorerie importante en attendant de récupérer les droits au moment de la vente du produit au consommateur final : il s'agit du régime de **suspension de droit**.

Cette circulation de produits en suspension de droits n'est prévue que pour les produits en provenance ou à destination d'un autre État membre de l'Union européenne, et non pour les produits circulant en France.

Aux termes de l'article 158 *quaterdecies* du code des douanes, **les produits en suspension de droits en provenance ou à destination d'un autre État membre de l'Union Européenne circulent**, lorsqu'ils ne sont pas placés sous une procédure douanière suspensive ou sous un régime suspensif douanier, **sous couvert d'un document d'accompagnement établi par l'expéditeur et permettant de vérifier leur situation au regard de l'impôt**¹.

¹ Le modèle et les conditions d'utilisation de ce document d'accompagnement sont actuellement fixés par le règlement (CEE) n° 2719/92 de la Commission du 11 septembre 1992 relatif au document administratif d'accompagnement lors de la circulation en régime de suspension des produits soumis à accise, modifié par le règlement (CEE) n° 2225/93 de la Commission du 27 juillet 1993.

Un **document d'accompagnement simplifié**¹ établi par l'expéditeur accompagne par ailleurs la circulation des produits soumis à accise mis à la consommation en France (lorsqu'ils cessent de bénéficier du régime suspensif, ou lorsqu'ils sont importés), ou qui ont déjà été mis à la consommation en provenance ou à destination d'un autre État membre de l'Union européenne.

Ces deux types de documents d'accompagnement peuvent être établis au moyen du **service de suivi informatique des mouvements de marchandises soumises à accises**, sur autorisation du directeur général des douanes et droits indirects.

Par ailleurs, l'entrepositaire agréé ou le destinataire enregistré qui reçoit des produits en suspension de droits d'accise doit adresser à l'expéditeur un exemplaire du document d'accompagnement prévu à cet effet, et un autre exemplaire à l'administration (article 158 *sexdecies* du code des douanes).

Or, l'article 21 de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 rend obligatoire le **document administratif électronique dans les échanges intracommunautaires pour les produits énergétiques soumis à accise en suspension de droit**. L'article 36 de la loi de finances rectificative pour 2009² transpose cette mesure à l'article 158 *septdecies* du code des douanes.

L'article 81 de la loi de finances pour 2016³ est venu modifier l'article 302 € du code général des impôts et a **rendu ce document électronique obligatoire pour la circulation en suspension de droits, en France et dans les échanges intracommunautaires, des alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés, à compter du 1^{er} juillet 2017**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel est issu du vote à l'Assemblée nationale d'un amendement à l'initiative de Jean-Claude Buisine, Dominique Lefebvre et d'Alain Fauré, adopté avec des avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement.

Il prévoit tout d'abord que le régime de circulation des produits énergétiques en suspension de droit s'applique non plus seulement dans les échanges entre les États membres de l'Union européenne, mais également

¹ Le modèle et les conditions d'utilisation sont fixés par le règlement (CEE) n° 3649/92 de la Commission du 17 décembre 1992 relatif au document d'accompagnement simplifié pour la circulation intracommunautaire de produits soumis à accises, qui ont été mis à la consommation dans l'État membre de départ.

² Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

³ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

aux produits circulant en France. Les articles 158 *terdecies* et 158 *quaterdecies* du code des douanes sont ainsi modifiés en conséquence.

Il prévoit également que le **document administratif électronique** accompagnant les échanges intracommunautaires de produits soumis à accise en suspension de droits, mentionné à l'article 158 *septdecies* du code des douanes, **soit également obligatoire pour les mouvements de ces mêmes produits en France.**

La mention du modèle et des conditions d'utilisation du document d'accompagnement fixés par les règlements européens est donc supprimée et l'article 158 *sexdecies* abrogé.

Le document d'accompagnement simplifié demeure, tout comme la possibilité qu'il soit établi au moyen du service de suivi informatique **des mouvements de marchandises soumises à accises**, sur autorisation du directeur général des douanes et droits indirects.

Le présent article procède également à l'actualisation de dispositions obsolètes¹.

Ces dispositions seraient applicables à compter du 1^{er} janvier 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article d'ordre technique contient des dispositions qui vont dans le sens de la simplification, aussi bien en ce qui concerne le caractère électronique du document administratif devant accompagner les mouvements de produits soumis à accise en suspension de droits, en France et dans les échanges intracommunautaires, qu'en ce qui concerne l'actualisation du code des douanes pour tirer la conséquence de l'entrée en vigueur d'un nouveau code des douanes de l'Union européenne et la suppression de dispositions devenues obsolètes.

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

¹ La mention du « règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire » est ainsi remplacée par le « règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions d'application du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union » et les occurrences « Communauté » par « Union ».

ARTICLE 24 quinquies
(Art. 265 du code des douanes)

**Création d'un tarif de TICPE pour une nouvelle catégorie de gazole
destiné à être utilisé comme carburant**

Commentaire : le présent article fixe un tarif de TICPE au carburant B10, nouvelle catégorie de gazole destiné à être utilisé comme carburant.

I. LE DROIT EXISTANT

Les biocarburants sont utilisés **en addition à l'essence ou au gazole**.

Pour le gazole, il s'agit du **biodiesel**, fabriqué à partir d'huile extraite du colza et du tournesol, de soja et de palme, ou de graisses animales ou d'huiles alimentaires usagées. Sa production est associée à son principal coproduit, les tourteaux de colza ou tournesol, pour l'alimentation du bétail.

Les graisses animales, impropres à la consommation, et les huiles alimentaires usagées destinées à la fabrication de biodiesel appartiennent à la catégorie des **esters méthyliques d'acides gras (EMAG)**. Cette filière, issue de la valorisation de déchets et résidus, comprend :

- les esters méthyliques d'huiles animales (EMHA), produits à partir de graisses animales ;
- les esters méthyliques d'huiles usagées (EMHU), produits à partir d'huiles alimentaires usagées (HAU) ;
- les esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV).

Les **biodiesels représentent près de 86 % de la consommation finale de biocarburants en France en 2014**¹.

Le **gazole B30** figure aujourd'hui parmi les gazoles à haute teneur en biocarburants. Mélange de gazole ou de gazole grand froid et d'EMHV (30 %), il « est autorisé pour les véhicules de flottes captives² disposant d'une logistique carburant dédiée. Ce carburant n'est pas disponible à la vente au grand public, dans la mesure où il n'est pas compatible avec les moteurs de nombreux véhicules Diesel en circulation en Europe et où il nécessite des conditions de maintenance adaptées »³.

¹ Chiffres clés des énergies renouvelables, Commissariat général au développement durable, 2015.

² Il s'agit par exemple des bus, benne à ordures, flotte de véhicules de l'État.

³ Rapport « Pétrole, gaz, énergies décarbonées : rapport sur l'industrie en 2011 », Direction générale de l'énergie et du climat, 2012.

Le tarif de TICPE qui lui est appliqué, fixé à l'indice 22 du tableau B de l'article 265 du code des douanes, s'élève à **53,07 euros par hectolitre**. Il s'agit du même tarif que celui du gazole.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances. Il fixe un tarif de TICPE au **carburant B10**, nouvelle catégorie de gazole destiné à être utilisé comme carburant. Ce tarif serait équivalent à celui appliqué au carburant B30, soit **53,07 euros par hectolitre** et serait inscrit au nouvel indice 22 *bis* du tableau B de l'article 265 du code des douanes.

Ce gazole est composé de 10 % d'huile de colza (EMHV) et de 90 % de gazole. Il serait utilisable par une plus grande proportion du parc automobile.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce nouveau biocarburant contribuera à l'objectif fixé par la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables¹ d'un taux d'incorporation au **minimum de 10 % d'énergie renouvelable dans le secteur des transports en 2020**.

Par ailleurs, les tourteaux destinés à l'alimentation animale étant le co-produit du diesel, le B10 offrira de « *nouveaux débouchés pour la filière agro-industrielle française du biodiesel* ».

Néanmoins, votre rapporteur général souligne le caractère quelque peu prématuré de l'ajout d'un tarif de TICPE pour le carburant B10, dans la mesure où ce carburant n'a pas encore été mis sur le marché, et que l'arrêté d'autorisation n'a pas encore été publié.

En attendant, votre rapporteur général **prend acte** du tarif proposé pour le carburant B10, et propose donc l'adoption du présent article.

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

¹ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

ARTICLE 24 sexies (nouveau)
(Art. 265 du code des douanes)

Moindre hausse du tarif de TICPE du gaz naturel véhicules (GNV) en 2017

Commentaire : le présent article prévoit de fixer le tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à 5,80 euros par 100 m³ pour le gaz naturel destiné à être utilisé comme carburant au lieu de 6,50 euros par 100 m³ en 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 265 du code des douanes fixe le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à **3,99 euros par 100 m³ en 2016** pour le gaz naturel utilisé comme carburant - également appelé gaz naturel véhicules (GNV) - et à **6,50 euros par 100 m³ en 2017**.

Le tarif pour 2017, précisé par l'article 14 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, tient compte de la **hausse de la part carbone des tarifs de taxe intérieure de consommation (TIC) sur les énergies de 8,50 euros en 2017**, soit 30,50 euros la tonne de CO₂ contre 22 euros en 2016¹, conformément à la trajectoire retenue par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique².

Évolution du tarif de TICPE sur le gaz naturel véhicules (GNV)

(en euros par 100 m³)

	2014	2015	2016	2017
Gaz naturel carburant	1,49	3,09	3,99	6,50

Source : article 265 du code des douanes

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Marie-Christine Dalloz, Martial Saddier et Éric Alauzet, le présent article a été introduit par **trois**

¹ L'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Le VIII de l'article premier de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit une augmentation de la composante carbone des tarifs de TIC jusqu'à 56 euros par tonne de carbone en 2020 et 100 euros par tonne de carbone en 2030.

amendements identiques adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, avec **des avis favorables de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, et du Gouvernement.**

Cet article vise à **diminuer le tarif de TICPE sur le GNV prévu en 2017 de 6,50 euros par 100 m³ à 5,80 euros pour 100 m³.** Selon l'exposé sommaire de l'amendement, l'objectif est de tenir compte « *de la moindre hausse effective de TICPE retenue lors des débats parlementaires du projet de loi de finances rectificative pour 2015* » qui aurait retenu une hausse annuelle de 1,81 euro par 100 m³ à compter de 2015 pour le gaz naturel carburant. Il viserait ainsi à « *maintenir la trajectoire cible du coût carbone du GNV* », en fixant le tarif pour 2017 au niveau du tarif de 2016 plus 1,81 euro, soit 5,80 euros par 100 m³.

Contrairement à l'estimation présentée dans l'exposé sommaire de l'amendement (0,8 million d'euros), la perte de recettes résultant de cette moindre hausse est estimée par le Gouvernement à **2 millions d'euros en 2017.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La modification proposée par le présent article est présentée comme une « correction », conforme à la trajectoire carbone du GNV. Elle aurait par ailleurs un impact financier modéré.

L'enquête de la Cour des comptes sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable, effectuée à la demande de la commission des finances du Sénat¹, estime que les dépenses fiscales en faveur de certains carburants de « substitution » comme le gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou le GNV ne paraissent pas justifiées : les véhicules les plus économes émettent autant de CO₂ par kilomètre parcouru que ceux fonctionnant au diesel et ces détaxes bénéficient essentiellement à des flottes privées existantes sans effet incitatif. Elle considère toutefois qu'il ne paraît pas souhaitable de revenir sur les taux réduits dont bénéficient ces deux carburants, afin de ne pas déstabiliser ces filières.

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

¹ Sénat, rapport d'information n° 100 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable.

ARTICLE 24 septies (nouveau)
(Art. 265, 265 ter, 266 quindecies du code des douanes)

**Modification du prélèvement supplémentaire de la taxe générale
sur les activités polluantes (TGAP)**

Commentaire : le présent article fixe un taux de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) spécifique pour le nouveau carburant ED95, introduit un régime d'autorisation spéciale des produits à usage carburant, augmente le tarif du prélèvement supplémentaire de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dans la filière essence et autorise le Gouvernement à suspendre la prise en compte des volumes soumis au prélèvement supplémentaire en cas de difficultés exceptionnelles d'approvisionnement en carburant.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES BIOCARBURANTS

1. La nature des biocarburants

Les biocarburants proviennent de la **biomasse** par opposition aux carburants fossiles. Ils concernent deux filières :

- les **filiales liquides**, comme l'éthanol, destiné à une incorporation dans la filière essence et le biodiesel, pour une incorporation dans la filière gasoil¹ ;

- les **filiales gazeuses**, comme le biométhane, pour une utilisation gaz naturel véhicule.

Par ailleurs, on distingue **trois générations de biocarburants** :

- les biocarburants dits de **première génération** sont issus de ressources agricoles conventionnelles : betterave, céréales, canne à sucre pour l'éthanol, colza, tournesol, soja et palme pour le biodiesel ;

- les biocarburants de **deuxième génération** utilisent l'intégralité de la lignocellulose des plantes ou de la biomasse : bois, paille, déchets, résidus agricoles et forestiers, cultures dédiées. Dans ce cadre, la culture des plantes utilisées n'entrerait donc plus en concurrence directe avec les cultures vivrières ;

¹ Existe également le biojetfuel prévu pour être incorporé dans la filière kérosène.

- les biocarburants de **troisième génération** utilisent des algues, microalgues et macroalgues en condition autotrophe (capacité à synthétiser de la matière organique à partir de matière minérale)¹.

Les biocarburants dits « avancés », de **deuxième et de troisième génération**, n'ont pas encore atteint le stade industriel et restent au stade de la recherche et développement.

Les biocarburants sont utilisés **en addition à l'essence ou au gazole**. Pour l'essence, il s'agit de **bioéthanol**, produit par la fermentation du sucre de betterave ou de canne, ou à partir d'amidon de blé ou de maïs. Pour le second, on parle alors de **biodiesel**, fabriqué à partir d'huile extraite du colza et du tournesol, de soja et de palme, ou de graisses animales ou d'huiles alimentaires usagées. Sa production est associée à son principal coproduit, les tourteaux de colza ou tournesol, pour l'alimentation du bétail.

Les **biodiesels représentent près de 86 % de la consommation finale de biocarburants en France en 2014**².

2. Les objectifs fixés en matière d'incorporation des biocarburants

La directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables³ fixe un objectif d'incorporation au **minimum de 10 % d'énergie renouvelable dans le secteur des transports dans chaque État membre en 2020**. En septembre 2013, tout en conservant cet objectif, le Parlement européen s'est toutefois prononcé en faveur d'un **plafonnement de la part des biocarburants de première génération à 6 % de l'énergie consommée dans les transports**, afin de réduire leur impact sur les productions alimentaires et la déforestation.

La directive 2015/1513⁴ est finalement venue limiter l'incorporation des **biocarburants de première génération à un taux maximum de 7 % en contenu énergétique dans l'essence et le diesel**. Elle fixe également un objectif minimal d'incorporation non-contraignant de 0,5 % en valeur

¹ Il faut noter qu'il n'y a pas encore de consensus sur la définition de la troisième génération. Certains, en plus des algues, y incluent l'ensemble des microorganismes.

² Chiffres clés des énergies renouvelables, Commissariat Général au Développement Durable, 2015.

³ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

⁴ Directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

énergétique de biocarburants avancés, dont la liste est fixée en annexe de la directive¹.

Au niveau national, l'article 43 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte² dispose que « *l'État crée les conditions pour que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans tous les modes de transport en 2020 soit égale à 10 % au moins de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports et à au moins 15 % en 2030* ».

3. Pour atteindre ces objectifs, les biocarburants sont soumis à une tarification incitative de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Depuis le 1^{er} janvier 2005³, l'article 266 *quindecies* du code des douanes soumet à un prélèvement supplémentaire de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à l'objectif d'incorporation.

L'incorporation de biocarburants dans le carburant est encouragée par **l'application d'un taux de TGAP supplémentaire de 7 % dans la filière essence et de 7,7 % dans la filière gazole** aux distributeurs de carburants qui ne respectent pas les objectifs d'incorporation de biocarburants dans l'essence et le gazole⁴. Le taux de ce prélèvement est ainsi réduit à proportion des volumes de biocarburants incorporés dans les carburants.

Par ailleurs, des limitations à l'incorporation des **biocarburants dans l'essence et le diesel** sont prévues :

- dans la filière essence, la part d'énergie renouvelable maximale des biocarburants produits à partir de céréales et autres plantes riches en amidon ou sucrières et des biocarburants produits à partir de matières premières d'origine animale ou végétales⁵ est de 7 % ;

- dans la filière gazole, la part d'énergie renouvelable maximale des biocarburants produits à partir de plantes oléagineuses est de 7 %. Cette part

¹ Ainsi, « chaque État membre s'emploie à atteindre l'objectif consistant à ce qu'un pourcentage minimal de biocarburants produits à partir de matières premières et autres carburants énumérés à l'annexe IX, partie A, soit consommé sur son territoire. À cet effet, avant le 6 avril 2017, chaque État membre fixe un objectif national, qu'il s'efforce d'atteindre».

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

³ Article 32 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

⁴ Ce taux évolue en fonction des objectifs nationaux d'incorporation : calculée en euros par hectolitre manquant par rapport à l'objectif d'incorporation, la TGAP n'est due que si ceux-ci ne sont pas atteints. Sa finalité est de ne pas être payée, et son rendement est différent selon les filières.

⁵ Énumérées à l'article 21 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

est de 0,7 % lorsque les biocarburants sont produits à partir de matières premières d'origine animale ou végétale¹.

L'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2015² a élargi l'assiette du prélèvement supplémentaire de la TGAP au gazole non routier (GNR). Toutefois, afin de réduire l'effet prix et de faciliter l'adaptation des producteurs et distributeurs de biocarburants qui verront s'ouvrir un marché supplémentaire, **seule la moitié des mises à la consommation de GNR est entrée dans l'assiette de la TGAP en 2016.**

B.L'AUTORISATION RÉCENTE DU CARBURANT ED 95

Deux types de carburants sont composés d'éthanol, dans des proportions différentes : 85 % pour l'E85 et 10 % pour l'E10.

L'arrêté du 19 janvier 2016 relatif à la liste des carburants autorisés au regard des dispositions de l'article 265 *ter* du code des douanes³ **autorise la vente, la mise en vente et l'utilisation, pour la carburation, du nouveau carburant ED95.**

En effet, aux termes de l'article 265 *ter* du code des douanes, l'utilisation, la vente ou la mise en vente comme carburants de produits est soumise à autorisation pour cet usage par les ministres chargés du budget et de l'industrie.

Sont interdites l'utilisation à la carburation, la vente ou la mise en vente pour la carburation de produits dont l'utilisation et la vente pour cet usage **n'ont pas été spécialement autorisées par des arrêtés du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'industrie.**

L'ED95, destiné à alimenter des **moteurs thermiques à allumage par compression adaptés pour les autobus et autocars⁴, contient 95 % de bioéthanol**, produit à partir de marc de raisins⁵, et 5 % d'additif non pétrolier (chimiques). D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ce carburant est à ce jour principalement utilisé par Scania, constructeur suédois de poids lourds et d'autocars de gros tonnages, propriété de Volkswagen. Le site de production de Scania en France est implanté à Angers depuis 1992.

Ainsi, aux termes de l'arrêté du 29 mars 2016 relatif aux caractéristiques du carburant ED95, « *le carburant ED95 ne peut être utilisé que*

¹ *Id.*

² Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

³ Arrêté conjoint de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre des finances et des comptes publics.

⁴ Arrêté du 29 mars 2016 relatif aux caractéristiques du carburant ED95.

⁵ La société coopérative Raisinor produit actuellement le bioéthanol en France, à partir de marc de raisins. Ces déchets issus de la production du vin ne trouvent de valorisation que dans la production de bioéthanol et ne concurrencent donc pas les productions alimentaires.

dans des flottes professionnelles disposant d'une logistique d'approvisionnement spécifique et de leurs propres capacités de stockage et de distribution ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel est issu du vote à l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, modifié par un sous-amendement à l'initiative de Charles de Courson, adopté avec un avis défavorable du Gouvernement.

A. L'AUTORISATION DE L'ED95 EMPORTE LA CRÉATION D'UN TAUX DE TICPE

Le présent article insère une ligne à la fin du tableau B du 1° du 1 de l'article 265 du code des douanes afin de fixer un tarif spécifique de TICPE pour l'ED95.

Le Gouvernement proposait ainsi un tarif de **9,41 euros par hectolitre**, tarif identique à celui de l'E85 un « *produit équivalent* », d'après le secrétaire d'État au budget.

Un sous-amendement prévoyant un taux de **4,40 euros par hectolitre a finalement été voté par l'Assemblée nationale**, à l'initiative de Charles de Courson¹, avec un **avis favorable de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement**.

L'application d'un tarif de TICPE plus avantageux pour l'ED95 que pour l'E85 se justifie d'après Valérie Rabault « *car il se rapproche plus de la cible (fixée) que l'E85* »².

Pour que le recours à l'éthanol contenu dans l'ED95 soit durable, son assujettissement au prélèvement supplémentaire de TGAP est également prévu aux a) et c) du 3° du paragraphe I du présent article. L'ED95 est ainsi intégré parmi les carburants dont la mise à la consommation entraîne un assujettissement au prélèvement supplémentaire de la TGAP du distributeur.

Par ailleurs, le présent article assouplit l'interdiction d'utiliser, de vendre ou de mettre en vente comme carburants des produits qui n'ont pas été autorisés pour cet usage par les ministres chargés du budget de l'industrie. Ces derniers pourront désormais, par décision conjointe, **autoriser l'utilisation temporaire de produits non autorisés, dans le cadre de projets d'expérimentation pilotes, destinés à permettre le développement de carburants moins polluants**.

¹ Un amendement similaire avait été adopté en commission des finances, et un autre déposé par Valérie Rabault en séance publique.

² Compte-rendu de la séance publique du 7 décembre 2016 à l'Assemblée nationale.

B. L'ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUPPLÉMENTAIRE DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES

Le tarif du prélèvement supplémentaire de TGAP serait **relevé de 7 % à 7,5 % dans la filière essence**, et maintenu à 7,7 % dans la filière gazole.

Pour mémoire, la directive 2015/1513¹ limite l'incorporation des **biocarburants de première génération à un taux maximum de 7 % en contenu énergétique dans l'essence et le diesel**². Elle fixe également un objectif minimal d'incorporation non-contraignant de 0,5 % en valeur énergétique de biocarburants avancés, dont la liste est fixée à l'annexe IX de la directive³. Ainsi, le présent **article limite l'incorporation dans la filière essence des biocarburants produits à partir de céréales et d'autres plantes riches en amidon ou sucrières à un taux de 7 %, et fixe une part de 0,6 % pour les biocarburants dits « avancés »**.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, seule la moitié des mises à la consommation de GNR est soumise au prélèvement supplémentaire de la TGAP. Ce prélèvement supplémentaire s'appliquerait, aux termes du présent article, à **75 % des mises à la consommation en 2017**. Le II prévoit que la cette disposition soit supprimée à compter du 1^{er} janvier 2018 : à compter de cette date, l'intégralité du GNR mis à la consommation sera soumise au prélèvement supplémentaire de TGAP.

C. LA SUSPENSION DU PRÉLÈVEMENT SUPPLÉMENTAIRE DE TGAP EN CAS DE DIFFICULTÉS D'APPROVISIONNEMENT

À la suite des crises d'approvisionnement en carburants que la France a connues en 2010 et en 2016, le présent article prévoit une mesure exceptionnelle en cas de difficultés d'approvisionnement entraînant, au niveau national ou local, une pénurie d'un ou plusieurs carburants et nécessitant la mise à disposition de stocks stratégiques pétroliers dans un court délai, et une gestion de crise par les autorités de l'État.

Ainsi, dans ce cas exceptionnel, l'article autorise le ministre chargé du budget à suspendre temporairement la prise en compte des volumes soumis au prélèvement supplémentaire de TGAP, moyennant la production de justificatifs relatifs à ces volumes, « *dans l'hypothèse où le maintien de*

¹ Directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

² En raison d'une concurrence directe avec les cultures vivrières qu'un taux d'incorporation plus élevé serait susceptible d'amplifier.

³ Il s'agit notamment d'algues si cultivées à terre dans des bassins ou des photobioréacteurs, de paille, de fumier et boues d'épuration, de marcs de raisins et lies de vin, de coques, ou encore de râpes.

l'incitation à l'incorporation de biocarburant serait de nature à aggraver la situation d'approvisionnement ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article poursuit un objectif louable : il entend participer à l'objectif fixé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, c'est-à-dire que l'énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans les modes de transport en 2020 représente **au moins 10 % de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports.**

Le taux du prélèvement supplémentaire de TGAP est augmenté de 0,5 % dans la filière essence, et l'assiette du prélèvement est légèrement élargie (en particulier sur le GNR), ce qui contribuera à augmenter les rendements de cette taxe.

Le présent article modifie légèrement les **taux d'incorporation des biocarburants, en particulier pour la filière essence** : la part d'énergie renouvelable maximale de biocarburants dans la filière essence reste de 7 %, mais se limite désormais aux carburants de première génération. Un objectif d'incorporation maximale de 0,6 % est ajouté pour les biocarburants dits « avancés ».

L'augmentation des objectifs d'incorporation serait peu utile, dès lors que les objectifs actuels ne sont pas encore atteints.

Évolution des objectifs et des bilans d'incorporation des biocarburants en France depuis 2009

(en % énergétique)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Objectifs d'incorporation	6,25	7	7	7	7	7 (essence)	7 (essence)	7 (essence)	7,6 (essence)
						7,7 (gazole)	7,7 (gazole)	7,7 (gazole)	7,7 (gazole)
Bilans d'incorporation	6,04	6,7	6,84	6,74	6,78	6,11 (essence)	6,39 (essence)		
						7,72 (gazole)	7,7 (gazole)		

* D'après le présent article.

Source : Fiche n° 22, « Les carburants de substitution », Panorama énergies-climat, Direction générale de l'énergie et du climat, édition 2016

Par ailleurs, l'augmentation des objectifs d'incorporation de biocarburants contreviendrait aux objectifs fixés par la directive 2015/1513 précitée, qui limite l'incorporation des **biocarburants de première génération à un taux maximum de 7 % dans l'essence et le diesel.**

Concernant le tarif de TICPE proposé par le présent article pour le carburant ED95, votre rapporteur général rappelle qu'actuellement, **le taux de TICPE, du fait en particulier de la taxe carbone qui y est intégrée, est fondé non pas sur l'origine du carburant émettant du carbone, mais sur la quantité de carbone émise par le combustible.** Autrement dit, la taxe carbone s'applique uniformément sur le carburant, incluant la partie du carburant issue des énergies renouvelables (biocarburant).

Pour autant, **des réfections de taux de TICPE sont appliquées, notamment pour l'essence** : l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 2015¹ a ainsi diminué de deux centimes d'euro par litre la fiscalité du supercarburant SP95-E10, pour atteindre 62,12 centimes d'euro.

Évolution des tarifs de TICPE applicables aux carburants entre 2015 et 2017

(en centimes d'euro par litre)

	2015	2016 Avant PLF et PLFR	2016 Après PLF et PLFR	2017
Supercarburant E 5	62,41	64,12	64,12	65,07
Supercarburant contenant un additif spécifique	65,68	65,68	67,39	68,34
Supercarburant E 10	62,41	64,12	62,12	63,07
Super éthanol E 85	12,62		7,96	9,41

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'article 265 du code des douanes

Ces réfections de taux de TICPE permettent d'ores et déjà de prendre en compte le caractère renouvelable d'une partie de certains carburants.

Il est enfin proposé un amendement rédactionnel FINC. 36.

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

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

ARTICLE 24 octies (nouveau)
(Art. 278-0 bis du code général des impôts)

**Application d'un taux réduit de TVA aux dispositifs
d'autotests de dépistage du VIH**

Commentaire : le présent article vise à soumettre au taux réduit de TVA à 5,5 % les dispositifs d'autotests de dépistage du virus de l'immunodéficience humaine (VIH).

I. LE DROIT EXISTANT

A. JUSQU'EN 2015, LE DÉPISTAGE DU VIRUS DE L'IMMUNODÉFICIENCE HUMAINE (VIH) REPOSAIT SUR DEUX TYPES DE TESTS : LE DÉPISTAGE BIOLOGIQUE ET LES TESTS RAPIDES D'ORIENTATION DIAGNOSTIQUE (TROD)

1. Le dépistage sérologique ou biologique

Aux termes de l'arrêté du 28 mai 2010¹ fixant les conditions de réalisation du diagnostic biologique de l'infection à virus de l'immunodéficience humaine (VIH 1 et 2) et les conditions de réalisation du test rapide d'orientation diagnostique dans les situations d'urgence, **le dépistage sérologique, ou biologique, du VIH peut être réalisé par tout laboratoire de biologie médicale public ou privé.**

En cas de test positif, un second test appelé « western blot » ou « immunoblot » doit être effectué.

Bien que plus fiable, le test sérologique classique nécessite la réalisation d'actes biologiques et les résultats ne sont donc connus qu'après quelques jours.

2. Les tests rapides d'orientation diagnostique (TROD)

Les tests rapides d'orientation diagnostique (TROD) permettent d'avoir un résultat au bout de trente minutes.

¹ Arrêté du 28 mai 2010 fixant les conditions de réalisation du diagnostic biologique de l'infection à virus de l'immunodéficience humaine (VIH 1 et 2) et les conditions de réalisation du test rapide d'orientation diagnostique dans les situations d'urgence, NOR: SASP0908446A.

Aux termes de l'arrêté du 1^{er} août 2016¹, ces tests peuvent être réalisés par :

- les personnels exerçant ou intervenant dans un établissement ou service médico-social impliqué dans la prévention sanitaire ou la réduction des risques et des dommages associés à la consommation de substances psychoactives, disposant d'une autorisation spécifique, sous réserve, pour les personnels non-médicaux, d'avoir reçu une formation préalable ;

- les personnels exerçant ou intervenant dans « *une structure associative impliquée dans la prévention sanitaire ou la réduction des risques et des dommages associés à la consommation de substances psychoactives* », disposant d'une habilitation et ayant conclu une convention avec l'agence régionale de santé. Par ailleurs, les personnels non-médicaux doivent avoir suivi une formation préalable à l'utilisation de ces tests.

Ils peuvent être réalisés **chez les personnes directement ou dans les établissements, services médico-sociaux et structures associatives** impliqués dans la prévention sanitaire ou la réduction des risques et des dommages associés à la consommation de substances psychoactives, sous réserve d'une autorisation spécifique ou d'une habilitation, s'agissant des structures associatives, du directeur de l'agence régionale de santé.

En cas de test positif, la personne concernée doit être orientée ou accompagnée vers un médecin, un établissement de santé ou un service de santé en vue de la réalisation d'un diagnostic biologique par un laboratoire de biologie médicale.

B. LES DISPOSITIFS D'AUTOTEST DE DÉTECTION CONSTITUENT UN OUTIL SUPPLÉMENTAIRE DE DÉPISTAGE

Depuis le 15 septembre 2015, les dispositifs d'autotest de dépistage du VIH sont disponibles dans les pharmacies d'officine.

Bien que vendus sans ordonnance, ces dispositifs ne sont pas disponibles en accès libre mais **doivent être délivrés par un pharmacien**.

Leur prix s'élève en moyenne à **30 euros**. Ils sont soumis **au taux normal de TVA à 20 %**.

L'arrêté du 18 août 2016² rappelle que ces dispositifs visent à compléter l'« offre » de moyens de dépistage du VIH.

¹ Arrêté du 1^{er} août 2016 fixant les conditions de réalisation des tests rapides d'orientation diagnostique de l'infection par les virus de l'immunodéficience humaine (VIH 1 et 2) et de l'infection par le virus de l'hépatite C (VHC) en milieu médico-social ou associatif, NOR: AFSP1622318A.

² Arrêté du 18 août 2016 fixant les conditions particulières de délivrance de l'autotest de détection de l'infection par les virus de l'immunodéficience humaine (VIH 1 et 2) et les modalités d'information et d'accompagnement de la personne en application de l'article L. 3121-2-2 du code de la santé publique, NOR: AFSP1623419A.

Il prévoit en outre que **ces tests peuvent être délivrés gratuitement** par les personnels médicaux et non-médicaux (dès lors qu'ils ont reçu une formation préalable à l'utilisation des TROD) des structures et organismes mentionnés à l'article L. 3121-2-2 du code de la santé publique¹ **à trois catégories de personnes :**

- les personnes « *fortement exposées au risque de transmission du VIH et pour lesquelles des prises de risque à répétition sont identifiées* » ;

- les personnes « *qui ne veulent pas entrer dans le système actuel de dépistage ou qui sont réticentes à effectuer un dépistage* » ;

- les personnes « *pour lesquelles l'accès aux services de soins est rendu particulièrement difficile du fait de leur situation de précarité administrative, socio-économique ou d'isolement géographique* ».

La délivrance de ces tests est conditionnée à la réalisation d'un entretien qui peut être physique, téléphonique ou en ligne. Dans ces deux dernières hypothèses, **le test peut être envoyé par courrier.**

En cas de résultat positif de l'autotest, un test complémentaire de diagnostic biologique doit être réalisé par un laboratoire de biologie médicale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue député Nicolas Sansu et de plusieurs de ses collègues adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à compléter l'article 278-0 *bis* du code général des impôts afin de **soumettre au taux réduit de TVA à 5,5 % les dispositifs d'autotests de dépistage du VIH.**

En séance, notre collègue Valérie Rabault, rapporteur générale du budget, a indiqué que **le coût pour les finances publiques serait de l'ordre d'un million d'euros.**

Sur proposition de notre collègue Valérie Rabault, l'amendement à l'origine du présent article a fait l'objet d'un sous-amendement visant à **circonscrire sa durée d'application entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2017 afin d'en permettre l'évaluation.**

¹ Il s'agit des centres gratuits d'information, de dépistage et de diagnostic habilités, des organismes de prévention sanitaire habilités à réaliser des tests rapides d'orientation diagnostique détectant l'infection aux virus de l'immunodéficience humaine et des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie, les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogue et les appartements de coordination thérapeutique.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le rappelle l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, en France, **entre 30 000 et 50 000 personnes seraient séropositives tout en l'ignorant.**

L'amélioration du dépistage du VIH, à laquelle vise à contribuer le présent article, constitue, par conséquent, une mesure de santé publique nécessaire.

Pour autant, le dispositif prévu par le présent article **risque de ne pas se traduire par une diminution du prix de vente des autotests mais par une augmentation des marges de l'unique fabricant français ayant reçu l'homologation CE nécessaire pour la mise en vente des autotests de dépistage du VIH.**

Aussi, outre un amendement de précision rédactionnelle (FINC. 37), **votre rapporteur général estime nécessaire de prévoir que le Gouvernement transmette au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre 2017, une évaluation de l'incidence sur le prix de vente de l'application du présent dispositif** (amendement FINC 38).

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

ARTICLE 24 nonies (nouveau)
(Art. 278 sexies, 284, 743, 1378 ter du code général des impôts,
et L. 176 du livre des procédures fiscales)

Application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux opérations effectuées dans le cadre d'un bail réel solidaire et exonération de taxe de publicité foncière de la conclusion de ce type de baux

Commentaire : le présent article prévoit, d'une part, de soumettre au taux réduit de TVA à 5,5 % les opérations réalisées dans le cadre d'un bail réel solidaire et, d'autre part, d'exonérer de taxe de publicité foncière la conclusion de ce type de baux.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 164 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) crée un chapitre IX au sein du titre II du livre III du code de l'urbanisme. Ce dernier comporte un article unique, l'article L. 329-1, qui crée les **organismes de foncier solidaire (OFC)**.

Sur le modèle des « *community land trusts* » anglo-saxons, les OFC ont pour objet **d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs** conformément aux objectifs de la politique d'aide au logement définie à l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

Les organismes de foncier solidaire restent propriétaires du foncier des terrains et **consentent au preneur « des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale, sous des conditions de plafond de ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession »**.

En d'autres termes, ce dispositif permet une dissociation du foncier, dont l'organisme demeure propriétaire, et du bâti, qui appartient au preneur.

Sa mise en œuvre repose sur la conclusion de **baux réels solidaires**, créés par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel

solidaire prise sur le fondement de l'article 94¹ de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi « Macron »). Ils font l'objet du chapitre V du titre V du livre II du code de la construction et de l'habitation (articles L. 255-1 à L. 255-19).

D'une durée comprise entre dix-huit ans et quatre-vingt-dix-neuf ans, les baux réels solidaires permettent à l'organismes de foncier solidaire de mettre à disposition le foncier dont il est propriétaire au preneur en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements **devant être occupés à titre de résidence principale**, en contrepartie du versement d'une redevance (article L. 255-8 du code de la construction et de l'habitation).

Ces baux **peuvent comprendre des obligations de construction ou de réhabilitation des constructions existantes.**

Ils peuvent être consentis :

- à **un preneur qui occupe le logement**. Le prix de cession des droits réels et les ressources du preneur sont plafonnés par décret en Conseil d'État (article L. 255-2 du code de la construction et de l'habitation) ;

- à **un opérateur s'engageant à vendre les droits réels immobiliers** attachés aux logements à des bénéficiaires répondant aux conditions de ressources prévues à l'article L. 255-2 précité et à un prix fixé en application du même article (article L. 255-3 du code de la construction et de l'habitation) ;

- à **un opérateur s'engageant à louer les logements** dont il est propriétaire, sous réserve d'un plafonnement du loyer applicable et sous conditions de ressources du locataire (article L. 255-4 du code de la construction et de l'habitation).

Comme le note le compte rendu du Conseil des ministres du 19 juillet 2016, *« l'innovation juridique du bail réel solidaire tient au renouvellement de la durée du bail à chaque cession des droits réels, attachés au bâti, sous réserve que le nouvel acquéreur remplisse les conditions de ressources. Ce renouvellement du bail permet de contrer l'effet de baisse de la valeur du bâti à mesure que l'on approche de la fin du bail, comme dans un bail classique dont*

¹ « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure de nature législative propre à créer un contrat de bail de longue durée, dénommé : " bail réel solidaire ", par lequel un organisme de foncier solidaire mentionné à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme consent à un preneur, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, sous des conditions de plafonds de ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession. Cette ordonnance définit également les modalités d'évolution de ce bail ainsi que de la valeur des droits réels en cas de mutations successives. Elle prévoit les règles applicables en cas de résiliation ou de méconnaissance des obligations propres à ce contrat ».

la durée ne peut être prorogée. Avec le BRS, le propriétaire du bâti voit la valeur de ses droits maintenue dans le temps. Cela offre donc aux ménages modestes le moyen de se constituer un patrimoine immobilier ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement déposé par notre collègue députée Audrey Linkenheld et plusieurs de ses collègues et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis défavorable de sa commission des finances et favorable du Gouvernement.

A. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA À 5,5 % AUX OPÉRATIONS RÉALISÉES DANS LE CADRE D'UN BAIL RÉEL SOLIDAIRE

Le 1° du I du présent article modifie l'article 278 *sexies* du code général des impôts afin de **soumettre au taux réduit de TVA à 5,5 % les deux volets du bail réel solidaire** :

- les livraisons de terrain à bâtir et de logements neufs à un organisme de foncier solidaire en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire ;

- les cessions des droits réels immobiliers attachés aux logements construits ou réhabilités dans le cadre d'un tel bail et destinés à la résidence principale des acquéreurs.

Cette disposition vise à **aligner le régime fiscal applicable aux opérations réalisées dans le cadre d'un bail réel solidaire en matière de TVA sur celui des logements neufs financés par le prêt social location-accession (PSLA)**, le 4 du I de l'article 278 *sexies* précité prévoyant l'application du taux réduit de la TVA à 5,5 % aux livraisons de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession.

Le 2° du I du présent article modifie l'article 284 du code général des impôts afin de prévoir que le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % sera remis en cause si les conditions « *auxquelles est subordonné l'octroi de ce taux ne sont pas remplies dans les cinq ans qui suivent le fait générateur de l'opération ou cessent d'être remplies dans les quinze ans qui suivent le fait générateur de l'opération* ». En d'autres termes, les organismes de foncier solidaire concernés seront tenus au paiement du complément d'impôt restant dû résultant de la différence entre le taux réduit et le taux normal. Par coordination, le II du présent article modifie l'article L. 176 du livre des procédures fiscales relatif au droit de reprise de l'administration.

B. L'EXONÉRATION DE TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE DE LA CONCLUSION DES BAUX RÉELS SOLIDAIRES

Le 3° du I du présent article vise à modifier l'article 743 du code général des impôts afin d'exonérer de taxe de publicité foncière la conclusion de baux réels solidaires.

Ce faisant, **il aligne le régime fiscal des baux réels solidaires en matière de taxe de publicité foncière sur celui des baux à construction**¹. En effet, en l'absence d'une telle disposition, la conclusion d'un nouveau bail liée à une cession des droits réels serait soumise à la taxe de publicité foncière, de même que la cession elle-même.

Le 4° du I du présent article prévoit cependant une modification de l'article 1378 *ter* du code général des impôts afin de **soumettre aux dispositions fiscales applicables aux mutations d'immeubles les cessions de droits réels effectuées dans le cadre d'un bail réel solidaire et d'un bail réel immobilier** (équivalent du bail réel solidaire pour le logement intermédiaire).

*

À défaut de mention spécifique, le présent article entrerait en vigueur dès l'entrée en vigueur de la présente loi de finances rectificative.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à aligner le régime fiscal applicable aux baux réels solidaires sur celui des dispositifs comparables (prêts sociaux location-accession en matière de TVA et baux de construction en matière de taxe de publicité foncière).

Si votre rapporteur général n'a pas pu, dans les délais très courts qui lui étaient impartis, expertiser en profondeur le contenu de cet article, il considère que la mesure proposée va dans le bon sens et vous propose son adoption.

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

¹ Aux termes de l'article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitat, constitue un bail à construction le bail par lequel « le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail ». Il est « conclu pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans ».

ARTICLE 24 decies (nouveau)
(Art. 302 bis K du code général des impôts et art. 46 de la loi n° 2011-1977
du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

**Affectation du surplus de taxe de solidarité sur les billets d'avion
au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » le produit annuel de taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS) excédant les 210 millions d'euros affectés au fonds de solidarité pour le développement (FSD).

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS) est une majoration de la taxe de l'aviation civile (TAC) prévue par le VI de l'article 302 bis K du code général des impôts.

Le tarif de cette taxe, perçue en fonction de la destination finale du passager, est fixé à :

- 1,13 euro, pour chaque passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;

- 4,51 euros, pour chaque passager embarqué à destination d'un autre État.

Ces tarifs sont portés, respectivement, à 11,27 euros et à 45,07 euros lorsque le passager peut bénéficier sans supplément de prix à bord de services auxquels l'ensemble des passagers ne peut accéder gratuitement.

La taxe de solidarité n'est pas payée par les passagers en correspondance¹.

La taxe de solidarité est affectée au Fonds de solidarité pour le développement (FSD)², géré par l'Agence française de développement (AFD), dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la

¹ Est considéré comme passager en correspondance celui qui remplit les trois conditions suivantes : l'arrivée a eu lieu par voie aérienne sur l'aéroport considéré ou sur l'un des aéroports appartenant au même système aéroportuaire desservant la même ville ou agglomération ; le délai entre les heures programmées respectives de l'arrivée et du départ n'excède pas vingt-quatre heures ; l'aéroport de destination finale est distinct de celui de provenance initiale et ne fait pas partie du même système aéroportuaire.

² Créé par l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 et régi par les dispositions du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006.

loi n° 2011-1977 de finances pour 2012 et qui a été fixé à **210 millions d'euros**. Les excédents éventuels sont versés au budget général de l'État. Le recouvrement de la taxe de solidarité est assuré par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le FSD peut financer, depuis 2013, sept organismes internationaux et est alimenté, outre la taxe de solidarité, par une fraction de la taxe sur les transactions financières (TTF). Les deux principaux bénéficiaires de ce fonds sont aujourd'hui la facilité internationale d'achat de médicaments (UnitAid) et le fonds national de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 24 *decies* est issu d'un amendement déposé par quatre députés membres du groupe Socialiste, écologiste et républicain, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Fruteau, Gilles Savary et Dominique Lefebvre. Il a reçu un avis favorable de la rapporteure générale de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement.

Cet article prévoit que le produit annuel excédant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012 et qui a été fixé à **210 millions d'euros** est reversé au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », qui constitue le budget de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Le chiffre de **210 millions d'euros** correspond à l'objectif de recettes de taxe de solidarité qui avait été affiché par les pouvoirs publics lors de sa création.

Or, sous l'effet de l'augmentation du trafic aérien, les recettes de taxe de solidarité ont considérablement augmenté ces dernières années, passant de **163,4 millions d'euros** en 2010 à **186,5 millions d'euros** en 2013 puis **215,1 millions d'euros** en 2014 et **219,1 millions d'euros** en 2015.

En 2015, c'est donc près de **10 millions d'euros** qui ont été reversés au budget général sous l'effet de l'écrêtement des recettes de taxe de solidarité prévu par le I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012.

Les députés auteurs de l'amendement dont est issu cet article, s'ils « ne remettent pas en cause la taxe de solidarité sur les billets d'avions, ni dans son principe, ni dans les montants qui sont affectés au Fonds de solidarité pour le développement », souhaitent que son surplus contribue à financer des dépenses liées au transport aérien, ce qui les conduit à l'affecter au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Selon eux, « cette somme devrait être prioritairement consacrée au financement des dépenses de sûreté et sécurité des aéroports – qui sont en

hausse constante notamment du fait des évolutions de réglementation – dans un contexte de menace terroriste élevée et de hausse continue du trafic ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La taxe de solidarité sur les billets d'avion (TS) vient **financer une partie importante de l'effort de la France en faveur des programmes mondiaux de santé publique.**

Elle fait l'objet de **contestations importantes**, en particulier de la part **des compagnies aériennes**, qui dénoncent **l'absence de lien entre la base de la taxe** (le transport aérien) et **ses objectifs** (le financement de programmes de l'ONU en matière de santé publique), **son poids jugé excessif sur leurs comptes**¹ alors qu'elles sont soumises à la concurrence très rude des compagnies à bas coût et des compagnies du Golfe persique et le **manque de transparence sur l'utilisation des fonds prélevés.**

En outre, **seuls neuf pays alimentent aujourd'hui le Fonds de solidarité pour le développement**, alors qu'une trentaine de pays avaient annoncé leur participation. **Notre pays est de loin le principal contributeur et n'a été rejoint par aucun autre pays européen.**

Dans sa communication de septembre 2016 à votre commission des finances intitulée « L'État et la compétitivité du transport aérien », la Cour des comptes s'était montrée **très sévère avec la taxe de solidarité sur les billets d'avion**, estimant que « *force est de constater que ce mécanisme de solidarité, sans lien avec le domaine aérien, a perdu de son idéal, que l'exemple de la France n'est pas suivi et conduit à pénaliser le trafic aérien français. Il conviendrait dès lors de se réinterroger sur ses objectifs et sa pertinence, puisque cette taxe vient aujourd'hui pour partie abonder le budget général de l'État* ».

Si, à l'instar des auteurs de l'amendement dont est issu cet article, votre rapporteur général **n'entend pas pour sa part remettre en cause le bien-fondé de la taxe de solidarité sur les billets d'avion**, il considère lui aussi **qu'il est difficilement compréhensible que les recettes de cette taxe qui représente une charge importante pour les compagnies aériennes françaises puissent venir abonder le budget général de l'État**, alors que le transport aérien français souffre aujourd'hui **d'un déficit de compétitivité**, comme le soulignait d'ailleurs le rapport de notre collègue député Bruno Le Roux en novembre 2014.

Pour autant votre rapporteur général est sensible à l'argument du secrétaire d'État chargé du budget, exprimé devant l'Assemblée nationale en séance publique, selon lequel **l'affectation à un budget annexe de**

¹ Selon les dirigeants d'Air France, la compagnie tricolore a récolté 63 millions d'euros de taxe de solidarité en 2015, soit près du tiers de la recette globale.

l'écèlement d'une taxe affectée plafonnée apporterait davantage de complexité au droit budgétaire.

C'est pourquoi il vous propose de ne pas adopter le dispositif proposé par nos collègues députés et d'adopter à sa place **un amendement (FINC. 39) diminuant les tarifs de la taxe de solidarité**, de sorte que **le montant de ses recettes en 2017 ne dépasse pas le plafond de 210 millions d'euros** prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012.

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

ARTICLE 24 undecies (nouveau)
(Art. 1382 F [nouveau] du code général des impôts)

**Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties
des installations de stockage des déchets**

Commentaire : le présent article prévoit que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les installations de stockage des déchets, après leur comblement.

I. LE DROIT EXISTANT

Les installations de stockage des déchets non dangereux consistent en un dépôt ou un enfouissement sur ou dans la terre de ces déchets.

Les déchets sont stockés dans un « casier », qui exploité pendant une période dite d'exploitation, qui débute « à la date de réception des premiers déchets dans un casier et se termine à la date de réception des derniers déchets dans ce même casier »¹.

S'ensuit une « période de post-exploitation », qui correspond à une période « minimale de 10 ans pour les casiers mono-déchets et de 20 ans pour les autres casiers, commençant à la date de notification à l'inspection des installations classées par l'exploitant de l'achèvement de la couverture finale du casier » et s'achevant lorsque certaines conditions relatives au suivi du biogaz sont remplies.

Débute alors la « période de surveillance des milieux », définie comme une « période d'une durée minimale de 5 ans [...] au cours de laquelle les milieux dans lesquels s'intègre l'installation sont suivis ».

L'article 1381 du code général des impôts prévoit que « les terrains non cultivés employés à un usage [...] industriel » sont soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le Conseil d'État a considéré², en 2014, que « les alvéoles exploitées par la société [requérante] au sein de son centre de stockage de déchets ultimes constituent un terrain non cultivé employé à un usage industriel au sens des dispositions » de l'article 1381 du code précité et doivent donc être imposées au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

¹ Arrêté du 15 février 2016 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux.

² Décision du Conseil d'État n° 361651, 8^e et 3^e sous-sections réunies, lecture du mercredi 28 mai 2014.

En outre, il a jugé que « *l'administration avait pu à bon droit soumettre sur ce fondement et dans leur totalité les alvéoles à la taxe foncière sur les propriétés bâties sans qu'il y ait lieu d'en exonérer les aménagements qui n'étaient pas dissociables de l'ensemble de l'installation* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article à l'initiative de Valérie Rabault et de Dominique Lefebvre, avec un avis favorable du Gouvernement.

Il crée un nouvel article 1382 F du code général des impôts qui prévoit que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent exonérer « *totalement, pour la part de taxe foncière qui leur revient, les équipements souterrains indissociables des casiers des installations de stockage de déchets non dangereux, à partir de l'année suivant celle au cours de laquelle le représentant de l'État dans le département a notifié à l'exploitant son accord pour l'exécution des travaux de couverture finale* ».

Il est également précisé que le redevable de la taxe doit adresser au service des impôts, au plus tard le 31 décembre de l'année au cours de laquelle l'accord a été notifié, une déclaration « *conforme au modèle établi par l'administration comportant tous les éléments d'identification des équipements* ». Elle est accompagnée de l'accord du préfet pour l'exécution des travaux de couverture finale.

Enfin, si l'exploitant ne confirme pas l'exécution des travaux de couverture finale, l'exonération cesse d'être accordée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'objectif poursuivi est de réduire l'imposition due pendant la période qui correspond au suivi environnemental.

Selon la Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (Fnade), « *l'inclusion des casiers et leurs aménagements dans le champ de la TFPB a pour effet de remettre en cause l'équilibre économique du secteur en raison de l'ampleur de son impact* ».

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

ARTICLE 24 duodecies (nouveau)
(Art. 1600 du code général des impôts)

**Hausse de l'enveloppe du fonds de modernisation, de rationalisation
et de solidarité financière des chambres de commerce et d'industrie**

Commentaire : le présent article vise à porter de 20 millions d'euros à 25 millions d'euros le fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière des chambres de commerce et d'industrie (CCI), et à modifier et préciser les règles de l'affectation d'une partie de ce montant aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 136 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a institué un **fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière des chambres de commerce et d'industrie (CCI)**, prévu à l'article 711-16 du code de commerce.

La création de ce fonds correspond notamment à la recommandation n° 5 du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale du 16 septembre 2015¹, qui proposait notamment de « *mettre en place un fonds de modernisation qui aurait un caractère incitatif, en aidant les CCI s'engageant dans ces processus de mutualisation à disposer de moyens supplémentaires pour les mener à bien* ».

Aux termes de l'article 1600 du code général des impôts (CGI), ce **fonds est doté de 20 millions d'euros, prélevés chaque année sur le produit de la taxe pour frais de chambre² et affectés de la manière suivante :**

- 18 millions d'euros sont reversés aux CCI de région (CCIR) pour « financer des projets structurants de modernisation des chambres ou contribuer à la solidarité financière », par un mécanisme de péréquation au profit des CCI territoriales (CCIT) les plus fragilisées au sein du ressort d'une même CCIR ;

¹ Rapport d'information n° 3064 du 16 septembre 2015 de Monique Rabin et Catherine Vautrin, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements.

² Plus précisément, le montant de 20 millions d'euros est prélevé sur le produit de la taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE), plafonnée à 549 millions d'euros par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017, un montant stable par rapport à 2016.

Les CCI sont également affectataires de la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (TA-CFE), plafonnée à 316,1 millions d'euros pour 2017, soit une baisse de 60 millions d'euros par rapport à 2016.

- **2 millions d'euros sont utilisés par CCI France pour « financer des projets d'intérêt national en faveur de l'innovation et de la modernisation du réseau »**, notamment dans le cadre du projet « CCI de demain », qui comprend un portail de services en ligne (*e-CCI*), une plateforme de données à disposition du réseau (*CCI-Data*) etc.

L'affectation d'une partie des ressources fiscales des CCI à ce fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière se fait **dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012**. Elle est donc sans effet sur le solde budgétaire de l'État et sur le montant global des ressources affectées aux CCI.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté au nom de la commission des finances par Valérie Rabault, rapporteure générale, à la suite d'une initiative de Monique Rabin lors de l'examen du texte en commission. Il a été adopté par l'Assemblée nationale avec un avis de « sagesse bienveillante » du Gouvernement.

Il vise, d'une part, à porter à 25 millions d'euros l'enveloppe du fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière des CCI, qui serait ainsi répartie :

- **22,5 millions d'euros (+ 4,5 millions d'euros) reversés aux CCIR** pour financer des projets structurants de modernisation des chambres ou contribuer à la solidarité financière ;

- **2,5 millions d'euros (+ 500 000 euros) affectés à CCI France** pour financer des projets d'intérêt national en faveur de l'innovation et de la modernisation du réseau.

Le présent article vise, d'autre part, à **modifier et à préciser les règles de l'affectation aux zones de revitalisation rurale (ZRR)** d'une partie des 22,5 millions d'euros gérés par les CCIR¹, en prévoyant que :

- « **le quart au plus** » de ce montant (soit 5,6 millions d'euros au maximum), et non plus « *le quart au moins* » comme actuellement, est destiné à être alloué par les CCIR aux CCIT de leur circonscription...

- **...dont le périmètre comprend « au moins deux tiers »**, et non plus « *une proportion substantielle* » comme actuellement, de communes ou de groupements de communes classés en zone de revitalisation rurale.

¹ Cette affectation a été prévue par l'article 2 de la loi n° 2016-298 du 14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et de chambres de métiers et de l'artisanat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les éléments communiqués à votre rapporteur général, et évoqués en séance publique à l'Assemblée nationale, **il semble que le premier bilan du fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière des CCI soit positif**, qu'il s'agisse de la péréquation, de la mutualisation et de la modernisation, au niveau régional comme au niveau national.

Dès lors que la hausse de 5 millions d'euros de l'enveloppe proposée par le présent article n'a pas d'impact sur le solde budgétaire de l'État, puisque la taxe affectée aux CCI reste en tout état de cause soumise au plafond général prévu à l'article 46 de finances pour 2012 précitée, la mesure proposée n'appelle pas de remarque particulière.

Il est seulement proposé une clarification rédactionnelle (amendement FINC. 40).

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

ARTICLE 24 terdecies (nouveau)
(Art. 1606 nouveau du code général des impôts,
rétablissement d'une section VI dans le chapitre I^{er} du titre III
de la deuxième partie du livre I^{er} du code général des impôts)

Taxe sur les bois et plants de vigne perçue au profit de FranceAgriMer

Commentaire : le présent article prévoit d'introduire dans la partie législative du code général des impôts sous forme de taxe un prélèvement sur les personnes ayant une activité de production de bois et plants de vigne affecté à FranceAgriMer.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 28 de la loi n° 67-114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968 a instauré une redevance relative à l'agrément des producteurs ou négociants en bois et plants de vigne (les pépiniéristes se livrant à cette activité) et a prononcé son affectation à l'institut des vins de consommation courante devenu plus tard l'office national interprofessionnel des vins de table (ONIVIT) avant d'être intégré à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (AgriMer).

Il a également fixé les tarifs de cette redevance alors exprimés en francs.

Ce texte a fait l'objet d'une modification par l'article 88 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980.

Le montant maximal de la redevance a alors été fixé à 500 francs et une série de majorations ont été prévues, les unes portant sur les surfaces, les autres, sur la production effective selon des plafonds ajustés en fonction de la nature des produits : 300 francs par hectare ou fraction d'hectare de vigne mère ; 12 francs par millier ou fraction de millier de boutures non greffées ; 15 francs par millier ou fraction de millier de boutures mises en œuvre pour la production de plants racinés greffés-soudés (qui se rapproche le plus de plants « prêts à la vigne »).

Les tarifs maximaux de la redevance ont été convertis en euro lors du passage du franc à cette nouvelle unité monétaire, la loi du 29 décembre 2001 convertissant les valeurs susdites en 75 euros, 45 euros, 1,75 euro et 2,25 euros respectivement. On mesure l'augmentation des plafonds alors intervenue au moment du passage à l'euro, qu'il faut toutefois considérer en tenant compte de l'ancienneté des tarifs alors en vigueur.

Les tarifs de la redevance sont fixés par décret. Aucun décret n'a été pris en ce domaine depuis 1998.

Par ailleurs, des pénalités sont prévues en cas de déclaration tardive ou de déclaration incomplète.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Issu d'un amendement déposé par douze députés avec pour premiers signataires Mme Marie-Hélène Fabre et M. Jean-Marie Beffara, rectifié et sous-amendé, l'article adopté avec les avis favorables de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement crée une section VI au dans le chapitre I^{er} du titre III de la deuxième partie du livre I^{er} du code général des impôts (chapitre consacré aux impositions perçues par les établissements publics) prenant le numéro d'article 1606.

Il s'agit de donner une consécration législative à un prélèvement affecté à FranceAgriMer et réunissant les caractéristiques suivantes :

- les personnes imposées sont les producteurs et négociants de matériels de multiplication végétative de la vigne (en clair, une série de bois et plants généralement produits par des pépiniéristes), y compris ceux qui réservent leur production à leur propre exploitation viticole ;

- la redevance est structurée autour d'un droit fixe de montant maximal de 105 euros auquel peuvent être appliquées plusieurs majorations :

- les unes à raison des surfaces travaillées par le producteur avec une modulation selon les produits cultivés (42 euros maximal par hectare ou fraction d'hectare de vignes mères destiné à la production de boutures greffables de porte-greffe et de boutures pépinières de porte-greffe ; 30,80 euros quand les vignes mères sont destinées à la production de boutures-greffons et boutures pépinières de greffon), la majoration n'étant pas applicable en deçà de 50 ares de surface,

- les autres à raison du volume produit (de 0,84 euro par millier ou fraction de millier de boutures pépinières à 1,12 euro pour d'autres produits mieux valorisés : plants greffés-soudés).

Enfin, les conditions de déclaration des assiettes sont précisées avec les sanctions afférentes en cas de déclaration tardive ou insuffisante (10 % dans le premier cas, 50 % dans le second) tandis que les conditions de recouvrement sont indiquées avec une mise à la charge de l'agence comptable de FranceAgriMer.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Un problème de sécurité juridique

La sécurité juridique du prélèvement considéré est incertaine dans la mesure où qualifié de redevance, ledit prélèvement a, en réalité, toutes les apparences d'une taxe affecté à un établissement public tant du point de vue formel (le régime d'une redevance est défini par décret et non par une loi) que par les tarifs appliqués, qui ne sont pas directement issus de l'analyse des coûts du service rendu.

Dans ces conditions, la taxe dont s'agit est tributaire de l'article 16 de la loi n° 2004-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Celui-ci prévoit notamment *qu'à compter du 1^{er} janvier 2016, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants :*

1° La ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;

2° La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun.

Ces conditions sont incontestablement réunies par ce prélèvement.

Il n'en va pas de même des conditions suivantes, énoncées par le même article 16 de la loi de programmation des finances publiques, qui, selon un calendrier modulé, concernent les plafonnements et sanctionnent le défaut de plafonnement par une cessation de l'affectation et un reversement au budget général.

III. - À compter du 1^{er} janvier 2016, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement en application du mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée.

IV. - À compter du 1^{er} janvier 2017, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale qui n'ont pas fait l'objet d'un plafonnement en application du III sont affectées ou réaffectées au budget général de l'État. Les dispositions du projet de loi de finances pour l'année 2017 dérogeant à cette disposition sont spécialement justifiées.

Il est donc grand temps que le prélèvement dont s'agit reçoive une qualification adéquate et soit intégré au registre des prélèvements affectés et qu'il soit dûment plafonné.

2. Un reste d'ambivalence

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pour déterminer les règles de la taxe demeure partiellement marqué par une conception selon laquelle le prélèvement sur les bois et plants de vigne constituait une redevance.

Au demeurant, l'amendement déposé par nos collègues députés mentionnait initialement le terme de « redevance » et ce n'est que par un sous-amendement présenté par le Gouvernement que celui-ci s'est vu substituer le terme « taxe ».

Il n'en reste pas moins que le dispositif est organisé par un empilement de majorations applicables à un droit fixe de nature forfaitaire et définies par référence à des plafonds sous lesquels un décret se trouve chargé d'arrêter les taux (on est tenté d'écrire les tarifs) finalement mis en œuvre.

Cette situation pose un problème dans la mesure où le législateur ne se voit pas mis à même de fixer le taux d'une taxe, ce qui constitue le cœur même de sa mission.

3. Un financement utile en principe

Les activités de France AgriMer qu'il s'agit de financer sont d'une utilité peu contestable en principe puisqu'il s'agit de lutter contre diverses affections graves dont souffrent les bois et plants de vigne, dont, en particulier, la très fâcheuse flavescence dorée.

Cependant, en l'état du texte, il est impossible d'établir un lien entre le produit d'une taxe qui est subordonné aux décisions du pouvoir réglementaire et les coûts supportés par l'établissement au titre de la lutte pour la préservation indispensable du potentiel des vignobles français.

Toutefois, on rappelle qu'il existe 3 610 hectares de surfaces de vignes mères et 217 millions de plants mis en œuvre en 2015 si bien que, même en fixant les droits au niveau de leurs plafonds, le produit de la taxe ne devrait pas excéder de beaucoup quelque 600 000 euros.

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

ARTICLE 24 quaterdecies (nouveau)
(Art. 1609 quaterdecies A du code général des impôts)

**Affectation de l'intégralité des ressources de la TNSA
au fonds d'aide à l'insonorisation des logements**

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter l'intégralité des ressources de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) au fonds d'aide à l'insonorisation des logements situés autour des principaux aéroports français.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), prévue par l'article 1609 *quaterdecies* A du code général des impôts, **est perçue par les personnes publiques ou privées exploitant des aéroports** pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédente. **Onze aéroports métropolitains sont concernés par la TNSA :** Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le-Bourget, Toulouse-Blagnac, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Beauvais-Tillé et Nice-Côte d'Azur.

La taxe est **due par les exploitants d'aéronefs lorsqu'ils décollent de l'un des onze aéroports** susmentionnés. Elle est assise sur le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs, exprimée en tonnes. Des coefficients de modulation prennent en compte, dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil.

En application du principe « pollueur-payeur », le tarif de la taxe applicable sur chaque aéroport est déterminé en fonction du montant des aides à accorder aux riverains en vertu de la réglementation en vigueur sur les nuisances sonores aériennes¹, **de l'évolution prévisible des plans de gêne sonore (PGS) et des coûts d'insonorisation.** Il est compris entre la valeur inférieure et la valeur supérieure du groupe dont relève l'aéroport.

Les aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget relèvent du premier groupe et leur tarif de TNSA est compris **entre 20 et 40 euros**. Ceux de Nantes-Atlantique et de Toulouse-Blagnac relèvent du deuxième groupe et leur tarif de TNSA est compris **entre 10 et**

¹ Telle que définie par les articles L. 571-14 à L. 571-16 du code de l'environnement.

20 euros. Les autres aérodromes concernés par la TNSA relèvent du troisième groupe et leur tarif de TNSA est compris **entre 0 et 10 euros.**

Les recettes de TNSA sont affectées aux onze aéroports susmentionnés **dans la limite d'un plafond** prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, **le surplus éventuel étant versé au budget général de l'État.**

Chaque exploitant perçoit le produit de la TNSA collectée au titre de chacun des aérodromes qu'il exploite, **dans la limite d'un plafond individuel fixé par référence au plafond prévu au I de l'article 46 susmentionné.** Ce plafond individuel est obtenu pour chaque bénéficiaire en répartissant le montant prévu au même I au prorata des recettes réelles, avant plafonnement, encaissées pour le bénéficiaire l'année de référence.

Le plafond de la TNSA prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a été fixé à **49 millions d'euros** en 2014, puis abaissé à **48 millions d'euros** en 2015 et **47 millions d'euros** en 2016. Le projet de loi de finances pour 2017 a prévu de le maintenir à **47 millions d'euros** en 2017.

Les recettes de TNSA pour 2016 devraient pour la première fois être supérieures à leur plafond, ce qui entraînera **un reversement de 1,6 million d'euros au budget général.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement déposé par M. Blazy et plusieurs autres députés membres du groupe Socialiste, écologiste et républicain. Il a reçu **des avis défavorables de la rapporteure générale de la commission des finances et du Gouvernement** qui ont fait valoir leur souhait de **préserver le plafonnement des taxes affectées prévu par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012** et ont considéré que les auteurs de l'amendement, auraient dû, pour atteindre leur objectif, **relever le plafond de la TNSA.**

Il prévoit en effet de **supprimer à compter du 1^{er} janvier 2017 le plafonnement** prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 des recettes de taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) versées aux onze aéroports français qui en bénéficient, **pour que l'intégralité de ces recettes soient affectées à l'insonorisation des logements situés autour de ces aéroports,** au lieu que leur éventuel surplus ne soit affecté au budget général de l'État. Par cohérence, **les plafonds de TNSA propres à chaque aéroport sont également supprimés.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La TNSA a pour but **d'inciter les compagnies aériennes à diminuer le nombre de leurs mouvements** (meilleur emport moyen, meilleur taux de remplissage des appareils) **et à moderniser leur flotte** (en achetant des avions moins bruyants) **tout en dégagant des recettes à même de financer l'insonorisation des logements situés à proximité des aéroports dont le trafic est le plus important, selon le principe du « pollueur-payeur ».**

Le **plafonnement des taxes affectées** introduit par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 constitue **un outil de pilotage des finances publiques particulièrement précieux** et votre rapporteur général considère **qu'il est utile que la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), à l'instar des autres taxes affectées, soit soumise à un plafond.**

Pour autant, il est sensible à la situation décrite par un récent rapport du Commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGEDD) selon lequel **80 000 logements restent à insonoriser en France, dont 69 000 à proximité des aéroports parisiens, pour lesquels les délais de traitement des demandes d'aide à l'insonorisation se sont fortement dégradés ces dernières années.**

C'est pourquoi il vous propose **non pas de supprimer le plafonnement de la TNSA** comme le prévoit l'article adopté par l'Assemblée nationale mais **de relever son plafond actuel de 47 millions d'euros à 49 millions d'euros, de sorte que la totalité des recettes de la TNSA en 2017 puissent être affectées aux aides à l'insonorisation des logements situés à proximité des aéroports** (amendement FINC 41).

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

ARTICLE 24 quindecies (nouveau)
(Art. 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010
de finances rectificative pour 2010)

**Modalités de calcul de la contribution due par les exploitants
d'installations nucléaires de base au profit de l'IRSN**

Commentaire : le présent article prévoit de réformer les modalités de calcul de la contribution annuelle due par les exploitants d'installations nucléaires de base au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a institué une **contribution annuelle due par les exploitants d'installations nucléaires de base (INB) au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**.

L'IRSN est un établissement public à caractère industriel et commercial dont le rôle est d'apporter une expertise technique à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour ses missions de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

La contribution susmentionnée vise notamment à **financer l'instruction des dossiers de sûreté déposés par les exploitants d'INB**. Elle est due par les exploitants à compter de l'autorisation de création de l'installation jusqu'à la décision de radiation de la liste des installations nucléaires.

Le montant de cette contribution est déterminé en fonction des catégories d'installation, par application d'un coefficient multiplicateur à une somme forfaitaire. Les coefficients sont fixés par arrêté des ministres chargés du budget, de l'énergie et de l'écologie dans les limites fixées par l'article 96 de la loi de finances rectificative pour 2010 (cf. tableau *infra*)¹. Ces coefficients doivent « tenir compte des besoins de financement pour l'instruction des dossiers de sûreté déposés par les exploitants d'installations nucléaires de base ».

Cette contribution a représenté, en 2015, un montant de **62,52 millions d'euros**. Le montant de cette taxe affectée à l'IRSN a été plafonné par la loi de finances pour 2016² à 62,5 millions d'euros. En 2016, le

¹ Les coefficients multiplicateurs en vigueur sont ceux définis par l'arrêté du 24 février 2015 portant modification de l'arrêté du 15 décembre 2011 relatif aux coefficients multiplicateurs de la contribution annuelle perçue par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

² Article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

montant prévisionnel de cette contribution est de 62,518 millions d'euros (18 000 euros seraient ainsi reversés au budget général).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative d'un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

Il prévoit une **hausse des sommes forfaitaires prises en compte dans le calcul de la contribution**. La plupart de ces sommes forfaitaires prévues pour chaque catégorie d'installation sont doublées par rapport aux montants existants, comme le montre le tableau suivant. En revanche, les intervalles dans lesquels les coefficients multiplicateurs doivent être fixés par arrêté restent inchangés.

Sommes forfaitaires et coefficients multiplicateurs servant au calcul de la contribution annuelle sur les INB en 2016 et 2017

Catégories d'installations	Sommes forfaitaires 2016 (en euros)	Sommes forfaitaires proposées pour 2017 (en euros)	Coefficient multiplicateur	
			Intervalle prévu par la loi	Coefficients actuellement fixés par arrêté
Réacteurs nucléaires de production d'énergie autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche	380 000	760 000	1 à 2	2
Réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à titre principal à la recherche	300 000	600 000	1 à 2	2
Autres réacteurs	150 000	150 000	1 à 2	1
Installations de séparation des isotopes des combustibles nucléaires	145 000	290 000	1 à 2	2
Usines de fabrication de combustibles nucléaires	145 000	290 000	1 à 2	2
Usine de traitement de combustibles irradiés	250 000	500 000	1 à 2	2
Installations de traitement d'effluents liquides radioactifs et/ou de traitement de déchets solides radioactifs	145 000	290 000	1 à 2	2
Usines de conversion en hexafluorure d'uranium	145 000	290 000	1 à 2	2
Autres usines de préparation et de transformation des substances radioactives	145 000	145 000	1 à 2	1
Installations destinées au stockage définitif de substances radioactives	100 000	200 000	1 à 2	2

Installations destinées à l'entreposage temporaire de substances radioactives	100 000	200 000	1 à 2	2
Irradiateur ou accélérateur de particules	20 000	20 000	1 à 2	1
Réacteurs nucléaires de production d'énergie autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche à l'arrêt définitif	145 000	290 000	1 à 2	2
Laboratoires et autres installations nucléaires de base destinées à l'utilisation de substances radioactives	145 000	210 250	1 à 2	1,45
Réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à titre principal à la recherche à l'arrêt définitif	145 000	290 000	1 à 2	1
Autres réacteurs à l'arrêt définitif	145 000	145 000	1 à 2	1

Source : article 96 de la loi de finances rectificative pour 2010, arrêté du 24 février 2015 et article 24 quindecies du présent projet de loi de finances rectificative

La plupart des coefficients multiplicateurs fixés par arrêté ayant atteint le plafond de « 2 » fixé par la loi, cette modification des sommes forfaitaires **permet d'augmenter le montant de la contribution due au titre des installations.**

D'après le Gouvernement, « face à l'importance croissante des enjeux en matière de sécurité, de radioprotection, et de sécurité nucléaire ainsi que des attentes de la société auxquels l'Institut de radioprotection et de sécurité nucléaire devra répondre dans les prochaines années, il devient impératif que cette contribution puisse à nouveau évoluer pour répondre aux besoins croissants de l'IRSN ».

Par ailleurs, cet article prévoit que les coefficients sont arrêtés en tenant compte « des besoins de financement pour les travaux d'expertise et études associées, de gestion de crise et surveillance de l'environnement de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire résultant de l'activité des exploitants d'installations nucléaires de base du secteur civil », ce qui recouvre la plupart des missions assurées par l'IRSN aujourd'hui.

Enfin, cet article vient **préciser la période d'exigibilité de la contribution après laquelle le défaut de paiement donne lieu à perception d'une majoration de 10 % des sommes restants dues.** Ainsi, la date d'exigibilité est « fixée au dernier jour du deuxième mois suivant celui de la mise en recouvrement » et la pénalité est appliquée lorsque le montant de la contribution n'est pas acquitté le 15 du mois qui suit celui au cours duquel la contribution est exigible.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire fait face, comme l'Autorité de sûreté, à une **charge de travail croissante** du fait du renforcement de la sûreté du parc nucléaire français suite à l'accident de Fukushima, de l'instruction des demandes de prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires ou encore de la mise en service du réacteur EPR sur le site de Flamanville.

Pour faire face à cette charge accrue, **les moyens humains de l'IRSN ont été renforcés les années précédentes**. L'ASN et l'IRSN ont demandé 160 EPTP supplémentaires sur le triennal 2015-2017, ce que le rapport de la mission inter-inspection constituée afin d'évaluer les besoins réels de ces établissements de décembre 2015¹ a jugé excessif².

Le montant de la contribution affectée à l'IRSN est aujourd'hui à son plafond, il n'est donc plus possible pour le Gouvernement de le moduler par arrêté via une modification des coefficients multiplicateurs. Il aurait donc pu être proposé d'augmenter les coefficients multiplicateurs maximum pouvant être fixés.

Or, la réforme proposée prévoit un doublement de la somme forfaitaire prise en compte dans le calcul de la taxe ce qui, sans changement des coefficients multiplicateurs, **conduirait à un doublement de la taxe due par les exploitants d'INB**, c'est-à-dire d'Électricité de France (EDF), dont la situation financière est pourtant fragile.

Par ailleurs, le montant de taxe affecté à IRSN a atteint le plafond fixé par la loi de finances pour 2016. **Toute augmentation du produit de la taxe viendrait donc alimenter le budget général et non celui de l'IRSN**. Sans modification du plafond de taxe affecté, la présente réforme n'atteindrait donc pas l'objectif escompté.

En conséquence, votre rapporteur général vous propose de **supprimer cet article qui double le montant de taxe dû par les exploitants nucléaires au profit du budget de l'État** (amendement FINC. 42).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ IGF, CGEDD et CGE, « Le financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection », décembre 2015.

² D'après ce rapport, « les besoins réellement justifiés de l'ASN et de l'IRSN peuvent être évalués entre 14 et 25 ETP pour la première et 31 pour le second ».

*ARTICLE 24 sexdecies (nouveau)***Lissage des taux plafond de la taxe affectée aux nouvelles
chambres de commerce et d'industrie de région**

Commentaire : le présent article prévoit un mécanisme de lissage du taux de la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (TA-CFE) voté chaque année par les CCI de région (CCIR), pour tenir compte du regroupement de celles-ci dans le cadre de la réforme de la carte régionale.

I. LE DROIT EXISTANT

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont affectataires de la **taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (TA-CFE)**, plafonnée à 316,1 millions d'euros pour 2017, soit une baisse de 60 millions d'euros par rapport à 2016.

Aux termes du dernier alinéa du 1 du II de l'article 1600 du code général des impôts (CGI), **les chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR) votent chaque année le taux de TA-CFE applicable dans leur circonscription. Ce taux ne peut excéder le taux de l'année précédente.**

Or la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a créé sept nouvelles régions, par regroupement de seize régions. **Ces regroupements entraînent la fusion des CCIR des régions concernées et la création de six nouvelles CCIR au 1^{er} janvier 2017**, en application de l'article L. 711-6 du code de commerce qui prévoit qu'il est créé par décret une CCIR par région.

Dans la mesure où les taux, plafonnés, sont différents pour chaque CCIR, ces fusions **entraîneront des modifications importantes de la fiscalité pesant sur les entreprises ressortissantes de ces CCIR.**

On notera que ce problème **n'existe pas pour la taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE)**, également affectée aux CCI, puisque celle-ci est soumise à un **taux national unique**, en application du 1 du III de l'article 1600 du code général des impôts. Pour mémoire, la TA-CVAE est plafonnée à 549 millions d'euros pour 2017, un montant stable par rapport à 2016.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, est issu d'un amendement présenté au nom de la commission des finances par Valérie Rabault, rapporteure générale, à la suite d'une initiative de Monique Rabin lors de l'examen du texte en commission.

Afin d'atténuer l'impact des différences de taux de la TA-CFE préexistants dans chaque CCIR, il prévoit **un mécanisme de lissage sur trois ans du taux plafond de la TA-CFE**, selon les modalités suivantes :

- **d'abord, le taux plafond voté par les CCIR entrées en fonction le 1^{er} janvier 2017 est égal à la moyenne des taux votés en 2016 dans le ressort territorial des CCIR fusionnées**, pondérés en fonction de l'importance relative de leurs bases fiscales ;

- **ensuite, pour les impositions établies au titre de 2017**, c'est-à-dire en principe au taux voté en 2016, le taux applicable à chaque nouvelle CCIR est égal à **la somme de deux tiers du taux voté en 2016 par la CCIR préexistante et d'un tiers du taux voté en 2017** ;

- **enfin, pour les impositions établies au titre de 2018**, c'est-à-dire en principe au taux voté en 2017, le taux applicable à chaque nouvelle CCIR est égal à **la somme de deux tiers du taux voté en 2016 par la CCIR préexistante et d'un tiers du taux voté en 2018**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le mécanisme de lissage sur trois ans proposé par le présent article **permet d'harmoniser progressivement les taux applicables à chaque nouvelle CCIR**.

Concrètement, il maintient, en 2017 et 2018, des taux différenciés en fonction des régions d'implantation des entreprises tout en conservant pour les CCIR le pouvoir de voter un taux. **Le retour au droit commun se fera à compter de 2019** : le taux voté cette année-là sera applicable sur l'ensemble du territoire des nouvelles CCIR.

Cette mesure est la bienvenue.

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

ARTICLE 25

(Art. 1607 ter et 1636 B octies du code général des impôts)

Mise en place d'une taxe spéciale d'équipement différenciée en cas d'extension du périmètre d'un établissement public foncier d'État

Commentaire : le présent article prévoit que les établissements publics fonciers d'État peuvent arrêter un montant de taxe spéciale d'équipement différent sur les territoires sur lesquels leur compétence a été étendue par rapport aux territoires relevant de leur champ de compétence actuel, pour les trois années suivant cette extension.

I. LE DROIT EXISTANT

Les établissements publics fonciers (EPF) d'État sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ayant pour fonction de **concevoir et mettre en œuvre des politiques foncières au service de la production de logements et de la préservation des espaces naturels et agricoles**, par la constitution de réserves foncières préalablement à la réalisation de projets d'aménagement publics.

Ces établissements ont ainsi pour rôle d'acquérir des terrains pouvant être utilisés pour y construire des logements ou des équipements publics. **Ils assistent les collectivités territoriales concernées dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets fonciers.**

Il existe actuellement dix EPF d'État, agissant à une échelle régionale ou départementale¹.

Afin de financer leurs interventions foncières, ces établissements perçoivent une **taxe spéciale d'équipement (TSE)**, définie à l'article 1607 ter du code général des impôts². Cette taxe est prélevée sur le territoire de compétence des EPF, dans la limite de 20 euros par habitant.

Le produit de cette taxe est arrêté avant le 31 décembre de chaque année pour l'année suivante par le conseil d'administration des EPF. Il est **réparti entre les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes**

¹ EPF Bretagne, EPF Languedoc-Roussillon, EPF Lorraine, EPF Nord-Pas de Calais, EPF Normandie, EPF Ouest Rhône-Alpes, EPF PACA, EPF Poitou-Charentes, EPF Vendée, Grand EPF d'Île-de-France.

² Certains établissements ont été créés postérieurement à la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ayant modifié le statut des EPF et perçoivent donc une taxe spéciale d'équipement particulière, s'appliquant uniquement sur leur territoire, et dont le montant est plafonné en valeur (25 millions d'euros pour l'EPF Lorraine, 50 millions d'euros pour l'EPF PACA et 13 millions d'euros pour l'EPF Normandie).

foncieres sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'EPF – il se répercute donc sur les taux de ces impositions. Cette répartition s'opère proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente aux communes et aux EPCI situés dans le ressort de ces établissements.

Sont exonérés de cette taxe les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte au titre des locaux d'habitation et dépendances dont ils sont propriétaires et qui sont attribués sous conditions de ressources. Les contribuables bénéficiant d'une exonération permanente ou temporaire de l'une de ces quatre taxes sont également exonérés de la taxe spéciale d'équipement.

La TSE a représenté, en 2015, un **montant de 412 millions d'euros**, qui s'ajoute aux produits de cessions des terrains et des emprunts réalisés par les établissements.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit de compléter l'article 1607 *ter* du code général des impôts relatif à la taxe spéciale d'équipement afin **de permettre aux établissements publics fonciers d'État dont le périmètre de compétence a été élargi d'arrêter un produit de taxe, dans le territoire sur lequel il était compétent jusqu'à présent, distinct de celui appliqué dans le territoire sur lequel leur compétence a été étendue.**

Il s'agit ainsi de permettre aux établissements de ne pas soumettre les nouveaux territoires inclus dans leur champ de compétences au même montant de taxe que les autres territoires. Cette possibilité est ouverte pour les **trois années suivant l'extension du périmètre de compétence des EPF.**

Les EPF qui souhaitent recourir à cette possibilité peuvent arrêter le produit de la TSE, pour l'année au cours de laquelle leur périmètre de compétence a été étendu, **avant le 31 mars de cette même année** (et non avant le 31 décembre de l'année précédente).

Par coordination, le présent article modifie l'article 1636 B *octies* du code général des impôts relatif à la répartition du produit voté de TSE entre les quatre impositions directes locales.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de Christine Pires Beaune avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Cet amendement vise à **étendre la possibilité de voter un taux différencié de taxe spéciale d'équipement sur leur territoire aux établissements publics fonciers (EPF) locaux.**

Par ailleurs, cet amendement prévoit que ce soit l'assemblée générale et non pas le conseil d'administration des EPF d'État qui puisse arrêter un produit différencié de TSE.

Le secrétaire d'État au Budget Christian Eckert a indiqué, en séance à l'Assemblée nationale, que les extensions des EPF locaux n'intervenaient qu'après des contacts préalables noués avec les collectivités concernées afin d'identifier les interventions potentielles justifiant l'adhésion de ces collectivités. Il n'y aurait donc selon lui « *pas lieu d'envisager une période de transition, comme dans le cas des EPF d'État* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Suite à la création de nouvelles régions dans le cadre de la réforme territoriale intervenue en janvier 2016¹, **certains EPF d'État ont vu leur périmètre de compétence élargi**². Comme l'indique l'évaluation préalable, deux ou trois années sont nécessaires pour que l'EPF s'organise sur ces territoires et signe des conventions avec les collectivités rejoignant son périmètre afin de procéder aux premières acquisitions foncières. « *Au cours de cette période, les collectivités nouvellement comprises dans son périmètre sont réticentes à voir s'appliquer sur leur territoire une taxe équivalente à celle qui s'applique sur le territoire historique de l'EPF* ».

En l'état actuel du droit, le produit de TSE est fixé sur l'ensemble du périmètre d'intervention de l'EPF, sans pouvoir distinguer le territoire historique du territoire nouvellement couvert.

Le présent article permet donc de procéder aux extensions de compétence des EPF sans mettre en difficulté les collectivités nouvellement rattachées, dont les contribuables devraient payer la taxe spéciale d'équipement sans pouvoir encore bénéficier de l'appui technique et financier de l'établissement.

Par ailleurs, **la même souplesse est bienvenue s'agissant des EPF locaux qui voient leurs périmètres étendus** et pour lesquels il serait tout aussi utile de prévoir une possibilité de modulation du produit de la TSE en fonction du territoire.

¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

² Il s'agit des EPF Nord-Pas de Calais, Lorraine, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon.

En ce qu'il permet de faciliter l'extension territoriale des EPF de l'État, **votre rapporteur général est favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

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

*ARTICLE 25 bis (nouveau)***Neutralité fiscale des transferts de biens dans le cadre de diverses restructurations d'établissements et sociétés publics**

Commentaire : le présent article vise à assurer la neutralité fiscale du transfert des biens, droits et obligations d'un établissement public à un autre dans le cadre de la restructuration des établissements publics fonciers de l'État, de la dissolution de l'établissement public de Paris-Saclay, de la restructuration des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), des centres communaux d'action sociale (CCAS) dans les petites communes et des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA).

I. LE DROIT EXISTANT

Plusieurs textes législatifs récents ont réorganisé un certain nombre de structures et établissements publics, se traduisant par un transfert de biens meubles et immeubles des uns aux autres ou à des collectivités :

- les différents **établissements publics fonciers (EPF) que comptait la région Île-de-France** ont tous été fusionnés en un seul EPF au 31 décembre 2015, conformément à l'article 17 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi dite « Maptam ») ;

- les biens, droits et obligations de **l'établissement public de Paris-Saclay** ont été transférés le 1^{er} juillet 2014 à l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay, conformément à l'article 25 de cette même loi ;

- les biens des **organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage** dont l'habilitation n'est pas renouvelée sont dévolus à un organisme de même nature, conformément à l'article 17 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ;

- les **biens des collectivités et des organisations qui adhèrent à une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)** sont transférées à cette dernière à sa constitution, conformément à l'article 93 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ;

- les **centres communaux d'action sociale (CCAS) dans les communes de moins de 1 500 habitants** sont dissous et leurs biens transférés soit aux centres intercommunaux d'action sociale, soit directement à la

commune, conformément à l'article 123-4 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, après un avis favorable de la commission des finances. Il a pour objet de **prévoir que les transferts de biens, droits et obligations dans le cadre des modifications, fusions ou dissolutions de structures précédemment mentionnées ne donnent lieu au versement d'aucun droit, taxe ou impôt de quelque nature que ce soit**, y compris à titre rétroactif pour les transferts ayant déjà été effectués. Il s'agit en particulier d'exonérer ces transferts du paiement de la taxe de publicité foncière, de droit d'enregistrement et de droit de timbre, ainsi que de la contribution de sécurité immobilière prévue par l'article 879 du code général des impôts.

Le I modifie les articles 17 et 25 de la loi dite « Maptam » du 27 janvier 2014 afin de prévoir que, respectivement, la **fusion des EPF et la transformation de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay** ne donne lieu au paiement d'aucun droit, taxe ou impôt de quelque nature que ce soit.

En outre, il prévoit que, pour ce qui concerne Paris-Saclay, **les dispositions relatives à la fusion de sociétés en matière d'impôt sur les sociétés prévues par l'article 210 A du code général des impôts** s'appliquent. Il précise que l'établissement public de Paris-Saclay constitue la société absorbée, et l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay la société absorbante, pour l'application de cet article. En d'autres termes, aucune plus-value n'est constatée et taxée au titre de l'impôt sur les sociétés.

Les conséquences fiscales de la fusion de sociétés au sens de l'article 210 A du code général des impôts

La fusion est l'opération par laquelle une société absorbée transmet son patrimoine à une société absorbante, préexistante ou créée à l'occasion de la fusion. Afin d'encourager les regroupements d'entreprises, l'article 210 A du code général des impôts prévoit, sous un certain nombre de conditions, que les fusions n'entraînent pas les conséquences fiscales de la cessation d'entreprise.

En principe, selon cet article, la fusion ne doit entraîner aucune imposition supplémentaire pour la société absorbée. Les plus-values et les profits dégagés sont notamment exonérées ainsi que les provisions de la société apporteuse qui conservent leur objet (1 de l'article 210 A CGI). En contrepartie, la société absorbante est soumise à diverses obligations qui ont pour objet de rendre possible l'imposition ultérieure des plus-values et provisions exonérées lors de la fusion. Autrement dit, la réalisation de la fusion n'entraîne aucune imposition immédiate pour la société absorbante.

Aux termes de l'article 206 du code général des impôts, les établissements publics et les organismes d'État jouissant de l'autonomie financière sont éligibles au régime spécial des fusions.

Le II du présent article a pour objet de prévoir **le même régime de neutralité fiscale concernant les biens transférés entre SAFER**, au sein de l'article 93 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014. Par ailleurs, le 2° du II prévoit également l'application des dispositions de l'article 210 A du code général relatives à la fusion de sociétés.

Le III du présent article prévoit la neutralité fiscale des transferts de biens, droits et obligations intervenant suite à la **dissolution des centres communaux d'action sociale** en application du troisième alinéa du I de l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles.

Enfin, le IV du présent article prévoit la neutralité fiscale des transferts de biens, droits et obligations dans le cadre des **dévolutions effectuées au profit d'organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage** telles que prévues par l'article 17 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a pour objet d'assurer la **neutralité fiscale des restructurations de diverses structures et établissements publics**. En effet, comme l'a souligné le secrétaire d'État chargé du budget Christian Eckert devant l'Assemblée nationale, les taxes qui pourraient être payées dans le cadre de ces transferts – droits d'enregistrement, contribution de sécurité immobilière, voire impôt sur les sociétés sur les plus-values dans certains cas – *« pourraient représenter des montants significatifs, alors que telle n'était pas la volonté du législateur lorsqu'il a adopté les mesures de réorganisation »*.

En conséquence, **la neutralité fiscale de ces opérations est bienvenue** pour préserver l'équilibre financier des collectivités et des établissements concernés.

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

ARTICLE 26

(Art. 1530 bis, 1638-0 bis et 1640 du code général des impôts, art. L. 2333-67, L. 5211-18 et L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales et art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)

**Adaptation des dotations et compensations
au regroupement des communes**

Commentaire : le présent article prévoit plusieurs adaptations relatives aux finances locales afin de tenir compte des situations créées par les changements de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale et la mise en place de communes nouvelles.

**I. LES DÉLIBÉRATIONS RELATIVES À LA TAXE POUR LA GESTION
DES MILIEUX ACQUATIQUES ET LA PRÉVENTION DES
INONDATIONS**

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 1530 *bis* du code général des impôts prévoit que les communes qui exercent la compétence de **gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations** (Gemapi) peuvent instituer et percevoir une taxe en vue de financer cette compétence. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent instituer et percevoir cette taxe en lieu et place de leurs communes membres lorsqu'ils se sont substitués à elles pour l'exercice de cette compétence. À cette fin, l'organe délibérant de l'EPCI doit **prendre une délibération avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante**. De même, le produit de la taxe doit être arrêté avant le 1^{er} octobre pour l'année suivante. Dès lors, un EPCI issu de fusion ne peut instituer cette taxe ou fixer le montant de son produit l'année de sa création.

Par ailleurs, le III de l'article 1640 du même code prévoit que la taxe est applicable sur le territoire d'une **commune nouvelle** dès l'année de sa création, à condition que l'EPCI ou les communes préexistants aient pris une délibération en ce sens avant le 1^{er} octobre. À défaut de délibération, les dispositions appliquées l'année précédente sont maintenues l'année de création de la commune.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les 1° et 3° du I du présent article visent à permettre aux communes nouvelles et aux EPCI issus de fusion de lever la taxe dès l'année de leur création.

Le 1 du III *bis* de l'article 1530 *bis* proposé par le présent article prévoit que les communes nouvelles, lorsque l'arrêté de création aura été pris avant le 1^{er} octobre d'une année, pourront prendre les délibérations en matière de taxe Gemapi **jusqu'au 15 janvier de l'année suivante**. Le 2 précise les modalités de calcul du plafond et de répartition de la charge entre contribuables, par référence aux données des communes et EPCI préexistants.

Le III *ter* permet aux EPCI issus de fusion de prendre les délibérations précitées jusqu'au 15 janvier de l'année suivant celle de la fusion. Les mêmes précisions sont apportées en matière de plafond et de répartition de la charge, par référence aux EPCI préexistants.

Enfin, le 3° du I du présent article propose une mesure de coordination suite à ces modifications.

II. LA DÉLIBÉRATION SUR L'HARMONISATION DES ABATTEMENTS DE TAXE D'HABITATION EN CAS DE FUSION D'EPCI

A. LE DROIT EXISTANT

Le I de l'article 1638 du code général des impôts permet aux communes nouvelles de mettre en place une convergence progressive des taux d'imposition des communes préexistantes en matière de taxe d'habitation, de taxes foncières et de cotisation foncière des entreprises. Le II précise que cette possibilité n'est ouverte que si l'écart entre le taux le moins élevé et le taux le plus élevé est supérieur à 10 %. Cette condition existe également pour les EPCI.

En cas de fusion d'EPCI, l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts prévoit une harmonisation progressive des taux de taxes foncières, de cotisation foncière des entreprises et de taxe d'habitation, celle-ci étant, dans ce dernier cas, conditionnée à une harmonisation des abattements. Les délibérations en matière d'harmonisation des abattements doivent être prises en principe avant le 1^{er} octobre de l'année pour être applicables l'année suivante, par le nouvel EPCI s'il existe ou par les EPCI préexistants. D'après l'évaluation préalable du présent article, **la doctrine fiscale admet néanmoins que ces délibérations soient prises jusqu'au 15 avril** de la première année suivant la fusion. Cette interprétation repose sur l'article 1638 du même code qui prévoit ces délibérations peuvent être prises dans les mêmes conditions que le recours à la procédure d'harmonisation.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 2° du I du présent article vise à **sécuriser juridiquement cette pratique** en l'écrivant dans la loi. Il modifie en conséquence l'article 1638-0 *bis*.

Cette précision n'est pas forcément indispensable, dans la mesure où la rédaction de l'article 1638 précité semble claire, mais elle permet d'écartier tout risque.

C. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de sa rapporteure générale et avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **supprimant la condition d'écart de taux de 10 % au moins pour mettre en place le dispositif d'harmonisation fiscale**, pour les communes nouvelles (1° *bis* du I) ainsi que pour les EPCI issus de fusions (*b* du 2° du I).

III. LES DÉROGATIONS AUX POSSIBILITÉS DE SORTIE D'UN EPCI

A. LE DROIT EXISTANT

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une commune ne peut se retirer d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique qu'au terme de la période d'harmonisation des taux de cotisation foncière des entreprises (CFE). Parallèlement, l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts prévoit une procédure de recalcul de la procédure d'intégration fiscale progressive en matière de CFE en cas de retrait d'une commune.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le *a* du 3° du II du présent article vise à **mettre fin à cette contradiction**. Il supprime l'alinéa interdisant ce retrait.

IV. LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS DE FISCALITÉ LOCALE EN CAS DE FUSION D'EPCI

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales **liste les compensations d'exonérations fiscales perçus par les EPCI issus d'une fusion** et par la métropole de Lyon,

en lieu et place des EPCI préexistants. Cependant, **cette liste ne comporte pas les compensations relatives aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **III** du présent article vise à **réparer cette erreur**. Le *a* du 1° complète la liste pour les EPCI à fiscalité additionnelle, le *b* du 2° celle pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique et le 2° celle pour la métropole de Lyon.

V. LE TAUX DU VERSEMENT TRANSPORT EN CAS DE FUSION D'EPCI

A. LE DROIT EXISTANT

Le quinzième alinéa de l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales prévoit que le taux du versement transport appliqué sur le territoire d'un EPCI à fiscalité propre dont le périmètre a changé peut être minoré sur le territoire des communes nouvellement incluses dans le périmètre, lorsque le versement transport n'était pas institué ou était appliqué avec un taux inférieur, pendant une durée de cinq ans.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du **II** du présent article **ouvre la possibilité, dans le cas de figure précité, de fixer un taux nul et étend à douze ans au lieu de cinq la durée maximum pendant laquelle des taux différents peuvent être appliqués**. Il est précisé que le taux ne peut être inférieur à celui appliqué l'année précédente.

VI. LE REVERSEMENT DE PRODUITS FISCAUX LORS DU CHANGEMENT D'EPCI

A. LE DROIT EXISTANT

Lorsqu'une commune nouvelle est créée en regroupant des communes appartenant à des EPCI distincts, le **II** de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales fixe les modalités selon lesquelles elle est rattachée à un de ces EPCI, dans un délai de deux mois. Ce délai a pour conséquence que le périmètre de certains EPCI évolue en cours d'année. Or, les produits fiscaux perçus sur le territoire de la commune

continueront à être perçus par l'ancien EPCI de rattachement. D'après l'évaluation préalable du présent article, des reversements sont effectués sur des bases conventionnelles, mais sans aucune base légale.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 2° et le *b* du 3° du II du présent article propose de mettre fin à cette ambiguïté en prévoyant que :

- lorsque la commune se retire de l'EPCI en cours d'année, ce dernier continue à percevoir, postérieurement à ce retrait, les produits correspondant au territoire de la commune et les lui reverse, déduction faite le cas échéant des attributions de compensation ;

- par dérogation, le nouvel EPCI peut percevoir directement ces reversements de fiscalité, sur délibération concordante de la commune et du nouvel EPCI.

*

Votre commission des finances considère que **ces ajustements permettent de résoudre utilement des difficultés** rencontrées dans la mise en œuvre concrète des communes nouvelles et des fusions d'EPCI. Ils seront d'autant plus nécessaires compte tenu de la refonte de la carte intercommunale qui sera effective au 1^{er} janvier prochain.

Votre commission des finances a adopté un amendement (FINC. 44) visant à corriger une erreur de rédaction et un amendement de coordination (FINC.43) : l'Assemblée nationale ayant souhaité abroger l'article 1638 du code général des impôts, il est nécessaire de supprimer la référence au II qui est faite au I du même article.

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

ARTICLE 26 bis (nouveau)

*(Art. L. 2334-25-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales,
art. L. 1241-14 du code des transports)*

**Compensation des pertes de recettes consécutives
à la réforme du stationnement payant**

Commentaire : le présent article prévoit de compenser les pertes de recettes que subiraient l'État, les collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants, la région Île-de-France et le syndicat des transports de la région Île-de-France (STIF) consécutivement à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018 de la dépenalisation et de la décentralisation du stationnement payant.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 qui a créé le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », **une partie du produit des amendes forfaitaires de police relevées par voie de radars automatiques et des autres amendes forfaitaires de circulation et de stationnement routiers est reversée aux collectivités territoriales** afin de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation.

Cette contribution versée aux collectivités comprend deux composantes :

- **170 millions d'euros issus du produit des amendes forfaitaires de police relevées par la voie de radars automatiques.** Ce montant est attribué à hauteur de 106 millions d'euros aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (ECPI) et à hauteur de 64 millions d'euros aux départements, à la métropole de Lyon, à la collectivité territoriale de Corse et aux régions d'outre-mer afin de contribuer à la sécurisation de leur réseau routier ;

- **53 % du produit issu des autres amendes forfaitaires de police de la circulation et du stationnement,** après minoration de 45 millions d'euros affecté au budget de l'État. Les 47 % restant du produit permettent de financer les équipements relatifs au procès-verbal électronique ainsi que les frais liés à l'envoi et au traitement des avis de contravention par les forces de sécurité.

Le projet de loi finances pour 2017 a prévu ainsi au total qu'un montant de près de **665 millions d'euros serait alloué aux collectivités territoriales.**

L'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales prévoit que ce produit des amendes de police relatives à la circulation routière est **réparti entre les communes et les EPCI par le comité des finances locales (CFL)**, « *proportionnellement au nombre de contraventions à la police de la circulation dressées sur leur territoire respectif* »¹ au cours de l'année précédente.

Les sommes revenant aux EPCI de 10 000 habitants et plus auxquels les communes ont transféré la totalité de leurs compétences en matière de voies communales, de transports en commun et de parcs de stationnement et aux communes de 10 000 habitants et plus ne faisant pas partie de ces EPCI **leurs sont versées directement.**

Les sommes revenant aux EPCI de moins de 10 000 habitants et aux communes de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie de ces EPCI sont **d'abord partagées entre les départements puis réparties dans chaque département par les conseils départementaux² entre les communes et groupements** qui font face à des travaux en matière de transports en commun et de circulation routière³.

Ainsi, la répartition par les départements entre les collectivités de moins de 10 000 habitants s'opère en fonction des travaux à mener et permet une redistribution des ressources entre collectivités qui disposent de ressources inégales au regard des moyens consacrés au contrôle du stationnement.

Dans la région Île-de-France, des prélèvements sont effectués sur ces sommes à hauteur de 50 % et 25 % au profit du syndicat des transports de la région Île-de-France (STIF) et de la région Île-de-France⁴ afin de financer des travaux en matière de transport en commun et de circulation routière⁵ - les 25 % de produit restant reviennent aux communes et aux EPCI d'Île-de-France.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁶, dite loi « MAPTAM » a prévu la **décentralisation de la gestion des infractions au stationnement payant et substitué à l'amende pénale une redevance d'occupation du domaine public au 1^{er} janvier 2018**. Les communes et les EPCI compétents seront donc autonomes dans l'instauration de barèmes tarifaires liés au

¹ Article R. 2334-10 du code général des collectivités territoriales.

² Les conseils généraux arrêtent la liste des bénéficiaires et le montant des attributions à leur verser en fonction de l'urgence et du coût des opérations à réaliser.

³ La liste de ces travaux est mentionnée à l'article R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article R. 4414-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵ L'article R. 4414-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que le STIF peut notamment utiliser ces sommes pour subventionner l'acquisition et la rénovation de matériel roulant des transporteurs.

⁶ Article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

stationnement et dans les modalités de contrôle et d'émission des avis de paiement des forfaits de post-stationnement (FPS).

La loi MAPTAM prévoyait que les pertes de recettes pour l'État et les collectivités territoriales en résultant soient compensées en loi de finances. La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a réorganisé les circuits financiers au sein du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » afin d'assurer la compensation des pertes de recettes pour l'État **en prévoyant qu'une fraction des recettes issues des amendes forfaitaires radars alimente le budget général de l'État à hauteur de la part du produit perçu par l'État lors de la dernière année connue.**

S'agissant du STIF, qui bénéficie d'une partie du produit des amendes de police relatives à la circulation routière, la loi MAPTAM a prévu de compenser la perte de recettes engendrée par la mesure de dépenalisation du stationnement payant **en lui une part du produit des forfaits de post-stationnement perçus dans la région Île-de-France**¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été inséré à l'initiative du Gouvernement, avec un avis défavorable de la commission.

Il vise à **sécuriser le produit des amendes forfaitaires de police dont bénéficient actuellement les EPCI et communes de moins de 10 000 habitants ainsi que le STIF et la région Île-de-France** en prévision de la dépenalisation et de la décentralisation du stationnement payant au 1^{er} janvier 2018.

À cette fin, il **créé un nouvel article L. 2334-25-1 au sein du code général des collectivités territoriales.**

Cet article prévoit que les pertes de recettes résultant de la dépenalisation et de la décentralisation du stationnement payant *« sont compensées pour l'État et pour les collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants »*. Ainsi, il est prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2019, les montants alloués aux départements (qu'ils répartissent ensuite entre les communes et EPCI de moins de 10 000 habitants) **soient aux moins égaux à la moyenne des sommes perçues au titre des trois derniers exercices**, sans pour autant que les modalités de cette compensation ne soient précisées.

S'agissant du STIF et de la région Île-de-France, cet article prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, **le produit des amendes dans la région Île-de-France réparti entre les EPCI et les communes de plus de**

¹ L'article L. L1241-14 du code des transports relatif aux ressources du STIF cette part doit être au moins égale à celle perçue en 2012 par le Syndicat des transports d'Île-de-France au titre des amendes forfaitaires de police relatives à la circulation routière.

10 000 habitants et les départements soit prélevé à hauteur de 50 % et 25 % du produit des amendes perçues en 2018.

Si, pour un département d'Île-de-France, le montant du prélèvement est supérieur au montant du produit des amendes perçus, il est prévu que la différence soit prélevée sur le produit des amendes forfaitaires de police relevées par la voie de radars automatiques.

En conséquence, le présent article modifie l'article L. 1241-14 du code des transports relatif aux ressources du STIF afin de prévoir que le STIF perçoit :

- jusqu'en 2018 : une part du produit des amendes de police relatives à la circulation routière ;

- à partir de 2019 : la contribution des communes et groupements de la région Île-de-France prévue par l'article L. 2334-25-1, cette ressource étant égale à la ressource perçue en 2018 au titre du produit des amendes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article conduit à « geler » **le montant du produit des amendes de police relatives à la circulation routière dont bénéficient actuellement le STIF et la région Île-de-France** suite à l'entrée en vigueur de la réforme du stationnement payant.

Il s'agit de faire en sorte que le STIF et la région Île-de-France ne subissent pas une perte de recettes si le produit des amendes est moins important que le produit actuel.

Mais ce gel se ferait au détriment des communes et des **groupements d'Île-de-France**, qui seraient en quelque sorte les « variables d'ajustement » des fluctuations du produit des amendes et qui verraient leurs recettes diminuer plus que proportionnellement en cas de baisse de ce produit.

Votre rapporteur général propose donc de **supprimer les dispositions relatives au gel du montant alloué à la région Île-de-France et au STIF**. Comme indiqué *supra*, un mécanisme de compensation au profit du STIF a déjà été prévu par la loi MAPTAM. Le STIF bénéficiera en effet d'une part du produit des forfaits post-stationnement (FPS) perçus dans la région Île-de-France, cette part devant être au moins égale à celle perçue en 2012 au titre des amendes forfaitaires.

S'agissant des EPCI et des communes de moins de 10 000 habitants, le présent article se borne à indiquer qu'à compter de 2019, les sommes allouées à chaque département (réparties ensuite entre les EPCI et les communes) doivent être au moins égales à la moyenne des sommes

allouées au titre des trois derniers exercices, sans préciser les modalités de cette compensation.

Votre rapporteur général propose donc un amendement FINC. 45 visant à faire en sorte que, pour chaque département, la différence entre le montant perçu et le montant garanti calculé à partir de la moyenne des trois derniers exercices soit **prélevé, le cas échéant, sur le produit des amendes forfaitaires de police relevées par voie de radars automatiques.**

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

ARTICLE 26 ter (nouveau)

(Art. L. 2336-2 et L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales)

Pondération du potentiel fiscal des communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle

Commentaire : le présent article prévoit de minorer l'avantage accordé aux communautés d'agglomération comportant un ancien syndicat d'agglomération nouvelle dans les modalités de calcul de leur potentiel fiscal.

I. LE DROIT EXISTANT

Les **syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)** ont été créés en 1970 afin d'administrer les « villes nouvelles ». Ces syndicats ont ensuite eu la possibilité de se transformer en communautés d'agglomération (CA), sous certaines conditions spécifiques, levées par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010¹. Les SAN se sont engagés dans un mouvement de transformation qui, conjugué à la réforme de la carte intercommunale, a abouti à la disparition de cette catégorie d'intercommunalité au 1^{er} janvier 2016, la catégorie juridique étant pour sa part supprimée au 1^{er} janvier 2017².

On observait généralement que les SAN avaient un potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne de celui des CA. Afin de prendre en compte le niveau élevé d'endettement de ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), du fait des investissements considérables en matière d'infrastructures et d'équipement collectifs qu'ils devaient réaliser, **le potentiel fiscal des CA issus de SAN était minoré par application d'un coefficient spécifique**. Plus précisément, l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales prévoit ce coefficient était égal au rapport entre les bases de CFE par habitant des communautés d'agglomération et les bases de CFE par habitant des SAN et des CA issues des SAN, à condition qu'il soit inférieur à 1.

La loi de finances pour 2013, à l'initiative de l'Assemblée nationale, a modifié l'article L. 2336-2 du même code afin **d'étendre l'application de ce coefficient au potentiel financier agrégé** des ensembles intercommunaux constitués d'une CA issue de la transformation d'un SAN et de ses communes membres.

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² Article 44 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Les mouvements de fusion d'EPCI en cours auraient pu cependant faire perdre à ces territoires le bénéfice de cette pondération : en fusionnant avec d'autres communautés d'agglomérations, les « nouvelles » communautés d'agglomération n'étaient plus « issues de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle ». C'est pourquoi, l'article 157 de la loi de finances pour 2016, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, prévoit que **cette pondération bénéficie également aux CA issues de la fusion d'EPCI dont l'un au moins est un SAN qui s'est transformé en CA avant le 1^{er} janvier 2015**. Cette pondération ne s'applique qu'à la part de potentiel fiscal correspondant au périmètre des SAN ou des CA issues de SAN.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Inséré à l'initiative de la rapporteure générale, avec un avis de sagesse du Gouvernement, le présent article propose de **restreindre la pondération du potentiel fiscal des CA incluant d'anciens SAN**. La pondération serait appliquée au potentiel fiscal correspondant au périmètre des anciens SAN, comme cela est actuellement prévu, mais **uniquement sur leurs bases de cotisation foncière des entreprises**.

Cette modification est portée tant à l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales (définition du potentiel fiscal des CA) qu'à l'article L. 2336-2 du même code (définition du potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La rapporteure générale a indiqué dans l'objet de son amendement qu'il s'agissait de corriger une erreur commise l'an dernier. Pourtant, la pondération du potentiel fiscal des CA comportant un ancien SAN a toujours porté sur l'ensemble du potentiel fiscal et non sur les seules bases de CFE. Ainsi, **plutôt qu'en la correction d'une erreur, le présent article consiste en une diminution de l'avantage accordé aux CA comprenant un ancien SAN**.

Votre commission des finances a considéré qu'il n'y avait pas de raison que l'avantage accordé aux SAN se perpétue indéfiniment et approuvé le présent article.

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

ARTICLE 26 quater (nouveau)
(Art. 1609 quinquies BA, 1609 quinquies C et 1609 nonies C
du code général des impôts)

**Report de la date de certaines délibérations dans les cas de fusion
ou de changement de périmètre d'EPCI**

Commentaire : le présent article prévoit de décaler au 15 janvier au lieu du 30 octobre la date limite de délibérations d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et de ses communes membres pour prévoir le transfert, vers l'EPCI, des garanties perçues par les communes en compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LES COMPENSATIONS DE LA RÉFORME DE LA TAXE
PROFESSIONNELLE**

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, deux mécanismes de compensation ont été créés : d'une part, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) a conduit l'État à compenser aux collectivités territoriales le manque à gagner résultant de la réforme ; d'autre part, le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), financé par un prélèvement sur les collectivités « gagnantes » et reversé aux collectivités « perdantes », permet d'assurer la neutralité de la réforme pour les collectivités territoriales la première année.

Les montants individuels de garantie individuelle des ressources (GIR) et de DCRTP sont stables dans le temps - même si cette année, pour la première fois, le Gouvernement a remis en cause ce principe en incluant la DCRTP dans les variables d'ajustement¹.

**B. LA POSSIBILITÉ DE TRANSFERT DE LA GARANTIE INDIVIDUELLE DES
RESSOURCES**

Un EPCI peut percevoir, à la place de ses communes membres, le versement au titre de la GIR et le montant de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. De la même façon et dans les mêmes conditions, le prélèvement, au titre de la garantie individuelle des ressources des communes membres d'un EPCI peut être mis à la charge de celui-ci.

¹ Cf. article 14 du projet de loi de finances pour 2017.

Cette disposition s'applique aux EPCI à fiscalité professionnelle unique¹, à fiscalité additionnelle² et à fiscalité professionnelle de zone³.

Un tel transfert nécessite des délibérations concordantes de l'EPCI et des communes membres.

En application du I de l'article 1639 A bis du code général des impôts, ces délibérations « *doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour être applicables l'année suivante* ».

Dans le cas où le périmètre de l'EPCI change, de nouvelles délibérations sont nécessaires – même si l'EPCI préexistant et les communes membres ont déjà délibéré et instauré le transfert.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Valérie Rabault et de Christine Pires Beaune, l'Assemblée nationale a adopté le présent article avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit que par exception, « *un EPCI issu d'une fusion ou ayant connu une modification de périmètre, et les communes membres ont jusqu'au 15 janvier pour prendre les délibérations* » relatives au transfert, à l'EPCI de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du prélèvement ou du reversement au titre de la garantie individuelle des ressources.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition permettra de faciliter de tels transferts entre l'EPCI et les communes et d'éviter, dans le cas où des transferts ont déjà été opérés, de devoir attendre une année pour revenir à la situation antérieure à la fusion.

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

¹ Article 1609 nonies C du code général des impôts.

² Article 1609 quinquies BA du code précité.

³ Article 1609 quinquies C du code précité.

ARTICLE 26 quinquies (nouveau)
(Art. 1609 nonies C du code général des impôts)

**Imputation d'une part du montant de l'attribution de compensation
en section d'investissement**

Commentaire : le présent article ouvre la possibilité d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement.

I. LE DROIT EXISTANT

Le V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, relatif aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique, prévoit que chacun de ces EPCI **verse à ses communes membres une attribution de compensation**. Celle-ci vise à assurer la neutralité budgétaire de la mise en place de ce régime fiscal, du moins au cours de sa première année. Le montant de l'attribution de compensation est égal à la différence entre la fiscalité professionnelle transférée à l'EPCI par la commune et le montant des charges transférées.

Ces charges, évaluées par la commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges (CLECT) **comprennent aussi bien les dépenses de fonctionnement que le coût des dépenses liées à des équipements relatifs aux compétences transférées**. *« Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. »*

L'attribution de compensation constitue une recette de fonctionnement. Il en résulte en particulier que lorsqu'une commune transfère une charge précédemment retracée parmi ses dépenses d'investissement - comme le renouvellement d'un équipement -, ses dépenses d'investissement diminuent, de même que, à due concurrence, ses recettes de fonctionnement. En d'autres termes, **les conséquences financières globales sont neutres, mais l'équilibre des sections est déformé** : toutes choses égales par ailleurs, la section de fonctionnement de la commune voit son solde se détériorer tandis que la section d'investissement voit le sien s'améliorer.

Conjugué à la baisse des concours financiers de l'État et aux difficultés à équilibrer la section de fonctionnement, **l'approfondissement de l'intercommunalité pourrait placer de nombreuses collectivités dans une situation financière délicate, pour des raisons purement comptables**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de sa rapporteure générale, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit le présent article, qui prévoit que lorsque l'EPCI et ses communes membres délibèrent pour réviser le montant de l'attribution de compensation (1° *bis* de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts), ils **peuvent prévoir d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement.**

Les conditions de majorité sont les mêmes que pour la révision : il faut des délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées.

Le champ des charges transférées concernées correspond au « *coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés* » : **il s'agit donc des dépenses d'investissement et les dépenses d'entretien et les frais financiers liés aux équipements ne sont pas compris.** Ces coûts sont évalués par la CLECT.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le droit actuel revient à ce que les communes financent « éternellement » sur leur section de fonctionnement les charges d'investissements qu'elles ont transférées, comme si celles-ci avaient toujours été autofinancées. **Cette situation pose des difficultés à de nombreuses communes.** Par exemple, d'après les déclarations de leurs responsables financiers, la mise en place de la métropole de Rouen Normandie en 2015 s'est traduite par une diminution de 4,3 millions d'euros de son épargne brute (2,5 % de ses recettes réelles de fonctionnement) ; de même, les transferts de compétence qui ont eu lieu à Bordeaux au 1^{er} janvier 2016 ont minoré de 7,6 millions d'euros son épargne réelle. **Ces situations risquent de devenir de plus en plus courantes,** la mise en place de la nouvelle carte intercommunale impliquant de nouveaux transferts de compétences.

Certaines collectivités ont pu surmonter ces difficultés à travers des artifices comptables, mais **l'attribution de compensation d'investissement apporte une solution plus générale.** Elle ouvre cependant la possibilité de financer par l'emprunt ce qui s'apparenterait à une dotation d'investissement.

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

ARTICLE 26 sexies (nouveau)
(Art. 1638 quater du code général des impôts)

Débasage du taux de taxe d'habitation

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le « débasage » du taux de taxe d'habitation aux communes rejoignant un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui n'était pas à fiscalité professionnelle unique (FPU) en 2011 afin d'éviter les doubles impositions de la part départementale de la taxe d'habitation.

I. LE DROIT EXISTANT

La réforme de la taxe professionnelle¹ a conduit à des transferts ou réaffectations d'impôts entre collectivités territoriales afin d'assurer l'équilibre de leurs recettes. À cette occasion, **la part départementale de la taxe d'habitation a été transférée au bloc communal à compter du 1^{er} janvier 2011**, en suivant la répartition de la fiscalité professionnelle : les communes isolées et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) ont bénéficié de cette part en totalité ; les EPCI à fiscalité additionnelle (FA) et leurs communes membres l'ont partagée selon la clé de répartition de la fiscalité professionnelle.

Ce transfert a conduit à un « rebasage » des taux de TH appliqués par les communes et les EPCI pour maintenir une pression fiscale identique sur les contribuables – le taux de la TH départementale « descendant » vers l'échelon communal.

En cas de fusion d'EPCI ayant des régimes fiscaux différents ou de rattachement d'une commune ayant bénéficié de tout ou partie du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation à un EPCI à FPU, il existe un **risque de double prise en compte de ce transfert**.

Pour éviter que le taux départemental de la taxe d'habitation ne soit appliqué deux fois, par la commune et par l'EPCI auquel elle appartient, des **dispositifs de « débasage »** ont été mis en place.

En cas de rattachement d'une commune qui n'était pas membre d'un EPCI à FPU à un EPCI qui était à FPU en 2011, l'article 1638 quater du code général des impôts prévoit ainsi que **le taux communal de taxe d'habitation est réduit (« débasage »)** de la différence entre le taux de référence de taxe d'habitation calculé pour la commune dans les conditions

¹ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

actuelles et le taux communal de taxe d'habitation applicable en 2010 dans la commune.

En cas de fusion d'un EPCI sans fiscalité propre ou d'un EPCI à fiscalité additionnelle avec un EPCI qui était à FPU en 2011, l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts prévoit également un « débasage » des taux de taxe d'habitation des communes rejoignant le nouvel ensemble intercommunal.

Toutefois, **les dispositions actuelles ne permettent pas de couvrir tous les cas de double prise en compte de la part départementale de taxe d'habitation.** C'est le cas notamment des communes qui deviennent membres d'un EPCI qui n'était pas à FPU en 2011 mais qui est issu de la fusion de plusieurs EPCI et a indirectement bénéficié de la part départementale de la taxe d'habitation.

Ainsi, il existe un risque de double imposition lorsque les communes rejoignent un EPCI qui n'était pas à FPU en 2011.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article à l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Cet article prévoit de compléter l'article 1638 *quater* du code général des impôts afin de **permettre que le « débasage » du taux de taxe d'habitation soit appliqué lorsqu'une commune rejoint un EPCI issu de la fusion de plusieurs EPCI dont au moins un était à FPU en 2011.**

Ce dispositif permet d'éviter une double imposition des contribuables au titre de la part départementale de la taxe d'habitation lors du rattachement d'une commune à un EPCI issu d'une fusion d'EPCI.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi dite « NOTRe ») prévoit l'élaboration et la mise en œuvre de **nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) d'ici le 1^{er} janvier 2017** sur la base d'un relèvement du seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants.

Ceci conduit à une modification des périmètres intercommunaux et à de **nombreuses fusions d'EPCI**, dont certains relèvent de régimes fiscaux différents. L'état actuel des projections de la carte intercommunale nationale indique que le nombre d'EPCI à fiscalité propre devrait être réduit de 40 % par rapport à la situation au 1^{er} janvier 2016.

Actuellement, les dispositions du code général des impôts ne permettent pas de procéder au « débasage » du taux communal de taxe d'habitation en cas de rattachement d'une commune à un EPCI issu de la fusion de plusieurs EPCI - et qui n'existait donc pas en 2011 - afin d'éviter une double imposition.

Il convient donc de remédier à cette difficulté, faute de quoi de nombreux contribuables verraient leur imposition augmenter en 2017. **Le présent article apporte une solution satisfaisante permettant que la mise en place de la nouvelle carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017 ne conduise pas à pénaliser les contribuables.**

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

ARTICLE 26 septies (nouveau)
(Art. 40 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

**Modification du prélèvement au titre du fonds communal et
intercommunal de garantie des ressources (GIR)**

Commentaire : le présent article prévoit de modifier les montants prélevés au titre de la garantie individuelle des ressources dans le cas d'erreurs déclaratives des entreprises relatives à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

I. LE DROIT EXISTANT

La réforme de la taxe professionnelle a créé, à partir de 2011, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les fonds nationaux de garanties individuelle des ressources (FNGIR)¹. Ces deux mécanismes compensent le manque à gagner, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, résultant de la suppression de la taxe professionnelle et de la réforme de la fiscalité locale.

La DCRTP est un prélèvement sur les recettes de l'État, tandis que le FNGIR est un mécanisme propre à chaque niveau de collectivités (régions, départements, bloc communal), qui permet une compensation entre collectivités « gagnantes » et « perdantes » de la réforme. Les collectivités dont les ressources ont augmenté, en 2010, en raison de la réforme se voient prélevées au titre du FNGIR ; les sommes ainsi prélevées sont reversées aux collectivités dont les ressources ont diminué. Le solde du FNGIR est donc nul.

Lors de cette réforme, le niveau de ressources avant et après réforme a été calculé pour chaque collectivité. Les montants de FNGIR résultent de ces calculs et ils n'évoluent pas dans le temps.

Des erreurs de calcul ayant été commis, la loi de finances rectificative pour 2011² a prévu que les collectivités territoriales et leurs groupements « ont jusqu'au 30 juin 2012 pour faire connaître à l'administration fiscale toute erreur qui entacherait le calcul » de la DCRTP et de la garantie individuelle des ressources (GIR). Ainsi, les erreurs résultant notamment des difficultés de territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ont été rectifiées à partir de 2013, grâce à nouveau calcul

¹ Article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Article 44 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

des garanties individuelles des ressources de chaque commune et de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

En outre, la loi de finances pour 2014 a créé un mécanisme visant à compenser, pour les cas identifiés par l'administration fiscale avant le 30 juin 2013, le manque à gagner résultant des erreurs de calcul du FNGIR et de la DCRTP pour les années antérieures à leurs corrections - c'est-à-dire les années 2011 et/ou 2012.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, avec un avis favorable de la commission des finances.

Il prévoit un mécanisme dérogatoire pour prendre en compte, dans les prélèvements au titre de la garantie individuelle des ressources (GIR), les erreurs déclaratives des entreprises concernant la territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Plus précisément, il prévoit que *« lorsqu'une erreur déclarative portant sur le rattachement territorial du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au titre de 2010 a majoré le prélèvement [des communes et des intercommunalités au titre de la GIR], il est procédé à la réduction de ce prélèvement à compter de l'année d'effet, pour la collectivité, de la rectification déclarative »*.

Le deuxième alinéa prévoit que *« les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés ont jusqu'au 31 mars 2017 pour se faire connaître auprès de l'administration fiscale »*.

Pour financer cette réduction du prélèvement, il est prévu d'appliquer un *« coefficient d'équilibrage applicable à chaque reversement, de manière à ce que la somme des reversements »* au titre de la GIR demeure égale à la somme des prélèvements.

D'après les débats à l'Assemblée nationale, sont notamment concernées des communes *« victimes d'homonymie »*, selon les termes de notre collègue député Marie-Françoise Bechtel : la commune de Fresnes-sous-Coucy aurait été confondue avec la commune de Fresnes-lès-Montauban par une entreprise en 2010, lors de la réforme. Une fois l'erreur rectifiée, Fresnes-sous-Coucy a perdu le produit de CVAE correspondant à l'erreur, tout en conservant le prélèvement au titre du FNGIR.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Jusqu'à présent, les modifications des garanties individuelles des ressources (GIR) ont conduit à un recalcul des garanties de toutes les collectivités concernées. Selon l'objet de l'amendement du Gouvernement, « *un tel recalcul n'est pas envisageable aussi longtemps après l'année de la réforme* ».

Aussi, le Gouvernement propose de faire financer la réduction du prélèvement au titre de la GIR due à des erreurs déclaratives sur le montant du produit de CVAE en 2010 par une réduction, à due concurrence, de l'ensemble des versements au FNGIR.

Cette solution est critiquable à plusieurs égards.

En premier lieu, elle conduit à modifier la logique du fonds de garantie individuelle des ressources qui, comme son nom l'indique, compense à l'euro près la perte ou le gain des collectivités résultant de la réforme. Les communes et les EPCI percevant une GIR verront, en 2017, son montant diminuer. Toutefois, selon les informations transmises par le Gouvernement, la baisse devrait être relativement faible, le nombre de cas étant limité (moins d'une dizaine).

Dans la mesure où l'article traite seulement du cas de « *l'erreur déclarative portant sur le rattachement territorial* » du produit de CVAE, il s'agit uniquement de difficultés résultant d'une répartition erronée du produit de CVAE entre collectivités territoriales. Autrement dit, à la suite de la rectification de l'erreur déclarative, une collectivité a vu ses ressources après la réforme de la taxe professionnelle surévaluées tandis qu'une autre a vu ses ressources sous-évaluées. Alors qu'un recalcul aurait permis de rééquilibrer les garanties entre ces deux collectivités, le présent article prévoit que la disposition est financée par toutes les collectivités bénéficiant d'un versement - qu'elles soient ou non concernées par l'erreur. Pour peu que l'erreur ait conduit à une sous-estimation des recettes après la réforme de la taxe professionnelle d'une collectivité « gagnante », cette dernière ne financera pas la rectification de l'erreur, alors même qu'elle en a bénéficié « *indûment* ».

Enfin, elle introduit une différence de traitement entre les collectivités territoriales dont la garantie individuelle des ressources serait entachée d'une erreur déclarative d'une entreprise, selon que la collectivité est prélevée au titre du GIR ou bénéficie d'un versement. En effet, une collectivité territoriale « perdante » de la réforme¹, et qui aurait pu bénéficier d'un versement plus important sans l'erreur déclarative de l'entreprise ne bénéficiera pas du dispositif dérogatoire².

¹ Qui bénéficie donc d'un versement au titre de la GIR.

² Qui ne s'applique qu'aux collectivités qui font l'objet d'un prélèvement.

Toutefois, il paraît nécessaire de traiter la question des communes injustement prélevées. Même s'il convient d'être prudent dans l'évaluation d'une telle disposition, dans la mesure où les sommes concernées devraient être relativement faibles au regard du montant du FNGIR, votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 26 octies (nouveau)
(Art. 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015
portant nouvelle organisation territoriale de la République)

**Précision relative aux charges transférées par les départements
aux régions ouvrant droit à compensation**

Commentaire : le présent article précise que les crédits alloués par les départements aux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU) en matière de transports scolaires font partie des dépenses qui doivent être compensées aux régions suite au transfert de cette compétence.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 15 de la loi NOTRe¹ prévoit le transfert des départements aux régions de la **compétence en matière de transport scolaire**. Il prévoit également, en conséquence, la substitution de la région au département dans les conventions passées avec les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU) en matière de transport scolaire.

Ce transfert de compétence est compensé aux régions selon les modalités prévues au V de l'article 133 de la même loi, qui dispose notamment que les ressources transférées assurent la compensation intégrale des charges transférées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de sa rapporteure générale et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article.

Celui-ci vise à **préciser la définition des charges transférées** devant être compensées en application de l'article 133 précité. Il prévoit ainsi que **lorsque le département a délégué la compétence en matière de transports scolaires à une ACOTU dans le cadre d'une convention, le montant des crédits qu'il alloue à cette autorité doit être comptabilisé dans les charges compensées aux régions**.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En tout état de cause, ces dépenses devraient effectivement être compensées aux régions dans la mesure où elles résultent de l'exercice d'une compétence qui leur a été transférée. **Le texte proposé permet de lever le moindre doute qui pourrait exister.**

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

ARTICLE 27

(Art. L. 2333-26, L. 2333-30, L. 2333-41, L. 3333-1 et L. 5211-21
du code général des collectivités territoriales)

Ajustement des dispositions relatives à la taxe de séjour

Commentaire : le présent article vise à aménager certaines dispositions relatives à la taxe de séjour, et notamment à appliquer la date limite de délibération à l'ensemble des collectivités concernées, à aménager celle-ci en cas de changement du périmètre d'un EPCI, à encadrer la possibilité pour une commune de s'opposer à une taxe de séjour intercommunale, à sécuriser la perception de la taxe additionnelle par les départements, et à modifier le mécanisme de révision automatique des tarifs.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA RÉFORME DE LA TAXE DE SÉJOUR EN 2016**

Instituée par la loi du 13 avril 1910, **la taxe de séjour est une taxe locale et facultative** qui a pour but de faire contribuer les touristes aux dépenses liées à la fréquentation d'une commune. La loi prévoit deux modalités possibles d'assujettissement à la taxe de séjour, laissées au libre choix des communes :

- **la taxe de séjour « au réel »**, établie sur les touristes, et calculée par personne et par nuitée de séjour ;

- **la taxe de séjour forfaitaire**, établie sur les logeurs, hôteliers et propriétaires, et assise sur la capacité d'hébergement multipliée par le nombre de nuitées, avec application le cas échéant d'un abattement de 20 % à 30 % afin de tenir compte de la fréquentation de la commune.

La taxe de séjour a été profondément réformée par l'article 67 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, qui a notamment :

- **ajusté à la hausse son barème**, désormais compris entre 0,20 euro et 4 euros par personne et par nuitée ;

- **simplifié le régime des exonérations et abattements applicables** ;

- **renové ses modalités de recouvrement** ;

- **prévu la possibilité de la collecte de la taxe de séjour au réel par les plateformes de réservation en ligne** – ce que la plateforme *Airbnb* applique à Paris depuis le 1^{er} octobre 2015, et dans une vingtaine de communes françaises depuis le 1^{er} août 2016.

La taxe de séjour est désormais codifiée aux articles L. 2333-26 à L. 2333-47 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

B. UN DISPOSITIF QUI DOIT ÊTRE AJUSTÉ

La mise en œuvre des nouvelles dispositions applicables à la taxe de séjour a fait apparaître plusieurs difficultés concrètes.

1. La date limite de délibération : des aménagements nécessaires

Aux termes des articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du CGCT, le tarif de la taxe de séjour, ainsi que le cas échéant la période de perception de la taxe, sont arrêtés « *par délibération du conseil municipal prise avant le 1^{er} octobre de l'année pour être applicable l'année suivante* ». La date limite du 1^{er} octobre, qui figure parmi les modifications introduites en 2016, est ainsi alignée sur celle des autres délibérations des communes en matière fiscale¹.

Cette disposition soulève toutefois plusieurs problèmes :

- **premièrement, la rédaction est ambiguë**, dans la mesure où il n'est pas expressément prévu que ces délibérations **demeurent applicables aux années suivant l'année N+1**, et ceci tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées par une nouvelle délibération ;

- **deuxièmement, la rédaction vise seulement les délibérations des communes**, alors même que d'autres collectivités et groupements de collectivités ont la faculté d'instituer une taxe de séjour : d'une part, en application de l'article L. 5211-21 du CGCT, **les groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme**, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficiant de la dotation de solidarité rurale (DSR), les EPCI qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que ceux qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, et la métropole de Lyon ; d'autre part, en application de l'article L. 3333-1 du CGCT, **les départements, sous la forme d'une taxe additionnelle de 10 %**, établie et recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe de séjour perçue par les communes et les EPCI ;

- **troisièmement, la rédaction ne prévoit pas de dispositions spécifiques, et notamment pas de report de la date limite de délibération, en cas d'évolution du périmètre d'un EPCI**, soit à la suite de l'intégration d'une commune, soit à la suite d'une fusion de plusieurs EPCI en application de l'article L. 5211-41-3 du CGCT.

¹ L'article 1639 A bis du code général des impôts dispose en effet que « les délibérations des collectivités locales et des organismes compétents relatives à la fiscalité directe locale, autres que celles fixant soit les taux, soit les produits des impositions, et que celles instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour être applicables l'année suivante ».

2. L'opposition des communes à l'institution d'une taxe de séjour intercommunale : une procédure qui n'est soumise à aucun délai

En application de l'article L. 5211-21 du CGCT précité, certains EPCI ou groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme peuvent instituer une taxe de séjour par délibération de l'organe délibérant, « *sauf délibération contraire des communes qui ont déjà institué la taxe de séjour pour leur propre compte, et dont la délibération est en vigueur* ».

Toutefois, ce droit d'opposition des communes n'est encadré par aucun délai.

3. L'actualisation des taux : un mécanisme perfectible

Les articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du CGCT précités fixent le tarif plancher et le tarif plafond applicables à chaque catégorie d'hébergement pour la taxe de séjour au réel et la taxe de séjour forfaitaire. **Ces limites sont actualisées chaque année en fonction de l'inflation prévue pour cette même année**, ou plus précisément « *revalorisées chaque année comme le taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année, d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac, pour la même année* ». Ces limites sont arrondies au dixième d'euro.

Il est apparu que cette règle posait deux problèmes :

- **d'une part**, la date limite de délibération pour l'institution de la taxe de séjour, soit le 1^{er} octobre de l'année N-1, intervient **avant la date limite de dépôt du projet de loi de finances de l'année N**, fixée au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année N-1¹. Le taux d'inflation de l'année N n'est donc pas connu, et ne constitue en tout état de cause qu'une prévision ;

- **d'autre part**, la revalorisation automatique des tarifs plancher et plafond peut, en fonction de l'inflation, **conduire à ce que les tarifs adoptés par certaines collectivités ne correspondent plus aux limites fixées par la loi**, notamment si la délibération a prévu l'application du tarif plancher et que celui-ci se trouve revalorisé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à modifier les articles L. 2333-26, L. 2333-30, L. 2333-41, L. 3333-1 et L. 5211-21 du CGCT afin d'ajuster certaines des dispositions relatives à la taxe de séjour.

¹ Article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

1. La sécurisation des délibérations des collectivités

Le présent article :

- **précise que celles-ci sont applicables « à compter de l'année suivante »**, et non plus « l'année suivante », c'est-à-dire qu'elles demeurent applicables tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées par une nouvelle délibération ;

- **étend la date limite du 1^{er} octobre à l'ensemble des délibérations des collectivités pouvant instituer la taxe de séjour**, c'est-à-dire, d'une part, aux délibérations des groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme, des EPCI bénéficiant de la dotation de solidarité rurale, des EPCI qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que ceux qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, et de la métropole de Lyon, et d'autre part, aux délibérations des départements instituant la taxe additionnelle de 10 % ;

- **prévoit un report de la date limite de délibération au 15 janvier de l'année N en cas d'évolution du périmètre d'un EPCI au cours de cette même année**, soit à la suite de l'intégration d'une commune, soit à la suite d'une fusion de plusieurs EPCI en application de l'article L. 5211-41-3 du CGCT. Il est précisé qu'« *à défaut de délibération, le régime applicable en matière de taxe de séjour sur le territoire des EPCI ayant fait l'objet de la fusion ou sur le territoire des communes incluses dans le périmètre de l'établissement public issu de la fusion est maintenu au titre de la première année qui suit la fusion. Dans ce cas, l'EPCI issu de la fusion perçoit la taxe de séjour en lieu et place des EPCI ayant fait l'objet de la fusion* ».

2. Un délai de deux mois pour l'opposition des communes

Le présent article prévoit que **les communes souhaitant manifester leur opposition** à l'institution d'une taxe de séjour au niveau intercommunal doivent **délibérer en ce sens dans un délai de deux mois** « à compter de la publication ou de l'affichage de la décision de l'organe délibérant » intercommunal.

3. La sécurisation de l'actualisation des taux

Le présent article prévoit :

- **d'une part, une revalorisation des tarifs plancher et plafond en fonction de l'inflation constatée pour l'année N - 2**, compatible avec la date limite de délibération et plus « sûre » qu'un taux prévisionnel. Le dispositif proposé prévoit plus précisément une revalorisation « *dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année* » ;

- d'autre part, un mécanisme de rattrapage automatique des tarifs votés par les collectivités et devenus *de facto* illégaux du fait de la revalorisation automatique des taux : dans ce cas, « le tarif applicable au titre de l'année de revalorisation du barème est celui [...] dont la valeur est immédiatement inférieure ou immédiatement supérieure à celle qui résulte de cette délibération ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté six amendements à cet article, avec l'avis favorable du Gouvernement :

- **un amendement** présenté au nom de la commission des finances par Valérie Rabault, rapporteure générale, visant, par dérogation avec la date limite de délibération du 1^{er} octobre et pour la seule taxe applicable à l'année 2017, à **permettre aux collectivités d'apporter des modifications à leur délibération jusqu'au 1^{er} février 2017**. Il s'agit, d'après l'exposé des motifs de l'amendement, de permettre à certaines collectivités de **régulariser leur délibération à la suite d'un changement d'interprétation** de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la direction générale des entreprises (DGE), mettant fin à « la possibilité d'appliquer un tarif différent à des hébergements appartenant à la même catégorie » ;

- **deux amendements identiques** présentés respectivement au nom de la commission des finances par Valérie Rabault, rapporteure générale, et par Martial Saddier, visant à **reporter au 1^{er} février de l'année N, et non plus au 15 janvier comme le prévoit le dispositif initial, la date limite de délibération des EPCI issus d'une fusion**. En effet, le V l'article L. 52-41-3 du CGCT précité prévoit « l'installation du nouvel organe délibérant au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant la fusion », soit, l'année prochaine, le 27 janvier 2017 ;

- **trois amendements identiques** présentés respectivement au nom de la commission des finances par Valérie Rabault, rapporteure générale, par Patrick Vignal et par Charles de Courson, visant à **assurer la collecte de la taxe additionnelle de 10 % au bénéfice des départements par les logeurs, hôteliers, propriétaires et autres intermédiaires, notamment les plateformes en ligne**. Actuellement, en effet, l'article L. 2333-34 du CGCT prévoit que ces intermédiaires versent la taxe de séjour qu'ils collectent au comptable public assignataire de la commune, mais ne fait pas référence à la taxe additionnelle de 10 % que peuvent le cas échéant instituer les départements. Ces trois amendements visent à **lever cette ambiguïté**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les ajustements des dispositions relatives à la taxe de séjour proposées par le présent article sont les bienvenus. La sécurisation du mécanisme d'ajustement automatique des tarifs en fonction de l'inflation, et de l'application de la date limite du 1^{er} octobre à l'ensemble des délibérations des collectivités concernées devrait permettre d'améliorer le dispositif dans son ensemble.

S'agissant plus particulièrement du report au 1er février de la date limite de délibération, celui-ci apparaît justifié pour les deux cas prévus, c'est-à-dire l'évolution du périmètre d'un EPCI et, pour la seule année 2017, la régularisation de certaines délibérations pour tenir compte des évolutions du barème.

S'agissant de la sécurisation de la collecte de la taxe additionnelle de 10 % au profit des départements par les plateformes en ligne, le dispositif proposé constitue une précision bienvenue. Il convient toutefois de préciser que la plateforme *Airbnb* collecte déjà la part départementale lorsque celle-ci est applicable (par exemple, 0,83 euro à Paris au lieu de 0,70 euro).

Dans la mesure où la collecte de la taxe de séjour est appelée à être effectuée par les sites de réservation en ligne, **il importe que les plateformes disposent de données centralisées et standardisées, transmises directement par l'administration fiscale,** sans qu'elles aient à prendre le cas échéant contact avec chaque commune ou EPCI.

L'article L. 2333-30 du CGCT prévoit qu'« *un décret en Conseil d'État détermine les informations qui doivent être tenues à la disposition des personnes chargées de collecter la taxe, afin de permettre à ces dernières de déterminer le tarif applicable sur le territoire des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ayant institué la taxe de séjour* ». Le décret n° 2015-970 du 31 juillet 2015 prévoit ainsi que **le ministère du budget met en ligne deux fois par an, sous forme de données téléchargeables dans un format standard, les informations suivantes** : les dates de début et de fin de la période de perception ; les tarifs de la taxe de séjour ; le montant du loyer maximal en-dessous duquel la taxe n'est pas due ; le taux de l'abattement de la taxe de séjour forfaitaire.

Toutefois, à ce jour, seuls des versions « scannées » des délibérations des communes sont disponibles sur le portail Internet dédié¹. Afin d'encourager la généralisation de la collecte par les plateformes en ligne – et pas uniquement par les plus importantes d'entre elles –, **le fichier mis à leur disposition par l'administration fiscale devrait être directement exploitable,** et devrait mentionner, au-delà des informations relatives à la taxe de séjour elle-même, les informations pratiques pertinentes (code postal,

¹ http://taxesejour.impots.gouv.fr/DTS_WEB/FR/

coordonnées bancaires, adresse de contact). Le fichier devrait aussi **mentionner si la taxe départementale de 10 % est applicable.**

Il est enfin proposé deux amendements FINC. 46 et FINC. 47 de clarification rédactionnelle.

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

ARTICLE 28

(Art. 112, 114, 158 B, 158 octies, 284 quater et 448 du code des douanes, art. 262-0 bis [nouveau] et art. L. 80 I du livre des procédures fiscales)

**Modernisation et simplification du dispositif
de recouvrement de la DGDDI**

Commentaire : le présent article étend l'obligation de télérèglement des redevables de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR) et des bénéficiaires d'un crédit d'enlèvement, simplifie le régime de cautionnement des entrepositaires agréés de produits énergétiques et crée une procédure obligatoire d'agrément pour les opérateurs de détaxe.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TÉLÉRÈGLEMENT EST OBLIGATOIRE POUR LES REDEVABLES DE CERTAINES TAXES

1. Le télérèglement est obligatoire pour les bénéficiaires du crédit d'enlèvement...

L'article 114 du code des douanes impose la mise en place d'un **cautionnement** pour le crédit d'enlèvement, c'est-à-dire le report de paiement des droits et taxes dus à l'importation.

Une **dispense de caution pour la TVA et les taxes qui lui sont assimilées** est prévue de façon automatique par l'alinéa 1 *bis*.

La dispense automatique de caution pour le report de paiement de la TVA est de nature à renforcer **l'attractivité du site « France »** : elle vise à favoriser l'augmentation des opérations liées au dédouanement sur les plates-formes logistiques françaises.

Toutefois, la présentation d'une caution peut être exigée par le service des douanes des personnes faisant l'objet d'une inscription non contestée du privilège du Trésor ou de la sécurité sociale, ou d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire.

Les bénéficiaires du crédit d'enlèvement, qu'il s'agisse d'opérateurs du commerce extérieur ou du secteur pétrolier, sont tenus, **lorsque le montant total à l'échéance des droits et taxes garantis excède 5 000 euros, d'effectuer le paiement par télérèglement** directement opéré sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France.

Aux termes de l'article 112 du code des douanes, les redevables peuvent acquitter leurs droits et taxes en présentant « *des obligations dûment cautionnées* » lorsque la somme à payer d'après chaque décompte est supérieure à 762 euros (et inférieure à 5 000 euros).

2. Et pour les redevables de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR)

La taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), régie par les dispositions du chapitre IV *bis* du titre X des codes des douanes (articles 284 *bis*, *bis A*, *ter*, *quater*, *quinquies* et *sexies*), a pour objet de **compenser les dépenses d'entretien de la voirie**, occasionnées par la circulation de certaines catégories de véhicules de fort tonnage.

Le fait générateur de la taxe est **la circulation sur la voie publique d'un véhicule** immatriculé en France ou dans un État tiers n'ayant pas conclu d'accord d'exonération réciproque avec la France, **d'un poids autorisé égal ou supérieur à 12 tonnes**, à l'exclusion de ceux qui sont spécialement conçus pour le transport de personnes.

Aux termes de l'article 284 *quater* du code des douanes, **le paiement de la taxe doit être effectué par téléversement, directement opéré sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France, lorsque son montant excède 5 000 euros.**

Cette taxe, assise sur le poids total autorisé en charge (PTAC) de ces véhicules, s'élève par exemple à 314 euros par semestre pour un semi-remorque à deux essieux dont le PTAC est égal ou supérieur à 39 tonnes.

L'article 73 de la loi de finances rectificative pour 2015¹ a modifié **la périodicité de déclaration et d'acquittement de la taxe**, qui est exigible d'avance, en instaurant **un régime semestriel** en lieu et place **du régime trimestriel** qui était prévu.

3. Un téléversement obligatoire perfectible

Alors que 87 % des créances des bénéficiaires du crédit d'enlèvement ont été payées par téléversement en 2015, l'évaluation préalable du présent article souligne que seuls « **2 % des créances de TSVR ont été téléversées en 2015, comme en 2014** ». En outre, les recettes régionales des douanes éprouvent des difficultés pour identifier les créances correspondant aux virements effectués et aux chèques reçus. Ainsi, des marges de progression demeurent en termes d'efficacité du recouvrement de la TSVR.

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Au contraire, le téléversement constitue un moyen de paiement sûr et efficace, et limite considérablement les incidents de paiement. D'après l'exposé des motifs de l'article, le téléversement permet, « *tant pour les redevables que pour l'administration des douanes et droits indirects, de bénéficier d'une chaîne de perception des droits et taxes entièrement automatisée, de l'application d'assiette à l'application comptable* ». Ces arguments plaident pour une généralisation du téléversement.

En tout état de cause, l'application d'un seuil à partir duquel le paiement est effectué par téléversement demeure une exception au droit commun régissant la fiscalité des entreprises : l'article 1681 *septies* du code général des impôts prévoit en effet que l'impôt sur les sociétés, la taxe sur les salaires, la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée soient payés par téléversement.

B. LE RÉGIME DE CAUTIONNEMENT DES ENTREPOSITAIRES AGRÉÉS DE PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

1. Une double garantie couvre les mêmes risques relatifs au stockage de produits énergétiques en suspension de droit

Le régime général d'accise relatif aux produits énergétiques, prévu aux articles 158 *bis* à 158 *duovicies* du code des douanes, permet à certains opérateurs qui ont obtenu le **statut d'entrepôt agréé** de recevoir d'un État membre de l'Union européenne, d'expédier vers un tel État, de produire, de détenir ou de transformer des produits énergétiques en suspension de droit.

Ceci permet aux entreprises redevables de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) de détenir ces produits dans un entrepôt fiscal suspensif sans avoir à faire une avance de trésorerie importante en attendant de récupérer les droits au moment de la vente du produit au consommateur final.

Seuls les entrepositaires agréés peuvent exploiter un **entrepôt fiscal de stockage**¹, **mais les entrepositaires agréés sont également susceptibles de louer les services de titulaires d'entrepôts fiscaux de stockage**, par exemple pour « *entreposer leurs produits aux endroits adéquats sur le territoire* »². L'entrepôt agréé est alors dit « stockiste ».

¹ L'article 158 A précise que l'entrepôt dans lequel les produits pétroliers sont reçus, stockés et expédiés en suspension de TICPE est dénommé « *entrepôt fiscal de stockage de produits pétroliers* ». L'article 158 D précise que l'établissement dans lequel les produits énergétiques destinés à être utilisés comme carburant ou combustible, autres que les produits pétroliers, le gaz naturel, la houille, les lignites et le coke, sont produits, détenus, reçus ou expédiés en suspension de TICPE est dénommé « *entrepôt fiscal de produits énergétiques* ».

² D'après l'évaluation préalable de l'article.

L'entrepôt agréé « stockiste » est tenu de fournir une **caution solidaire**, « afin de couvrir les risques inhérents à la production, à la transformation et à la détention des produits soumis à accise et garantissant le paiement des droits » (article 158 octies). Une telle caution permet de **garantir à l'État que les recettes fiscales dues sur ces produits seront effectivement perçues** et donc de couvrir les risques liés à la perte accidentelle du produit, ainsi que les défauts de déclaration ou de paiement des entreprises.

Aux termes de l'article 158 B du code des douanes, **l'entrepôt agréé, titulaire d'une autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal de stockage** est « responsable auprès de l'administration des douanes de toutes les opérations résultant du stockage des produits pétroliers et de l'application de la réglementation douanière et fiscale qui s'y rapporte ». À ce titre, il est redevable de l'impôt lors de la constatation de manquant et tenu de constituer une **caution solvable**.

Ainsi, l'entrepôt agréé titulaire de l'autorisation d'exploitation de l'entrepôt fournit une caution couvrant les opérations résultant du stockage de produits pétroliers au même titre que l'entrepôt agréé louant les services du titulaire de l'entrepôt pour entreposer ses stocks. L'évaluation préalable de l'article souligne que « *les mêmes risques sont cautionnés par le titulaire et par les stockistes* ».

2. Une dispense de caution pour les entrepôts agréés redevables de faibles montants de taxes

Depuis le 1^{er} janvier 2016¹, **les entrepôts agréés redevables d'un montant annuel de TICPE inférieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget sont dispensés de caution solidaire** (article 158 octies du code des douanes). En effet, la fourniture d'un cautionnement **peut être coûteuse pour ces entreprises et mobiliser de la trésorerie pour un faible risque fiscal**.

Or, s'ils sont dispensés de caution solidaire, ils restent soumis aux dispositions de l'article 114 du code des douanes, qui prévoit un **cautionnement pour garantir les crédits d'enlèvement qui permet le report de paiement des droits et taxes dus à l'administration des douanes et droits indirects** (cf. *supra*). En effet, seuls les redevables de la TVA et taxes assimilées sont dispensés de fournir la caution relative au crédit d'enlèvement.

¹ Article 85 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

C. LES ACHATS DE BIENS RÉALISÉS PAR DES VOYAGEURS PEUVENT FAIRE L'OBJET D'UNE EXONÉRATION DE TVA

1. Une exonération facultative relevant de la décision du vendeur

L'article 147 de la directive n° 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) prévoit la possibilité pour les voyageurs dont la résidence habituelle est située hors du territoire de l'Union européenne de bénéficier de la détaxe à l'exportation pour les achats destinés à leur usage personnel transportés en-dehors du territoire de l'Union européenne dans leurs bagages personnels.

Cette disposition a été reprise au 2° du I de l'article 262 du code général des impôts, qui prévoit que **les livraisons de biens expédiés ou transportés par l'acheteur qui n'est pas établi en France, sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée.**

Lorsque ces biens sont transportés dans des bagages personnels de voyageurs, cette exonération peut s'appliquer dès lors que **quatre conditions cumulatives sont réunies** :

- le voyageur ne réside pas en France ni dans un autre pays l'Union européenne ;

- les biens transportés ne concernent pas des tabacs, ne correspondent pas à un approvisionnement commercial et ne sont pas frappés d'une prohibition de sortie ;

- les biens sont transportés en dehors de l'Union européenne dans un délai de trois mois suivant le mois de la livraison ;

- la valeur globale de la livraison, TVA comprise, excède un montant fixé par un arrêté du ministre chargé du budget (175 euros¹).

L'exonération est cependant facultative et laissée **au choix du vendeur**. L'acheteur ne peut donc pas en exiger l'application.

Elle ne peut concerner que les livraisons effectuées en « boutique » et doit donner lieu à la remise d'un « **bordereau de vente à l'exportation** ».

Ce bordereau doit être présenté à la douane lors de la sortie du territoire de l'Union européenne depuis la France et, en tout état de cause, avant la fin du troisième mois suivant le mois d'achat.

Le vendeur peut opter pour **deux systèmes alternatifs de détaxe** :

- **lors de l'achat** : la vente s'effectue hors taxe et le vendeur n'a plus qu'à attendre le renvoi du bordereau visé par la douane ;

¹ Article 24 bis de l'annexe 4 du code général des impôts.

- **après l'achat** : la vente est réalisée toutes taxes comprises, la taxe n'est restituée au client qu'après réception du bordereau visé par la douane.

2. Un service pouvant être exercé directement par le commerçant ou par l'intermédiaire d'un opérateur de détaxe

Les vendeurs souhaitant proposer à leurs clients des achats en exonération de TVA peuvent tout d'abord faire appel à un opérateur de détaxe. **Une procédure simplifiée** baptisée PABLO (programme d'apurement des bordereaux par lecture optique de code-barres) a été mise en place en 2009 pour les commerçants affiliés à un opérateur de détaxe.

Le rôle de ce dernier consiste à proposer des solutions informatiques spécifiques compatibles avec PABLO et à assurer la gestion des opérations de détaxe (remboursement au voyageur, transmission à la direction générale des douanes et droits indirects des données des bordereaux de vente à l'exportation archivage des bordereaux, etc.). **Les opérateurs de détaxe représentent actuellement près de 95 % des bordereaux de vente en détaxe émis.**

Depuis le 1^{er} septembre 2012, les commerçants peuvent également proposer la détaxe à leur client de manière indépendante *via* la procédure **PABLO-Indépendants**. Celle-ci permet au vendeur de remplir le bordereau de vente en ligne. Celui-ci est ensuite imprimé et remis au client, qui pourra le scanner à une borne PABLO située dans un aéroport, port, etc. **Les commerçants indépendants ne représentent, à l'heure actuelle, qu'environ 5 % du nombre total des bordereaux de vente à l'exportation.**

L'utilisation du logiciel PABLO est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2014.

3. Des procédures souffrant d'importants dysfonctionnements notamment liés à l'absence de régulation des opérateurs de détaxe

L'évaluation préalable du présent article rappelle que **la procédure actuelle de détaxe souffre de graves dysfonctionnements liés à des retards de transmission des bordereaux de vente ou à leur perte, ainsi qu'au caractère souvent non conforme des documents transmis, engendrant des retards, voire l'absence de remboursement de la TVA acquittée par le voyageur et un allongement des procédures lors de la sortie du territoire de l'Union européenne.**

Or, si les textes actuels visent à encadrer la procédure de détaxe (informations à fournir à l'usager, modalités de renseignement du bordereau, etc.)¹, ils ne permettent pas à l'administration douanière d'exercer une véritable régulation de l'activité des opérateurs de détaxe. Ces derniers sont simplement tenus de signer une convention prévoyant les spécifications techniques pour la communication entre leurs systèmes informatiques et ceux de la direction générale des douanes et droits indirects.

L'évaluation préalable du présent article rappelle en particulier qu'il ne lui est pas possible de « s'assurer que les opérateurs de détaxe qui débutent leur activité disposent de la solvabilité financière nécessaire à cette activité ».

De même, l'administration n'a pas la capacité de « refuser l'activité d'opérateurs de détaxe à une entreprise qui ne disposerait pas de l'infrastructure nécessaire pour répondre aux exigences techniques [...] et qui n'offrirait donc pas les garanties suffisantes au regard des sommes de TVA en jeu et de leur exposition à la fraude la TVA ».

Elle précise enfin que l'administration « n'a aucun moyen de vérifier que ces opérateurs, ou leurs représentants, n'ont pas commis d'infractions graves ou répétées à la législation douanière, fiscale ou même pénale ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXTENSION DU TÉLÉRÈGLEMENT VISE LA SIMPLIFICATION ET L'ACCÉLÉRATION DU TRAITEMENT COMPTABLE DES TAXES CONCERNÉES

Le b) du 1° du I du présent article **supprime le seuil de 5 000 euros au-delà duquel s'applique de façon obligatoire le télérèglement des droits et taxes garantis par le crédit d'enlèvement**, prévu à l'article 114 du code des douanes. Le 3° du I fait de même en ce qui concerne la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), et précise que cette obligation s'applique « pour les véhicules utilisés à des fins professionnelles ».

Le télérèglement s'applique ainsi de façon obligatoire dès le premier euro du.

Le A du IV du présent article prévoit que ce dispositif entre en vigueur au **1^{er} juillet 2017 pour les redevables du crédit d'enlèvement**,

¹ Décret n° 2014-914 du 18 août 2014 pris en application de l'article 262-I (2°) du code général des impôts fixant les modalités d'émission des bordereaux de vente à l'exportation, arrêté du 16 décembre 2014 fixant la forme, les conditions d'établissement et d'apurement du titre justificatif des exportations effectuées par les voyageurs résidant dans un pays tiers à l'Union européenne ou dans une collectivité d'outre-mer de la République et circulaire du 13 février 2015 relative à la vente à des voyageurs résidant dans un pays tiers à l'Union européenne ou dans une collectivité d'outre-mer de la République – Procédure des bordereaux de vente à l'exportation.

tandis que le B décale l'entrée en vigueur au **1^{er} janvier 2018 en ce qui concerne les redevables de la TSVR.**

Par ailleurs, le 4° du I du présent article abroge l'article 112 du code des douanes, la présentation d'obligations dûment cautionnées qu'il prévoit lorsque le montant de taxe à régler est compris entre 762 et 5 000 euros devenant inutile dès lors que le téléversement devient obligatoire dès le premier euro du.

B. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DE CAUTIONNEMENT DES ENTREPOSITAIRES AGRÉÉS DE PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

1. La suppression de la double garantie couvrant les risques liés aux produits soumis à TICPE en suspension de droit

Ainsi qu'il a été démontré *supra*, l'entrepositaire agréé titulaire de l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal de stockage et l'entrepositaire agréé stockant des produits au sein de cet entrepôt apportent tous deux une caution garantissant les mêmes produits.

Dans la mesure où l'article 158 B du code des douanes désigne l'entrepositaire agréé titulaire de l'entrepôt fiscal de stockage « *responsable auprès de l'administration des douanes des produits soumis à accises stockés dans son établissement* », notamment en cas de constatation de manquants, le dispositif proposé par le présent article maintient la fourniture d'une caution solidaire par celui-ci. En revanche, **l'établissement agréé « stockiste » fournirait désormais une caution uniquement pour couvrir les risques liés à l'expédition des produits qu'il stocke.**

Ainsi, il est proposé de modifier l'article 158 *octies* afin que :

- l'établissement agréé titulaire de l'autorisation d'exploitation de l'entrepôt fiscal de stockage fournisse « *la caution solidaire couvrant les risques inhérents à la production, à la transformation, à la détention et à l'expédition des produits soumis à accise et garantissant le paiement des droits* » ;
- l'établissement agréé non titulaire de l'autorisation d'exploiter l'entrepôt, c'est-à-dire le « stockiste » fournisse « *une caution solidaire afin de couvrir les risques inhérents à l'expédition des produits soumis à accise* », cette opération étant sujette à un risque fiscal plus important.

En outre, la caution solvable prévue à l'article 158 B du code des douanes est supprimée.

2. La modification des conditions de la dispense de caution pour les opérateurs exerçant une activité à faible enjeu fiscal

Actuellement, seuls les entrepositaires agréés redevables d'un faible montant annuel de TICPE sont dispensés de la caution solidaire prévue à l'article 158 *octies* du code des douanes.

Le présent article propose au b) du 2° du I que le seuil en-deçà duquel s'applique la dispense de caution ne soit plus calculé par rapport à la TICPE due, mais par rapport au montant des garanties visant à couvrir les risques liés à la détention, à la production et à la transformation des produits énergétiques en suspension de la TICPE.

Par ailleurs, le seuil serait calculé au niveau d'une société pour l'ensemble des entrepôts qu'elle exploite en tant qu'entrepositaire agréé¹. Ce seuil, en-deçà duquel la société serait éligible à la mesure de décautionnement, devrait être défini par un arrêté du ministre chargé du budget.

Cette nouvelle modalité de définition du seuil tient davantage compte de la taille de la société, et permettra d'exclure du décautionnement les plus grandes sociétés, qui ont moins besoin de la dispense que les petites entrepositaires agréés.

3. L'élargissement au crédit d'enlèvement de la dispense de caution

Le a) du 1° du I du présent article prévoit d'ajouter un alinéa après le 1 *bis* de l'article 114 du code des douanes. Ce dernier prévoit que **les entrepositaires agréés admis au décautionnement mentionné *supra* soient également dispensés de fournir la caution relative au crédit d'enlèvement** afin de reporter le paiement des droits et taxes dus à l'administration. Il s'agit d'un allègement des démarches, visant à faciliter l'accès au crédit d'enlèvement, en particulier pour les opérateurs dits « stockistes ».

Les mesures relatives au régime de cautionnement des entrepositaires agréés de produits énergétiques entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

¹ Néanmoins, l'entrepositaire agréé reste obligatoirement tenu de fournir une caution solidaire au titre des mouvements de produits qui n'ont pas entièrement lieu sur le territoire métropolitain.

C. LA CRÉATION D'UN AGRÉMENT OBLIGATOIRE POUR LES OPÉRATEURS DE DÉTAXE

1. Un agrément dont la délivrance serait subordonnée au respect de trois critères

Le II du présent article crée un article 262-0 *bis* du code général des impôts prévoyant l'instauration d'un agrément obligatoire pour les opérateurs de détaxe.

Le I du futur article 262-0 *bis* précité prévoit que le demandeur doit satisfaire **trois critères pour bénéficier de cet agrément** :

- un critère de **fiabilité** : disposer d'un « dispositif efficace de sécurisation » des opérations au moyen d'un « système informatique de gestion des bordereaux de vente à l'exportation » ;

- un critère de **solvabilité** : présenter une situation financière « satisfaisante » permettant de « s'acquitter de ses engagements » ;

- un critère d'**intégrité** : ne pas avoir été sanctionné du fait de « manquements graves et répétés aux règles prévues par le code des douanes ou par le code général des impôts au cours des trois années précédant la présentation de la demande ».

2. Un statut assorti d'obligations pouvant être contrôlées et sanctionnées par l'administration

Aux termes du II du futur article 262-0 *bis* précité, **le maintien de l'agrément est conditionné au respect de quatre obligations. L'opérateur est ainsi tenu de** :

- transmettre à l'administration, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, les données électroniques des bordereaux de vente à l'exportation qu'il émet ou qui sont émis par les vendeurs affiliés. Le III prévoit que le non-respect de cette obligation peut donner lieu au versement d'une amende, dont le montant, fixé par décret en Conseil d'État, ne peut excéder 60 euros ;

- utiliser « un système d'évaluation et de gestion des risques liés aux processus de détaxe ». Selon les informations communiquées par le ministère du budget, les opérateurs agréés seront ainsi tenus de mettre en place une veille informatique destinés à détecter les éventuelles anomalies issues de leur outil informatique. Ils devront en outre être en mesure de prouver qu'ils exercent une surveillance satisfaisante des flux transmis à l'administration. Ils seront enfin tenus de mettre en place un système de contrôle interne permettant de détecter des situations pouvant être constitutives d'une fraude ;

- assurer « *la formation et l'information régulière de son personnel et de ses clients* ». En effet, **les dysfonctionnements constatés dans la procédure de détaxe peuvent émaner des commerçants eux-mêmes, qui ne sont pas nécessairement informés de l'évolution du cadre juridique** ;

- prévenir l'administration des modifications dans ses statuts et des changements ne lui permettant plus d'assurer le respect des critères devant être satisfaits pour bénéficier de l'agrément.

Le III du futur article 262-0 *bis* précité prévoit que le manquement à ces trois dernières obligations peut donner lieu au versement d'une **amende dont le montant, fixé par décret en Conseil d'État, peut atteindre jusqu'à 300 000 euros**.

Le IV du futur article 262-0 *bis* précité renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités de délivrance et de retrait de l'agrément, les « *conditions et procédures préalables à la certification de la plate-forme* » d'échange de données numériques et les modalités techniques du respect des obligations devant être respectées par l'opérateur agréé.

Le III du présent article modifie l'article L. 80 I du livre des procédures fiscales afin, d'une part, d'apporter une actualisation consistant à remplacer la référence à la « Communauté européenne » par l'« Union européenne » et, d'autre part, de permettre aux agents des douanes, ayant au moins le grade de contrôleur d'« *effectuer les recherches requises pour l'octroi et le renouvellement de l'agrément* ».

*

Le C du IV du présent article prévoit que ce dispositif entre en vigueur à une date fixée par décret, postérieure à l'expiration du délai de trois mois prévu par l'article 6 de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Celle-ci ne peut, en tout état de cause, intervenir après le 1^{er} janvier 2018.

Une dérogation est cependant prévue pour les opérateurs de détaxe exerçant leur activité avant l'entrée en vigueur du dispositif afin de leur permettre de poursuivre cette activité sans agrément jusqu'au 1^{er} juillet 2019.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du présent article, l'Assemblée nationale a adopté quatorze amendements rédactionnels, de clarification rédactionnelle, de précision, de coordination, à l'initiative de Valérie Rabault, rapporteur générale, avis l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'OBLIGATION DE TÉLÉRÉGLER LES DROITS ET TAXES SUJETS À UN CRÉDIT D'ENLÈVEMENT ET LA TSVR MODERNISE LA CHAÎNE COMPTABLE

De manière générale, d'après l'évaluation préalable de l'article, « *les incidents de paiement sont moins nombreux depuis la mise en place du télé règlement* ». Sa généralisation concernant les droits garantis par la caution relative au crédit d'enlèvement et la TSVR contribuera à augmenter la sécurisation des moyens de paiement et à diminuer les risques de défaut de paiement.

Par ailleurs, le télé règlement obligatoire permet l'appariement automatique des créances au moyen de paiement. **Ainsi, le temps de travail consacré par les agents régionaux des douanes à ces tâches diminuera en conséquence, permettant d'allouer davantage de temps à d'autres tâches, telle la fiabilisation de la chaîne de traitement comptable.**

B. LA SIMPLIFICATION DU RÉGIME DE CAUTIONNEMENT DES ENTREPOSITAIRES AGRÉÉS DE PRODUITS ÉNERGÉTIQUES EST BIENVENUE

La suppression de la « double garantie » devrait alléger les charges administratives et financières que représente la fourniture d'une caution solidaire pour les opérateurs agréés dont le niveau de risque fiscal est déjà couvert, en particulier pour les opérateurs dits « stockistes ». La fourniture d'un cautionnement peut en effet dans ce cas être **coûteuse pour ces entreprises et mobiliser inutilement de la trésorerie.**

Ainsi, la caution solidaire sera déposée par l'opérateur titulaire de l'autorisation d'exploiter l'entrepôt. L'entrepôt « stockiste » fournira une caution couvrant uniquement les risques liés à l'expédition, et non plus à la production, à la transformation, et à la détention des produits en suspension de TICPE.

Le présent article fixe également de nouvelles modalités de calcul du seuil permettant d'obtenir un décautionnement : ce seuil ne sera plus calculé en fonction du montant de TICPE due, mais en fonction du montant total de

garanties demandées à une société pour l'ensemble des entrepôts qu'elle exploite. D'après l'évaluation préalable de l'article, ce nouveau mode de calcul n'appelle pas de formalité particulière, « *car la mesure de décautionnement est conditionnée à la centralisation des garanties au niveau national* ». Néanmoins, votre rapporteur général note que, contrairement au dispositif actuel, le **décautionnement repose sur une demande de dispense de caution effectuée par l'opérateur**¹. Ce nouveau mode de calcul s'inscrit, certes, dans la dynamique de réorganisation de la chaîne comptable de la DGDDI, mais **entraîne une démarche administrative supplémentaire pour les opérateurs**, inévitable néanmoins pour que l'administration puisse s'assurer que la société est bien éligible au dispositif de décautionnement.

Enfin, la dispense de crédit d'enlèvement pour les petits entrepositaires agréés déjà dispensés de caution solidaire se justifie au regard des faibles montants en jeu. Cette mesure **allégera les formalités d'un certain nombre d'entreprises agréées** dispensées de caution solidaire et sujettes à la caution relative au crédit d'enlèvement.

C. LA CRÉATION D'UN STATUT D'OPÉRATEUR DE DÉTAXE AGRÉÉ DEVRAIT PERMETTRE DE FIABILISER LES PROCÉDURES ACTUELLES

Ainsi qu'il a été rappelé précédemment, la situation actuelle, qui se caractérise par d'importants dysfonctionnements pénalisant les voyageurs ayant effectué des achats en France, **nuît à la compétitivité et à l'attractivité de la France** alors que **le secteur touristique représente 7 % du PIB français**.

Par ailleurs, en 2015, les ventes en détaxe représentaient **7,2 milliards d'euros, contre 5,4 milliards d'euros l'année précédente**.

Votre rapporteur général considère que l'agrément mise en place par le présent article devrait permettre **de fiabiliser les procédures de détaxe** lorsque celles-ci sont effectuées par l'intermédiaire d'un opérateur de détaxe.

Les critères posés par le présent article et les obligations qu'il met en place, qui pourront être contrôlées par l'administration douanière et, le cas échéant sanctionnées par des amendes, devraient en effet permettre de **garantir la solvabilité et le caractère sérieux de ces opérateurs**, contrairement à la situation actuelle.

Votre rapporteur général prend en outre acte du fait que **le présent article a reçu un avis favorable de la part des principaux opérateurs de détaxe**, ainsi que le rappelle l'évaluation préalable du présent article.

¹ Le présent article prévoit que « *la société adresse à l'autorité compétente une demande de dispense de caution solidaire, conforme à un modèle établi par l'administration* ».

Aussi, sous réserve de l'adoption d'un amendement visant à préciser le critère de solvabilité (FINC. 49) devant être rempli par les demandeurs pour bénéficier du statut d'opérateur de détaxe et d'un amendement rédactionnel (FINC. 48), votre rapporteur général est favorable au dispositif prévu par le présent article.

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

ARTICLE 28 bis (nouveau)

(Art. 29, 104, 265 A, 346, 352 et titre XIII du code des douanes, art. 16, 218, et titre XII du code des douanes de Mayotte, art. 343 du code général des impôts)

**Suppression de la commission de conciliation et d'expertise douanière
et de la commission des hydrocarbures**

Commentaire : le présent article vise à supprimer la commission de conciliation et d'expertise douanière (CCED) et la commission des hydrocarbures à compter du 1^{er} janvier 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LA COMMISSION DE CONCILIATION ET D'EXPERTISE DOUANIÈRE
(CCED)***

Créée par la loi n° 68-1247 du 31 décembre 1968 portant réforme de l'expertise douanière et modifiant diverses dispositions du code des douanes, la commission de conciliation et d'expertise douanière (CCED) fait l'objet du titre XIII du code des douanes, qui fixe la procédure suivie devant cette instance (articles 441 à 450-1).

Elle est composée de deux magistrats du siège de l'ordre judiciaire, l'un président, l'autre vice-président, et de deux assesseurs désignés en raison de leur compétence technique. Ses membres sont nommés par décret.

La CCED a pour mission :

- de se prononcer en cas de contestation relative aux arrêtés du ministre chargé de l'économie et des finances tendant à prescrire, pour la déclaration de l'espèce tarifaire des marchandises, l'utilisation des éléments de codification de la nomenclature de dédouanement des produits (article 29 du code des douanes) ;

- de rendre un avis consultatif en cas de contestation entre l'administration des douanes et les opérateurs du commerce international sur l'espèce, l'origine ou la valeur des marchandises. Lorsque la contestation par le service des douanes intervient au moment de la vérification des marchandises, la consultation de la CCED est obligatoire dès lors que le déclarant n'accepte pas l'appréciation du service (article 104 du code des douanes). Elle est en revanche facultative lorsqu'elle intervient postérieurement.

B. LA COMMISSION DES HYDROCARBURES

Créée par l'article 3 de la loi n° 66-923 du 14 décembre 1966 portant diverses dispositions du code des douanes, la commission des hydrocarbures est inscrite au 2. de l'article 265 A du code des douanes.

Placée auprès du ministre chargé de l'industrie, elle comprend « *en nombre égal des représentants de l'industrie du pétrole et des représentants de l'administration. Son président qui, en cas de partage, a voix prépondérante, et ses membres sont désignés et ses conditions de fonctionnement sont fixées par arrêté du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'industrie* ».

Le 3. de l'article 265 A précité lui assigne **trois missions** :

- formuler des avis sur les arrêtés pris par le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre chargé de l'industrie, sur le fondement du 1. de l'article 265 A précité, visant à préciser les caractéristiques des produits énergétiques, mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible passibles d'une taxe intérieure de consommation ;

- se prononcer sur les contestations relatives à l'espèce et à l'origine des huiles brutes de pétrole et des minéraux bitumineux ;

- se voir confier par l'autorité judiciaire, éventuellement saisie, une expertise sur ces questions.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de nos collègues députés Jean-Claude Buisine, Dominique Lefebvre et Alain Fauré, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

En premier lieu, il vise à **supprimer la commission de conciliation et d'expertise douanière**.

À cette fin, il abroge le titre XIII du code des douanes (1° du I) ainsi que le titre XII du code des douanes de Mayotte lui correspondant (3° du II).

Le présent article prévoit en outre différentes modifications de coordination :

- il abroge les articles 29 et 104 précités (1° du I) et supprime la fin du 7 de l'article 16 du code des douanes de Mayotte (1° du II) ;

- il supprime la deuxième phrase du second alinéa de l'article 346 du code des douanes (procédure de contestation de l'avis de mise en recouvrement), qui prévoyait qu'en cas de contestation d'une créance, si la CCED était saisie, le délai de six mois dans lequel le directeur régional des

douanes devait statuer partait du jour de la notification aux parties de l'avis rendu par la commission (2° du I), ainsi que la seconde phrase du second alinéa de l'article 218 du code des douanes de Mayotte lui correspondant ;

- le 3° du I supprime la seconde phrase du 2 de l'article 352 du code des douanes, qui prévoyait qu'en cas d'action contre une décision de l'administration prise à la suite d'une demande de remise ou de remboursement, si la CCED était saisie, le délai de trois mois à compter de la notification de la décision de l'administration dans lequel cette action devait être présentée était suspendu ;

- son III supprime le dernier alinéa de l'article 343 du code général des impôts, qui prévoyait que les contestations sur l'identification de produits en tant que mistelles, vermouths, vins de liqueur et produits similaires, devant faire l'objet d'une déclaration à l'administration, devaient être déferées à la CCED.

Enfin, le 1° du I du présent article supprime la commission des hydrocarbures en abrogeant les 2 et 3 de l'article 265 A.

*

Le IV du présent article prévoit que ces modifications s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2017.

Son V précise cependant que les recours portés devant la CCED avant cette date devront faire l'objet d'un avis de celle-ci.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le rappelle l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, la commission permanente des hydrocarbures ne s'est jamais réunie depuis sa création en 1966. Sa suppression apparaît par conséquent de bon sens.

S'agissant de la suppression de la CCED, votre rapporteur général estime que cette instance, lors de sa création, permettait une solution originale au traitement des contestations entre l'administration et les opérateurs de commerce international en proposant une conciliation gratuite et simple, selon une procédure majoritairement écrite et contradictoire.

Elle apparaît cependant aujourd'hui **très largement superflue** dans la mesure où, en application des articles 67 A à 67 D du code des douanes, avant toute prise d'une décision défavorable, l'administration est tenue d'adresser ou de remettre en mains propres, un courrier contenant la décision envisagée, les motifs de celle-ci, la référence aux documents et aux informations sur lesquels la décision sera fondée ainsi que mentionnant la possibilité dont l'opérateur dispose pour faire connaître son avis, par écrit, dans les 30 jours à compter de la notification du courrier ou de sa remise en

mains propres. Le délai imparti à l'administration pour adopter sa décision est suspendu jusqu'à la réception de la réponse de l'opérateur et, au plus tard, jusqu'à l'expiration du délai de 30 jours, s'il ne répond pas avant l'expiration de ce délai.

La saisine de la CCED constitue en outre **un doublon** avec la **procédure de contestation de l'avis de mise en recouvrement prévue à l'article 346 précité, dont elle allonge, de manière excessive, les délais de traitement**, alors que ses avis sont majoritairement contestés devant les tribunaux. Ainsi, en 2016, la CCED a instruit des dossiers qui lui ont été soumis en 2012, 2013 et 2014, soit des délais d'instruction pouvant atteindre quatre ans.

Selon les informations transmises par le ministère du budget à votre rapporteur général, **la suppression de la CCED ne devrait pas se traduire par un encombrement des tribunaux de grande instance**, dans la mesure où le nombre de dossiers déposés chaque année devant cette commission est de l'ordre de soixante-dix sur l'ensemble du territoire.

Aussi, votre rapporteur général considère que cette mesure est de nature à **simplifier et alléger les procédures de contestations devant l'administration des douanes et y est donc favorable sous réserve de l'adoption d'un amendement de précision (FINC. 50) concernant les règles de procédures applicables aux recours portés devant la CCED avant le 1^{er} janvier 2017.**

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

ARTICLE 28 ter (nouveau)

(Art. 265, 265 sexies, 265 septies et 265 octies du code des douanes)

Suppression de l'autorisation accordée aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse de moduler le taux de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Commentaire : le présent article supprime la possibilité offerte aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse de moduler les taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les supercarburants et le gazole consommés sur leur territoire et affecte aux régions et à la collectivité territoriale de Corse la fraction maximale du tarif qu'elles pouvaient choisir d'appliquer.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹, l'article 52 de la loi de finances pour 2005², complété par l'article 40 de la loi de finances pour 2006, **attribue aux régions et à la collectivité territoriale de Corse une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**. Cette part est obtenue, pour l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse, par application d'une fraction du tarif de la TICPE aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

Cette fraction de tarif s'élève à :

- 1,11 € par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ;
- 0,79 € par hectolitre, s'agissant du gazole.

Chaque région reçoit un produit de TICPE correspondant à un pourcentage de cette fraction de tarif, pourcentage fixé par région en loi de finances.

A. LA « PREMIÈRE TRANCHE » DE LA MODULATION RÉGIONALE DE LA TICPE

Depuis le 1^{er} janvier 2007, **les conseils régionaux et l'assemblée de Corse sont autorisés à réduire ou augmenter le tarif de TICPE applicable**

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

aux carburants vendus aux consommateurs finals sur leur territoire, dans une double limite :

- d'une part, les régions ne peuvent faire varier leur tarif régional de TICPE qu'à due concurrence du niveau de la fraction de tarif de TICPE qui leur a été attribuée par l'article 40 de la loi de finances pour 2006 (dans sa version en vigueur au moment de la décision de modulation) ;

- d'autre part, la réfaction de taux maximale est fixée par la loi, pour le **supercarburant SP95-E5 et le gazole, et s'élève respectivement à 1,77 et à 1,15 euro par hectolitre.**

Les conseils régionaux et l'assemblée de Corse doivent adopter une délibération fixant le niveau de la modulation pour l'année suivante avant le 30 novembre de chaque année. Cette délibération doit être notifiée à la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui procède à la publication des tarifs de TICPE ainsi modifiés. Ces tarifs modifiés entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante.

Il s'agit de la « **première tranche** » **modulable par les conseils régionaux**. De 2008 à 2014, sur 22 régions, **seule la région Poitou-Charentes n'a pas fait usage de son pouvoir de modulation**, la collectivité territoriale de Corse n'ayant augmenté ses tarifs de supercarburant sans plomb et de gazole qu'en 2009, dans des limites inférieures aux plafonds. **Les autres régions ont augmenté leur fraction de tarif jusqu'aux valeurs maximales autorisées.**

B.LA « DEUXIÈME TRANCHE » DE LA MODULATION RÉGIONALE DE LA TICPE

Par ailleurs, l'article 94 de la loi de finances pour 2010¹ a prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2011, les conseils régionaux et l'assemblée de Corse puissent **majorer** d'une « deuxième tranche » la TICPE applicable aux carburants vendus sur leur territoire, dans la limite de **0,73 euro par hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 euro par hectolitre pour le gazole.**

Les recettes de cette majoration sont exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial² ou à l'amélioration du réseau de transports urbains en Île-de-France (article 265 A *bis* du code des douanes).

Les modalités de délibérations des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse sont identiques à celles fixées pour la « première tranche » de modulation.

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Infrastructure mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Seule la Corse n'a pas voté cette deuxième tranche. Les autres régions ont voté le taux maximum¹.

Modulations de tarifs de TICPE prévues pour les conseils régionaux et l'assemblée de Corse

(en euros par hectolitre)

	Modulation LFR 2005 (Première tranche)	Majoration LFI 2010 (Deuxième tranche)	TOTAL
Supercarburant sans plomb	1,77	0,73	2,5
Gazole	1,15	1,35	2,5

Source : commission des finances, d'après les articles 265 et 265 A bis du code des douanes

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances.

Au regard de l'adoption par tous les conseils régionaux du taux maximal prévu par la loi pour la modulation de TICPE (sauf par l'assemblée de Corse), il prévoit de **supprimer la possibilité dont disposaient les conseils régionaux et l'assemblée de Corse de moduler le tarif de TICPE appliqué aux carburants vendus sur leur territoire.**

La disposition actuelle de l'article 265 du code des douanes relative à la « première tranche » de la modulation de taux de TICPE est ainsi remplacée par une disposition **affectant aux régions et à la Corse la fraction maximale qui était antérieurement prévue, soit 1,77 euro par hectolitre pour le supercarburant, et 1,15 euro par hectolitre pour le gazole.**

Les articles 265 *sexies* et *octies* sont modifiés en conséquence, et la présente mesure s'appliquerait à compter du 1^{er} janvier 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions prévoyant la possibilité pour les conseils régionaux de moduler à la hausse ou à la baisse la fraction régionale de tarif de TICPE applicable sur leur territoire apparaissent en effet aujourd'hui superflues,

¹ La région Poitou-Charentes n'utilisait pas la modulation de taux de TICPE (ni la première, ni la deuxième tranche). Le conseil régional de la région « Nouvelle Aquitaine » a décidé en juin 2016 d'utiliser la modulation de taux et d'appliquer le taux maximum.

dès lors que tous les conseils régionaux ont adopté les taux maximaux, tant pour la « première tranche » de modulation que pour la deuxième.

Par ailleurs, la « deuxième tranche », prévue à l'article 265 A bis du code des douanes, n'est pas supprimée par le présent article, ce qui laisse une marge de manœuvre aux conseils régionaux dans la détermination d'une partie du tarif de TICPE applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals sur leur territoire. Toutefois, à titre de rappel, cette part ne peut être modulée mais ne peut être que majorée, et elle doit être affectée au financement d'infrastructures de transport durable ou à l'amélioration du réseau de transports urbains en Île-de-France.

En outre, alors que l'assemblée de Corse n'a pas voté de taux correspondant à la « première tranche » de modulation (à l'exception de l'année 2009), elle se verrait affectée la fraction de tarif équivalente au taux maximal de cette première tranche. Néanmoins, d'après le secrétaire d'État au budget, la Corse « aurait sans nul doute adopté cette majoration compte tenu de l'évolution qui s'est produite au sein de (cette) collectivité »¹.

Quand bien même tous les conseils régionaux (à l'exception de l'assemblée de Corse) ont adopté le taux maximum, en application de la modulation du tarif de TICPE dont ils disposent, la suppression de cette capacité de modulation porte atteinte à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. L'intérêt de la mesure résidait en effet dans le libre choix laissé aux conseils régionaux de moduler à la hausse ou à la baisse une partie du tarif de TICPE applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals sur leur territoire. L'affectation par défaut de la fraction de tarif équivalente au taux maximal de la première tranche revient à consolider la hausse du tarif de TICPE sans que ce tarif puisse être diminué par la suite autrement que par la loi.

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

¹ Compte-rendu des débats de séance publique du 7 décembre 2016, deuxième séance, Assemblée nationale.

ARTICLE 29

(Art. 77, 1503, 1510, 1515, 1651, 1651 A, 1651 B, 1651 C, 1651 D, 1651 E, 1651 G, 1651 F, 1651 M et 1653 du code général des impôts, art. L. 212-2, L. 552-6, L. 562 et L. 573-2 du code des relations entre le public et l'administration, art. L. 59, L. 59 A, L. 60, L. 76, L. 136, L. 190, L. 250, L. 256 et L. 257 A du livre des procédures fiscales)

Modernisation et simplification du recouvrement et du contrôle fiscal

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à réduire de 101 à 36 le nombre des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDIDTCA), et d'autre part, à dispenser de signature manuscrite les avis de mise en recouvrement (AMR) émis par l'administration fiscale, ainsi que les décisions d'admission partielle.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DES IMPÔTS : UN ÉCLATEMENT GÉOGRAPHIQUE AUX EFFETS NÉGATIFS

Lors d'un contrôle fiscal, en cas de désaccord entre l'administration et le contribuable sur des rehaussements notifiés en matière d'impôts sur les bénéfices (bénéfice industriel et commercial, bénéfice agricole, bénéfice non commercial etc.) ou de taxes sur le chiffre d'affaires, **l'une des deux parties peut saisir pour avis la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDIDTCA)**, prévue aux articles 1651 à 1651 G du code général des impôts (CGI).

Aux termes de l'article 1651 du code général des impôts, **cette instance est présidée par le président du tribunal administratif (TA)** ou, à sa demande, par un membre de ce tribunal ou de la cour administrative d'appel. Elle comprend en outre trois représentants des contribuables¹ et deux représentants de l'administration fiscale ayant au moins le grade d'inspecteur départemental.

Il existe aujourd'hui 101 commissions, soit une par département.

Cet éclatement aboutit à une situation problématique, tant pour la qualité des avis rendus que pour les délais dans lesquels ils sont rendus. L'évaluation préalable du présent article indique ainsi que « *dans certains*

¹ Pour la plupart des matières sur lesquelles la commission est compétente, la loi prévoit que l'un des représentants des contribuables est un expert-comptable. Les autres sont désignés par les organismes professionnels représentatifs : chambres de commerce et d'industrie territoriales, chambres de métiers et de l'artisanat, fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles etc.

départements, le nombre de dossiers à examiner est très faible, avec un risque sur la qualité des avis ; dans d'autres départements, les services sont surchargés, ce qui du fait des délais d'examen longs, peut conduire à des demandes dilatoires » – en effet, la saisine de la commission départementale des impôts est suspensive de la mise en recouvrement des rappels notifiés.

D'une manière générale, **l'éclatement des commissions n'est guère favorable à l'homogénéité des positions**, et donc à l'égalité de traitement entre les contribuables.

Cette situation est de surcroît coûteuse, puisque les règles relatives à la composition de chaque commission conduisent à mobiliser un grand nombre d'experts et de personnes qualifiées sur tout le territoire, parfois pour un volume de dossiers très limité.

B. LA DISPENSE DE SIGNATURE MANUSCRITE : UNE MESURE QUI POURRAIT ÊTRE ÉTENDUE

En vertu du **principe général** posé par l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, « *toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ».

Il découle de ce principe général que les agents de l'administration doivent **signer leurs décisions de manière manuscrite, et les adresser ensuite par voie postale**. Il en découle d'importants frais de gestion, liés notamment au traitement manuel des courriers et aux coûts d'affranchissement.

Par conséquent, l'article 34 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives a **prévu plusieurs dérogations, aujourd'hui codifiées à l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration**.

Sont ainsi dispensés de la signature de leur auteur, « *dès lors qu'ils comportent ses prénom, nom et qualité ainsi que la mention du service auquel celui-ci appartient* », les actes suivants :

- **d'une part, les décisions administratives qui sont notifiées au public par l'intermédiaire d'un téléservice** conforme aux normes prévues par la loi et les autres textes applicables (par exemple *impots.gouv.fr*) ;

- **d'autre part, une liste d'actes limitativement énumérés, relevant principalement de la direction générale des finances publiques (DGFIP)**, et ceci quelles que soient les modalités selon lesquelles ils sont portés à la connaissance des intéressés : les avis à tiers détenteur (ATD) ; les oppositions à tiers détenteur (OTD) ; les oppositions administratives (OA) ; les saisies à tiers détenteur (STD) ; les lettres de relance relatives à l'assiette ou au recouvrement ; les mises en demeure de souscrire une déclaration ou

d'effectuer un paiement ; les décisions d'admission totale d'une réclamation ; les demandes de documents et de renseignements pouvant être obtenus par la mise en œuvre du droit de communication de l'administration fiscale.

S'agissant plus particulièrement des décisions d'admission d'une réclamation, le droit actuel permet donc à l'administration fiscale de porter directement sa décision à la connaissance du contribuable, sans signature manuscrite, lorsqu'il s'agit d'une admission totale. **En revanche, les décisions doivent toujours porter la signature manuscrite dans le cas d'une admission partielle**, c'est-à-dire lorsque le redevable invoque plusieurs motifs à l'appui de sa demande de réclamation et que l'administration ne fait droit qu'à certains d'entre eux.

Cette différence de traitement apparaît aujourd'hui injustifiée, d'autant qu'elle rend impossible une impression de masse et centralisée dans les établissements de services informatiques (ESI) dédiés de la DGFIP. D'après l'évaluation préalable du présent article, **environ 40 000 décisions d'admission partielle ont été prononcées en 2015** par les services de la DGFIP pour les réclamations contentieuses et gracieuses.

Par ailleurs, à ce jour, la dispense de signature manuscrite n'est pas possible pour les avis de mise en recouvrement (AMR). Aux termes des articles L. 256 à L. 257 B du livre des procédures fiscales (LPF), l'avis de mise en recouvrement est un titre exécutoire adressé par le comptable public compétent à tout redevable des sommes, droits, taxes et redevances de toute nature dont le recouvrement lui incombe lorsque le paiement n'a pas été effectué à la date d'exigibilité. **L'AMR est signé manuellement et rendu exécutoire par l'agent compétent de l'administration.**

Par conséquent, les AMR ne peuvent pas être envoyés directement aux redevables par les services chargés de leur impression en masse. Après la prise en charge de la créance par le comptable public compétent, ils sont donc retournés aux services des impôts des entreprises (SIE) ou des particuliers (SIP) ou aux pôles de recouvrement spécialisé (PRS) pour signature et envoi aux redevables.

D'après l'évaluation préalable du présent article, **1 418 079 AMR ont été émis en 2015 par les comptables publics de la DGFIP.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES COMMISSIONS DES IMPÔTS

En premier lieu, le présent article vise à regrouper les commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires – qui perdraient donc leur qualification de « départementales » – au niveau du ressort de chaque tribunal administratif.

Leur nombre serait donc réduit à 36, contre 101 actuellement.

L'article 1651 du code général des impôts précité serait modifié à cet effet. Treize autres articles du même code seraient modifiés par coordination, **à droit constant** : ni la procédure, ni la composition, ni la compétence de ces commissions ne serait modifiées.

Compte tenu des délais nécessaires à la mise en place des nouvelles commissions des impôts, ces dispositions seraient applicables à compter du 1^{er} septembre 2017.

B. L'EXTENSION DE LA DISPENSE DE SIGNATURE MANUSCRITE À DEUX NOUVELLES CATÉGORIES D'ACTES

En second lieu, le présent article vise à **dispenser de signature manuscrite les avis de mise en recouvrement (AMR) d'une part, et les décisions d'admission partielle suite à la réception d'une réclamation d'autre part.**

À cet effet, l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration précité serait modifié, ainsi que, par coordination, trois articles du même code et les articles L. 256 et L. 257 A du livre des procédures fiscales.

Ces dispositions seraient applicables à compter du 1^{er} janvier 2017, permettant une simplification immédiate des procédures.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Jean-Claude Buisine, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement visant à transposer, à l'article 345 du code des douanes, la dispense de signature des avis de mise en recouvrement proposée par le présent article.** De fait, les avis de mise en recouvrement sont utilisés à la fois par les agents de la DGFIP et **par ceux de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**, dans le cadre des procédures de recouvrement des créances de toute nature dont ils sont chargés.

L'Assemblée nationale a également adopté **quatre amendements rédactionnels** à l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les deux mesures proposées par le présent article constituent des améliorations bienvenues de la procédure fiscale.

S'agissant de la réduction du nombre des commissions des impôts, celle-ci devrait bénéficier :

- **au contribuable d'une part, qui bénéficiera de l'expertise, de la professionnalisation et de l'homogénéité accrues des avis rendus par les commissions,** dans le sens d'une meilleure sécurité juridique et d'une plus grande égalité de traitement devant l'impôt, mais aussi de **délais raccourcis** ;

- **à l'administration d'autre part,** dans la mesure où le regroupement des commissions permettra non seulement d'améliorer la qualité et la rapidité de leurs travaux, mais aussi de **diminuer sensiblement leurs coûts de fonctionnement**. Le gain pour les finances publiques, toutefois, n'a pas été chiffré avec précision.

Par rapport à un regroupement au niveau des 18 nouvelles régions, **le choix du ressort des 36 tribunaux administratifs apparaît comme le plus indiqué,** d'une part car il permet de maintenir un lien de proximité avec le contribuable, et d'autre part car il est cohérent avec le rôle important du président du tribunal administratif au sein de la commission, qu'il préside et où sa voix est prépondérante.

S'agissant ensuite de la dispense de signature des avis de mise en recouvrement et des décisions partielles d'admission, celle-ci s'inscrit dans un contexte de progrès croissants de la **dématérialisation** d'une part, et de **l'industrialisation** des processus de production d'actes standardisés d'autre part. Elle permettra en effet un envoi direct de ces titres par les services dédiés qui en assurent l'impression en masse.

D'après l'évaluation préalable, **cette réforme devrait représenter un gain total d'environ 175 000 euros pour la DGFIP,** soit un gain de 0,12 euro à 0,192 euro par pli basculant en envoi industrialisé, et un gain de 0,55 euro par envoi couvert par le choix d'option de dématérialisation de l'usager (environ 20 % des usagers). Les nécessaires adaptations informatiques n'ont pas été chiffrées.

Cette mesure s'appliquerait au-delà de la seule DGFIP : ainsi, **l'administration des douanes peut aussi émettre des avis de mise en recouvrement et prendre des décisions d'admission partielle,** de même que, par exemple, et d'après l'évaluation préalable, *« les agences financières de bassin, au titre des redevances qu'elles perçoivent et qui revêtent le caractère d'impositions de toute nature ».*

De nombreuses mesures similaires ont été adoptées dans le cadre des projets de loi de finances et des projets de loi de finances rectificative de ces dernières années.

Reste que le caractère très progressif de la dématérialisation trahit un manque d'ambition, alors que des centaines de procédures imposent encore le remplissage de formulaires papier, une signature manuscrite ou

l'envoi d'un courrier postal, et ceci dans les relations avec de nombreuses administrations, dont la DGFIP et de la DGDDI.

De fait, le « choc de simplification » consiste, bien souvent, en une démarche au cas par cas, procédure par procédure.

À titre d'exemple, **les frais d'affranchissement de la DGFIP** constituent son second poste de dépenses de fonctionnement, et représentent encore **environ 200 millions d'euros par an – un montant à comparer avec les 175 000 euros d'économies prévues par le présent article**. Un rapport d'avril 2015 rendu dans le cadre des revues de dépenses¹ incite à poursuivre les efforts engagés en « *faisant de la dématérialisation la règle et du papier l'exception* ».

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

¹ Rapport établi par le service du pilotage et du budget de la DGFIP dans le cadre des « revues de dépense », avril 2015.

ARTICLE 30

(Art. 39, 39 duodecimes, 145 et 219 du code général des impôts)

Mise en conformité du régime des sociétés mères et filiales

Commentaire : le présent article prévoit une mise en conformité du régime des sociétés mères-filles avec plusieurs décisions du Conseil constitutionnel, en particulier pour étendre le bénéfice de ce régime aux titres de participation sans droit de vote, ainsi qu'aux titres de participation dans des sociétés établies dans un État ou territoire non coopératif sous réserve que la société détentrice apporte la preuve de la réalité de son activité économique dans cet État ou territoire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXONÉRATION DU RÉGIME MÈRE-FILLES CONDITIONNÉE À L'EXERCICE D'UNE INFLUENCE SUR LA FILIALE

Défini par l'article 145 du code général des impôts, **le régime spécial des sociétés mères et filiales permet d'exonérer la société mère de l'impôt sur les sociétés à raisons des dividendes reçus de sa filiale, à l'exception d'une quote-part de frais et charges de 5 %**. Ce régime a pour objet d'éviter la double imposition qui résulterait d'une stricte application de la règle selon laquelle l'ensemble des bénéfices réalisés par chaque société sont soumis à l'impôt sur les sociétés aux produits des participations, ces derniers ayant déjà supporté l'impôt sur les sociétés dans le chef des sociétés filiales.

Ce régime, ouvert sur option de la société mère, bénéficie aux sociétés quel que soit leur forme juridique ou leur lieu d'implantation, à l'exclusion des États et territoires non coopératifs. Pour ouvrir droit au régime mères-filles, les titres de participation détenus (en pleine propriété ou en nue-propriété) par la mère doivent représenter **au moins 5 % du capital de la filiale**, revêtir la forme nominative ou être déposés dans un établissement désigné par l'administration, et avoir été détenus pendant au moins deux ans.

Par ailleurs, conformément au 6 b-ter de l'article 145 du code général des impôts, **le régime fiscal des sociétés mères n'est pas applicable aux produits des titres auxquels ne sont pas attachés de droits de vote**. Le bénéfice du régime des sociétés mères est en effet réservé aux sociétés qui participent de manière **active** à la gestion de leur filiale par l'exercice du droit de vote.

Il est cependant précisé que les titres auxquels ne sont pas attachés de droits de vote peuvent bénéficier de l'exonération du régime mère-filles dès lors que « la société détient des titres représentant au moins 5 % du capital et des droits de vote de la société émettrice ». Par exemple, si une société A détient 8 % du capital et 5 % des droits de vote d'une société B, alors l'ensemble des titres détenus par la société A, y compris ceux auxquels ne sont pas attachés de droits de vote, bénéficient de l'exonération d'impôt sur les sociétés permise par le régime mère-filles.

B. DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL RELATIVES À L'EXCLUSION DES TITRES DE PARTICIPATION SANS DROITS DE VOTE

Le Conseil constitutionnel a, dans deux décisions successives au cours de l'année 2016, censuré l'exclusion des titres de participation sans droit de vote pour l'application du régime mère-filles.

Dans une **première décision du 3 février 2016 n° 2015-520 QPC « Metro Holding SA »**, le Conseil constitutionnel a estimé qu'une rédaction ancienne de l'article 145 du code général des impôts, qui excluait de façon générale les titres auxquels ne sont pas attachés de droit de vote du bénéfice du régime mère-filles, était contraire à la Constitution. En effet, il crée une différence de traitement avec les titres de participation détenus par une société française sur une société d'un autre État membre de l'Union européenne, pour lesquels la directive mère-filles ne prévoit pas de distinction selon que les titres aient ou non des droits de vote. Comme le souligne le Conseil constitutionnel, il résulte de la combinaison de ces dispositions « *une différence de traitement entre sociétés bénéficiant du régime fiscal des sociétés mères selon que les produits des titres de participation auxquels ne sont pas attachés de droits de vote sont versés soit par une filiale établie en France ou dans un État autre qu'un État membre de l'Union européenne soit, à l'inverse, par une filiale établie dans un État membre de l'Union européenne* ». Il a également relevé que cette différence de traitement est sans rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur par l'édiction de cette condition relative au droit de vote, qui est de « *favoriser l'implication des sociétés mères dans le développement économique de leurs filiales* ». En conséquence, le Conseil constitutionnel a censuré cette exclusion.

Dans une **seconde décision du 8 juillet 2016 n° 2016-553 QPC « Natixis »**, le Conseil constitutionnel a confirmé cette jurisprudence en l'appliquant à la nouvelle rédaction de l'article 145 du code général des impôts. Par rapport à la version jugée dans la précédente décision, l'article 145 précisait que sont exclus de l'exonération du régime mère-filles les produits de titre de participation auxquels ne sont pas attachés de droit de vote, sauf si la société détient au moins 5 % du capital et des droits de vote de la société émettrice. Le Conseil constitutionnel a estimé que cet ajout supprimait la différence de traitement s'agissant des titres de participation sans droit de vote des sociétés mères détenant au moins 5 % du capital et des

droits de vote. **En revanche, il a constaté que cet ajout « maintient toutefois une différence de traitement entre sociétés bénéficiant du régime fiscal des sociétés mères lorsqu'elles détiennent des titres de participation de filiales représentant moins de 5 % du capital et des droits de vote de la filiale. En effet, selon que les produits des titres de participation auxquels ne sont pas attachés de droits de vote sont versés par une filiale établie en France ou dans un État autre qu'un État membre de l'Union européenne ou, à l'inverse, par une filiale établie dans un État membre de l'Union européenne, ces produits sont ou non exclus de la déduction du bénéfice net total ».**

En conséquence, **le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnel, avec effet immédiat, le b ter (aujourd'hui c) du 6 de l'article 145 du code général des impôts**, qui excluait du bénéfice du régime mère-filles les titres de participation sans droit de vote.

C. DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL RELATIVE À L'APPLICATION DU RÉGIME DE LONG TERME AUX CESSIONS DE TITRES DE SOCIÉTÉS

Le d du 6 de l'article 145 du code général des impôts prévoit que l'exonération du régime mère-fille ne s'applique pas aux produits de participation issus de sociétés établies dans un État ou territoire non coopératif. Toutefois, le Conseil constitutionnel a estimé, dans une décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015, que cette exclusion, pour justifiée qu'elle soit, ne devait pas faire obstacle à ce que le contribuable puisse la renverser en apportant la preuve que « la prise de participation dans une société établie dans un tel État ou territoire correspond à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire ».

Cette réserve du Conseil constitutionnel a été traduite par l'inclusion, par l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2015, de cette « clause de sauvegarde », à savoir de la possibilité pour une entreprise d'apporter la preuve de sa bonne foi au sein du d du 6 de l'article 145 du code général des impôts.

Or, **la réserve du Conseil constitutionnel s'appliquait non seulement au régime mère-filles de l'article 145, mais aussi au régime des cessions de long terme des titres de participation** – qui prévoit une exonération d'impôt sur les sociétés en contrepartie de la réintégration d'une quote-part pour frais et charges de 12 %. En effet, les participations dans les sociétés établies dans un ETNC en sont également exclues par le c) du 2 de l'article 39 *duodecies* et du a *sexies-0 ter*) du paragraphe I de l'article 219 du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a **trois principaux objets** : la mise en conformité avec la décision du Conseil constitutionnel s'agissant des titres de participation sans droit de vote au titre du régime mère-filles ; l'ajout de la clause de sauvegarde concernant le régime de long terme des cessions des titres de participation de sociétés établies dans un ETNC ; l'inscription dans la loi des règles de détention des titres au porteur s'agissant du régime mère-filles.

A. LA MISE EN CONFORMITÉ DU RÉGIME MÈRE-FILLES CONCERNANT LES TITRES DE PARTICIPATION SANS DROIT DE VOTE

La décision précitée du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2016 a abrogé, au sein de l'article 145 du code général des impôts, l'exclusion des titres de participation sans droit de vote du régime des sociétés mères-filles.

Par conséquent, **l'alinéa 11 du présent article abroge le c du 6 de l'article 145 du code général des impôts qui prévoit cette exclusion.**

De même, l'alinéa 10 du présent article réécrit le dernier alinéa du 1 de l'article 145, qui traite du cas du transfert des titres à une fiducie. Dans ce cas, l'alinéa prévoit aujourd'hui que les titres transférés sont pris en compte pour l'appréciation du seuil de détention sous réserve que le constituant conserve l'exercice des droits de vote qui y sont attachés. Le présent article vise à modifier cette disposition pour prévoir seulement que, lorsque des droits de vote sont attachés aux titres transférés, le constituant doit conserver l'exercice de ces droits ou déterminer le sens dans lequel le fiduciaire doit les exercer. En d'autres termes, l'article 145 n'exclurait plus que des titres de participation ouvrant droit au régime mère-filles soient transférés à un patrimoine fiduciaire même s'ils sont dépourvus de droit de vote.

Par ailleurs, **cette évolution impose, par cohérence, de réintroduire le critère de la détention des droits de vote** dans d'autres dispositions du code général des impôts qui se contentent aujourd'hui de renvoyer au régime mère-filles mais pour lesquelles le critère de la détention des droits de vote conserve sa pertinence.

C'est le cas du **régime d'exonération des plus-values de long terme des titres de participation** (niche dite « Copé-Marini »), prévu par le *a quinquies* de l'article 219 du code général des impôts. En effet, comme le souligne l'évaluation préalable annexée au présent article, *« le régime d'exonération des plus-values à long terme, qui ne relève pas du champ de la directive 2011/96/UE précitée, est réservé aux titres qui donnent les moyens à la société détentrice d'exercer une réelle influence, voire un contrôle sur la société émettrice, ou qui sont nécessaires pour le développement de l'activité de la société détentrice. Une participation au capital d'une société dépourvue de tout droit*

de vote ne permet pas d'exercer une telle influence et ne devrait donc pas automatiquement ouvrir droit au régime d'exonération des plus-values ».

En conséquence, l'alinéa 13 du présent article propose de **préciser que cette exonération ne s'applique qu'à condition que la société mère détienne au moins 5 % des droits de vote de la société émettrice.**

Par cohérence, la même insertion est réalisée par l'alinéa 2 du présent article s'agissant du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, qui retient la même définition des titres de participation que celle du régime des plus-values de long terme s'agissant des titres pouvant faire l'objet d'une provision lorsque l'entreprise constate une dépréciation réelle du titre par rapport au prix de revient. En effet, il semble nécessaire de maintenir un seuil de détention des droits de vote pour l'application d'une disposition normalement réservée aux titres de participation au sens comptable, c'est-à-dire permettant d'exercer une influence dans la filiale¹.

B. LA MISE À JOUR DES MODALITÉS DE DÉTENTION DES TITRES

Le a du 1 de l'article 145 du code général des impôts prévoit que, pour bénéficier du régime mère-filles, « *les titres de participations doivent revêtir la forme nominative ou être déposés dans un établissement désigné par l'administration* ». Depuis 1997, l'article 54 de l'annexe II du code général des impôts précise que les personnes morales doivent « *déposer les actions au porteur à la Banque de France, à la caisse des dépôts et consignations, à la société anonyme Natexis ou toute société qu'elle contrôle (...) dans tout autre établissement qui pourrait être agréé à cet effet par l'administration* ».

Le texte réglementaire est ainsi obsolète, à la fois parce que la société Natexis n'existe plus² et parce qu'il n'existe en pratique aucune procédure d'agrément fiscal des établissements dépositaires. Or, une simple actualisation par voie réglementaire est, selon l'évaluation préalable annexée au présent article, insuffisante car elle ne permettrait pas d'encadrer les conditions dans lesquelles des établissements de pays tiers pourraient être habilités à assurer cette conservation.

En conséquence, les alinéas 6 à 9 du présent article visent à définir et élargir, au sein de l'article 145 du code général des impôts, les établissements pouvant assurer la tenue de compte-conservation des titres

¹ Pour mémoire, le plan comptable général de 1982 définissait les titres de participations comme : « les titres dont la possession durable est estimée utile à l'activité de l'entreprise notamment parce qu'elle permet d'exercer une influence sur la société émettrice des titres ou d'en assurer le contrôle », définition reprise dans le recueil des normes comptables de l'Autorité des normes comptables.

² La société Natexis, créée en 1996 à l'issue de la fusion de la Banque Française du commerce extérieur et du Crédit national, a été renommé Natexis en 2006 dans le cadre du rapprochement entre le groupe Caisse d'épargne et le groupe Banque populaire.

de participation au porteur ouvrant le droit au régime mère-filles. Trois catégories d'établissements seraient ainsi reconnues :

- les établissements financiers habilités à cet effet mentionnés aux 2° à 7° de l'article L. 542-1 du code monétaire et financier (émetteurs, établissements de crédit, entreprises d'investissement, sous le contrôle de l'Autorité des marchés financiers) ;

- les établissements de crédit habilités à exercer dans l'Union européenne l'activité de conservation et administration de valeurs mobilières¹ ;

- les établissements habilités à exercer cette même activité dans un État tiers avec lequel la France a conclu une convention fiscale « *dont les stipulations et la mise en œuvre permettent à l'administration d'obtenir des autorités de cet État ou territoire les informations nécessaires à la vérification des conditions d'application des articles 145 et 216 relatives à la nature et à la durée de conservation des titres ainsi qu'aux droits détenus et qui sont soumis à des obligations professionnelles équivalentes à celles prévues en application du 1° du VI de l'article L. 621-7 du code monétaire et financier pour les teneurs de compte-conservation autres que les personnes morales émettrices* ».

En d'autres termes, sont également habilités à assurer la tenue de compte-conservation au porteur des titres de participation ouvrant droit au régime mère-filles les établissements situés dans un État tiers avec lequel la France a signé un accord prévoyant l'échange d'informations entre administrations fiscales (qu'il soit automatique ou à la demande). En pratique, la plus grande part des pays avec lesquels la France a signé une convention fiscale sont dans ce cas.

C. L'INCLUSION DE LA CLAUSE DE SAUVEGARDE DANS LE RÉGIME DES PLUS-VALUES DE CESSIION DE LONG TERME DE SOCIÉTÉS ÉTABLIES DANS UN ETNC

La décision précitée du Conseil constitutionnel impose de prévoir que le contribuable puisse apporter la preuve de sa bonne foi pour bénéficier de l'exonération d'impôt sur les sociétés (hors quote-part pour frais et charges) sur les plus-values de cession de long terme des titres de participation dans des sociétés établies dans un État ou territoire non coopératif.

¹ *Telle que mentionnée au point 12 de l'annexe I de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et les entreprises d'investissement habilitées à exercer dans l'Union européenne l'activité de conservation et administration d'instruments financiers pour le compte de clients mentionnée au point 1 de la section B de l'annexe I de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers.*

En conséquence, l'alinéa 3 du présent article vise à prévoir, au sein de l'article 39 duodecimes, que le régime des plus-values de court terme n'est pas applicable aux titres de participation d'une société établie dans un ETNC si « *la société détentrice apporte la preuve que les opérations de la société établie hors de France (...) correspondent à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire* ».

En parallèle, l'alinéa 14 du présent article prévoit, au a sexies-0 ter de l'article 219, que le régime des plus-values de long terme reste applicable à ces mêmes titres de participation si la société détentrice apporte cette même preuve.

Le II du présent article prévoit que les modifications introduites par le présent article qui ne sont pas directement liées aux décisions du Conseil constitutionnel entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017. Les autres dispositions sont en effet considérées comme déjà entrées en vigueur dès publication de la décision du Conseil constitutionnel.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale, et après un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à ajouter la clause de sauvegarde s'agissant des dividendes versés par des entreprises à des redevables établis dans un ETNC.

Le 2 de l'article 187 du code général des impôts prévoit que les dividendes versés à un redevable établi dans un ETNC font l'objet d'une retenue à la source au taux de 75 %. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale vise à préciser que ce taux ne s'applique pas « *si le débiteur apporte la preuve que les distributions de ces produits dans cet État ou territoire n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, leur localisation dans un tel État ou territoire* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La principale modification à laquelle procède le présent article a trait à l'**extension du régime mère-filles aux titres de participation sans droit de vote**. À cet égard, le présent article met en conformité le code général des impôts avec cette extension qui est effective depuis la décision du Conseil constitutionnel de juillet 2016. En pratique, cette extension, en ce qu'elle élargit un dispositif favorable aux entreprises, entraîne une perte de recettes fiscales pour l'État. Cependant, celle-ci n'est pas directement liée au présent article mais à la décision du Conseil constitutionnel de laquelle le présent

article se borne à tirer les conséquences. Votre rapporteur général rejoint cependant notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, qui a souligné dans son rapport sur le présent projet de loi de finances rectificative pour 2016 que « *le présent article ne fait l'objet d'aucun chiffrage, ce qui est particulièrement regrettable compte tenu des sommes en jeu* ».

Il est vrai, cependant, comme le souligne l'évaluation préalable annexée au présent article, que « *le dispositif n'a pas d'incidence prévisible en matière de coûts et bénéfices pour chaque catégorie de personnes* », compte tenu de la manière agrégée dont sont évaluées, d'une part, la mesure d'assiette que constitue le régime mère-filles et, d'autre part, la dépense fiscale liée au régime de long terme des titres de participation.

Les autres modifications proposées par le présent article, qui relèvent davantage d'ajustements normatifs, sont également **sans impact direct sur les recettes de l'État**.

Votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement rédactionnel (FINC. 51).

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

ARTICLE 30 bis (nouveau)
(Art. 221-31 du code monétaire et financier)

Plan d'épargne en actions : clauses anti-abus

Commentaire : le présent article propose d'introduire deux clauses anti-abus afin d'interdire au contribuable d'utiliser les liquidités de son plan d'épargne en actions pour acquérir des titres qu'il détient hors du plan et de renforcer la portée de l'interdiction faite au titulaire de loger au sein d'un plan les titres d'une société qu'il contrôle.

I. LE DROIT EXISTANT

Le plan d'épargne en actions (PEA), prévu à l'article L. 221-30 du code monétaire et financier, constitue une enveloppe au sein de laquelle le contribuable peut **vendre et acheter des parts ou actions dans un cadre fiscal incitatif.**

À cet effet, l'ouverture d'un PEA donne lieu à la mise en place d'un **compte-titres** et d'un **compte-espèces** associés. Au départ, l'épargnant doit effectuer des versements en numéraire sur son PEA pour acheter des titres. En effet, **il n'est pas permis de transférer sur le PEA des titres déjà détenus** sur un compte-titres ordinaire.

Si aucun retrait n'est intervenu sur le plan pendant cinq ans, les plus-values et produits tirés des placements effectués sur le PEA bénéficient d'une **exonération d'impôt sur le revenu**, par application combinée du 5° bis de l'article 157 du code général des impôts et du 2 du II de l'article 150-0 A du même code.

L'article L. 221-31 du code monétaire et financier prévoit toutefois un certain nombre de **clauses anti-abus.**

En particulier, il est **interdit au contribuable de loger au sein d'un PEA les titres d'une société qu'il contrôle**, cette enveloppe fiscale ayant pour objet de soutenir l'investissement productif dans des entreprises tierces – et non de subventionner l'outil de travail. Ainsi, le 3 du II de l'article précité dispose que « *le titulaire du plan d'épargne en actions, son conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité et leurs ascendants et descendants ne doivent pas, pendant la durée du plan, détenir ensemble, directement ou indirectement, plus de 25 % des droits dans les bénéfices de sociétés dont les titres figurent au plan d'épargne en actions ou avoir détenu cette participation à un moment quelconque au cours des cinq années précédant l'acquisition de ces titres dans le cadre du plan* ».

Il peut être noté que les dispositions figurant au II et III de l'article L. 221-31 précité **sont également applicables au PEA destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire** - aussi appelé PEA-PME -, en application de l'article L. 221-32-3 du même code.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, propose d'introduire **deux clauses anti-abus** à l'article L. 221-31 du code monétaire et financier.

A. LE RENFORCEMENT DE LA PORTÉE DE L'INTERDICTION FAITE AU CONTRIBUABLE DE LOGER AU SEIN D'UN PLAN ÉPARGNE EN ACTIONS LES TITRES D'UNE SOCIÉTÉ QU'IL CONTRÔLE

Les alinéas 2 à 3 du présent article visent à **renforcer la portée de l'interdiction** faite au contribuable et à sa famille de détenir directement ou indirectement, au sein d'un PEA, les titres d'une société qu'ils contrôlent.

Comme cela a été précédemment indiqué, il est déjà interdit au contribuable et à sa famille de détenir ensemble, directement ou indirectement, plus de 25 % des droits dans les bénéfices de sociétés dont les titres sont inscrits sur le PEA.

L'alinéa 3 propose de **préciser que ce pourcentage s'apprécie « en multipliant entre eux les taux de détention successifs dans la chaîne de participations »**.

Concrètement, si un contribuable détient 10 % d'une société A et 40 % d'une société B qui détient elle-même 40 % de la société A, l'administration fiscale considérerait que le taux de détention de la société A par le contribuable s'élève à 26 % (dont 10 % directement et 16 % indirectement)¹.

Le premier alinéa du II propose d'appliquer ces nouvelles dispositions aux seuls titres acquis dans le cadre d'un PEA **à compter du 6 décembre 2016**.

¹ Taux de détention = $0,1 + 0,4 * 0,4 = 0,1 + 0,16 = 26 \%$.

B. L'INTERDICTION FAITE AU TITULAIRE D'UTILISER LES LIQUIDITÉS DU COMPTE-ESPÈCES AFIN D'ACQUÉRIR DES TITRES QU'IL DÉTIENT HORS DU PLAN

En complément, les alinéas 4 et 5 visent à **interdire au contribuable d'utiliser les liquidités de son PEA pour acheter des titres qui lui appartiennent déjà.**

Aux termes de l'alinéa 5, les sommes versées sur le plan d'épargne en actions ne pourraient « être employées à l'acquisition de titres détenus hors de ce plan par le titulaire du plan, son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou leurs ascendants ou descendants ».

Le deuxième alinéa du II propose d'appliquer ces nouvelles dispositions aux seules acquisitions effectuées à **compter du 6 décembre 2016.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les clauses anti-abus proposées au présent article visent à **tirer les conséquences de deux décisions récentes du Conseil d'État.**

Dans sa décision n° 390861 du 17 mars 2016, le juge administratif a **remis en cause les modalités selon lesquelles l'administration fiscale apprécie l'atteinte du seuil de détention de 25 %** prévu par l'article L. 221-31 du code monétaire et financier.

Alors que l'administration fiscale appréciait ce seuil en multipliant entre eux les taux de détention successifs dans la chaîne de participations, le Conseil d'État a estimé qu'il n'y a lieu de tenir compte des droits détenus par l'intermédiaire d'une société interposée que **lorsque deux conditions sont réunies :**

- le contribuable détient, avec sa famille, la majorité du capital social de la société interposée ;
- l'un des membres du groupe familial y exerce des fonctions dirigeantes.

La lecture des conclusions du rapporteur public Vincent Daumas suggère que la décision du Conseil d'État s'explique par le fait que la rédaction des dispositions en cause était fortement inspirée d'une clause analogue prévue à l'article 160 du code général des impôts, pour laquelle le juge administratif a retenu en 1998 une définition stricte de la société interposée. Par cohérence, le Conseil d'État a donc retenu la même définition pour les dispositions prévues par l'article L. 221-31 du code monétaire et financier.

Avec le présent article, le Gouvernement entend donc imposer son interprétation initiale. En effet, la décision du Conseil d'État permet un

contournement aisé du seuil de 25 % : à titre d'exemple, comme le relève le Gouvernement dans l'objet de l'amendement à l'origine du présent article, *« si le contribuable détient directement 25 % du capital de la société A (société cible) et détient par ailleurs 90 % de la société B (société interposée dans laquelle il n'exerce aucune fonction de direction) qui elle-même détient 75 % du capital de la société cible, il pourrait dès lors inscrire sa participation directe de la société cible dans le plan, alors même qu'il détient directement et indirectement 92,5 % de son capital »*.

Dans la mesure où l'aménagement proposé vise à préserver l'efficacité d'une mesure d'interdiction par laquelle le législateur a entendu lutter contre des comportements abusifs, votre rapporteur général y est favorable.

Concernant l'**interdiction de la « vente à soi-même »** de titres proposée au présent article, il s'agit là encore de tirer les conséquences d'une interprétation du juge administratif.

Dans sa décision n° 374211 du 14 octobre 2015, le Conseil d'État a en effet estimé que *« l'épargnant qui effectue des versements en numéraire sur son plan d'épargne en actions pour acheter des titres qui lui appartiennent déjà réalise une opération, d'ailleurs susceptible de dégager une plus-value imposable avec ses revenus au cours de l'année de la cession, qui ne peut être assimilée à un simple transfert de titres »*.

Les conséquences de cette interprétation sont **doublement problématiques**.

D'une part, **elle conduit à faire bénéficier le titulaire d'un avantage fiscal alors même qu'il n'y a eu aucune injection de fonds nouveaux** dans des entreprises – ce qui semble contradictoire avec l'objet même du dispositif.

D'autre part, l'administration fiscale estime qu'en l'état des textes, la « vente à soi-même » de titres **ne constitue pas une cession à titre onéreux** au sens de l'article 150-0 A du code général des impôts. Aussi, la position du juge administratif pourrait permettre aux contribuables de loger la plus-value réalisée à l'extérieur du compte dans le PEA afin **d'exonérer un gain qui aurait dû être soumis à l'impôt sur le revenu**.

Dans ces conditions, votre rapporteur général **soutient la clause anti-abus** proposée au présent article.

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

ARTICLE 31

(Art. 235 *ter* ZCA du code général des impôts)

Mise en conformité de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués

Commentaire : le présent article prévoit de mettre en conformité l'article 235 *ter* ZCA du code général des impôts relatif à la contribution de 3 % sur les dividendes distribués avec la décision du Conseil constitutionnel du 30 septembre 2016, en élargissant l'exonération de contribution à tous les dividendes distribués par des sociétés détenues à au moins 95 %, même s'il ne s'agit pas de groupes fiscalement intégrés au sens des articles 223 A et suivants du même code.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CONTRIBUTION DE 3 % ET SON EXONÉRATION POUR LES GROUPES FISCAUX INTÉGRÉS

L'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative d'août 2012¹ a instauré une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, à raison des bénéfices distribués. Cette contribution, qui visait à **compenser la perte de recettes** liée à la suppression de la retenue à la source pour les dividendes des OPCVM, avait également pour objectif de mettre en place une **fiscalité différenciée des sociétés, selon que celles-ci réinvestissent ou distribuent leurs bénéfices**.

La contribution est codifiée à l'article 235 *ter* ZCA du code général des impôts (CGI) qui fixe le régime de la contribution additionnelle, au taux de 3 %. Elle est **assise sur l'ensemble des montants distribués**, au sens des articles 109 à 117 du CGI, par les sociétés assujetties.

Ce régime prévoit plusieurs **exonérations** :

- les **micro, petites et moyennes entreprises** au sens communautaire² ;

- les **dividendes distribués en actions** ;

- les dividendes distribués au sein d'un **groupe fiscalement intégré** tel que défini aux articles 223 A et suivants du code général des impôts.

¹ Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Il s'agit d'une entreprise employant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le bilan n'excède pas 43 millions d'euros.

Le régime de l'intégration fiscale prévu par l'article 223 A permet à une société de se constituer seule redevable de l'impôt pour l'ensemble des sociétés filiales dont elle détient, directement ou indirectement, au moins 95 % du capital. L'intégration fiscale organise la transparence fiscale, les sociétés filiales s'effaçant derrière la société mère au sein de laquelle sont consolidés et compensés l'ensemble des bénéfices et l'ensemble des pertes du groupe. Le régime est optionnel et est soumis à l'accord des sociétés filiales, dont la liste doit être notifiée annuellement par la société mère à l'administration fiscale. Seule des sociétés résidentes peuvent être membres du groupe fiscalement intégré.

L'exonération de la contribution de 3 % pour les distributions intragroupe des groupes intégrés avait pour objet de ne pas pénaliser les groupes de sociétés, dans lesquels les flux de dividendes font partie de la gestion normale de la trésorerie globale du groupe. Notre collègue François Marc, alors rapporteur général, avait ainsi indiqué dans son rapport sur l'article de la loi de finances rectificative pour 2012 ayant créé cette contribution, que l'exonération *« aligne [la contribution] sur un régime existant qui a précisément pour objet d'éliminer les doubles impositions en organisant une transparence fiscale absolue entre la tête de groupe et ses filiales »*.

B. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir engagé par une société qui considère qu'en réservant l'exonération de contribution aux seules distributions réalisées entre sociétés d'un même groupe fiscalement intégré, l'article 235 *ter* ZCA traitait différemment des sociétés placées dans la même situation, selon qu'elles appartiennent ou non à un groupe fiscal intégré.

Dans sa décision n° 2016-571 QPC du 30 septembre 2016, le Conseil constitutionnel a donné raison à la société requérante. Il a en effet constaté que l'article 235 *ter* ZCA réservait son exonération aux distributions de dividendes réalisées au sein d'un groupe fiscalement intégré. Il a ensuite constaté que **cette différence de traitement ne se justifiait par une différence de situation**, puisque des groupes de sociétés ne relevant pas du régime de l'intégration fiscale mais qui en respectent les conditions (détention à 95 % directement ou indirectement) ne peuvent pas bénéficier de l'exonération, soit parce qu'ils ont fait le choix de ne pas opter pour l'intégration fiscale, soit parce que l'une ou l'autre des sociétés concernées est située dans un autre État membre de l'Union européenne (alors que ne peuvent être membres d'un groupe fiscal intégré que des sociétés établies en France). Enfin, il n'a pas relevé de motif d'intérêt général de nature à justifier cette différence de traitement.

En conclusion, le Conseil constitutionnel a censuré cette exonération réservée aux distributions intra-groupe des groupes fiscalement intégrés. Considérant que cette décision « *aurait pour effet d'étendre l'application d'un impôt à des personnes qui en ont été exonérées par le législateur* », **il a cependant reporté les effets de sa décision au 1^{er} janvier 2017**, afin de laisser au législateur le temps de définir un nouveau régime d'exonération.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de **mettre en conformité la contribution additionnelle de 3 % sur les montants distribués avec cette récente décision du Conseil constitutionnel.**

Ainsi, **il remplace l'actuel alinéa de l'article 235 *ter* ZCA prévoyant l'exonération aux distributions internes aux groupes fiscalement intégrés par cinq alinéas qui élargissent cette exonération aux situations suivantes :**

- les entreprises qui remplissent les conditions de détention du capital fixées pour le régime d'intégration fiscale. Ces règles sont fixées aux premier alinéa (situation « de droit commun »), deuxième alinéa (groupe fiscal dont la société mère est non résidente), quatrième alinéa (entreprises combinantes dans le secteur des assurances) ou cinquième alinéa (groupes bancaires coopératifs) du I de l'article 223 A du code général des impôts. Par ailleurs, l'article précise qu'il convient également, de façon cumulative avec l'une ou l'autre des situations évoquées précédemment, que les sociétés respectent les **modalités de détention fixées par le sixième alinéa du même article 223 A** (neutralisation des actions gratuites détenues par le personnel ; détention des droits à dividende et des droits de vote, sauf fiducie). Sont également concernées par l'exonération les sociétés qui respectent les conditions de l'article 223 A *bis* du code général des impôts, à savoir les groupes d'établissements publics industriels et commerciaux ;

- les entreprises soumises à un impôt équivalent à l'impôt sur les sociétés dans un État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers avec lequel la France a signé une convention fiscale, dès lors qu'elles respectent les critères mentionnés au paragraphe précédent.

En d'autres termes, cette évolution permet d'élargir l'exonération de contribution à deux catégories de distributions qui, tout en respectant le seuil de détention de 95 %, en étaient jusqu'alors exclues :

- les distributions au sein de groupes qui n'avaient pas opté pour le régime de l'intégration fiscale bien qu'ils en respectaient les conditions ;

- les distributions d'une société résidente française à une société mère non résidente (groupe transfrontalier), qui en raison de sa localisation ne pouvait pas être membre du groupe fiscal intégré.

Il est précisé que l'extension de l'exonération aux remontées de dividendes transfrontalières ne s'applique pas aux sociétés établies dans un État ou territoire non coopératif, sauf s'il est fait la preuve de la réalité de l'activité économique de la société mère dans ce territoire ou cet État.

Enfin, le II du présent article prévoit que ce dernier s'applique aux dividendes mis en paiement **à compter du 1^{er} janvier 2017**.

*

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de clarification rédactionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MISE EN CONFORMITÉ COHÉRENTE AVEC L'INTENTION INITIALE DU LÉGISLATEUR...

Le présent article met en conformité l'article 235 *ter* ZCA du code général des impôts avec la décision du Conseil constitutionnel du 30 septembre 2016 et **évite une généralisation de la contribution aux distributions intragroupe aujourd'hui exonérées**. Une telle généralisation, qui interviendrait au 1^{er} janvier 2017 en application de la décision du Conseil constitutionnel sans intervention du législateur, alourdirait en effet la charge fiscale de près de 3,5 milliards d'euros pour les entreprises.

Le présent article fait le choix d'ouvrir le bénéfice de l'exonération à toutes les distributions de dividendes réalisées par une société française à une société de son groupe, dès lors que les critères de détention de l'intégration fiscale (95 % minimum) sont respectés et quelle que soit la localisation de la société mère, à l'exception des territoires non coopératifs.

Cet élargissement permet de respecter l'esprit initial du législateur, dont l'objectif était d'exonérer les distributions correspondant à des flux intragroupe quel que soit le statut ou la localisation du groupe.

Il se traduit par une **perte de recettes pérenne estimée par le Gouvernement à 250 millions d'euros à compter de 2017**, dont 150 millions d'euros au titre des groupes transfrontaliers et 100 millions d'euros au titre des groupes français n'ayant pas opté pour le régime de l'intégration fiscale.

B. ...DANS L'ATTENTE D'UNE DÉCISION PLUS LARGE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Cependant, cette mise en conformité n'assure pas définitivement le maintien en l'état de la contribution de 3 % de l'article 235 *ter* ZCA. En effet, cette contribution a également été contestée par d'autres requérants

auprès du Conseil d'État, sur le fondement de sa compatibilité avec les articles 4 et 5 de la directive du 30 novembre 2011 dite « mère-filles »¹.

En effet, **ces articles interdisent que soient taxés des dividendes distribués par une filiale à une société mère résidant dans un autre État membre de l'Union européenne, à condition de respecter un seuil de détention d'au moins 10 %**. Seules les distributions au sein de groupes transfrontaliers sont visées par cette directive.

Selon les requérants, la contribution de 3 % est contraire à ces deux articles et, partant, à la Constitution. En effet, selon eux, la directive impose d'exonérer les distributions transfrontalières au sein de l'Union européenne. Cependant, les mêmes distributions entre deux sociétés résidentes n'étant pas exonérées, il résulterait d'une telle exonération un traitement différencié qui créerait une **rupture d'égalité devant la loi et devant les charges publiques**.

Le Conseil d'État a décidé, dans sa décision du 27 juin 2016, de renvoyer le dossier, sous la forme de question préjudicielle, à la Cour de justice de l'Union européenne. La question posée à cette dernière est ainsi la suivante : **la contribution de 3 % sur les montants distribués s'analyse-t-elle comme une imposition ou une retenue à la source telles qu'interdites respectivement par l'article 4 et par l'article 5 de la directive mère-filles² ?**

Parallèlement à cette procédure contentieuse qui se poursuit devant la Cour de justice de l'Union européenne, **la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre la France à raison de cette même contribution**, en l'estimant contraire aux articles 4 et 5 de la directive mère-filles et aux articles 49 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatifs à la liberté d'établissement et à la liberté de circulation des capitaux.

Ces deux procédures parallèles devraient aboutir en 2017. En tout état de cause, elles témoignent de la **fragilité de cette contribution de 3 % sur le plan du droit de l'Union européenne et, à rebours, sur le plan de sa constitutionnalité au-delà même de la décision du 30 septembre 2016**.

Il convient de rappeler que cette contribution a représenté une recette d'environ 2,2 milliards d'euros en 2015 et devrait rapporter 2,04 milliards d'euros en 2016 et 2,09 milliards d'euros en 2017.

¹ Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

² CE, 8^e et 3^e ch., 27 juin 2016, n° 399024, AFEP et a.

Son abrogation, ou la réduction significative de son champ d'application à la suite d'une décision de justice aurait donc pour conséquence de réduire significativement les recettes fiscales de l'État.

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

ARTICLE 31 bis (nouveau)
(Art. 39 decies du code général des impôts)

**Extension de la déduction de 40 % des investissements productifs
aux commandes passées avant le 15 avril 2017**

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir que peuvent bénéficier de la déduction de 40 % prévue à l'article 39 *decies* du code général des impôts les investissements productifs qui ne sont certes pas acquis avant le 15 avril 2017 mais qui ont fait l'objet d'une commande donnant lieu au versement d'un acompte d'au moins 10 % avant cette date.

I. LE DROIT EXISTANT

S'inspirant d'initiatives prises par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 et du second projet de loi de finances rectificative pour 2014, l'article 142 de la loi n° 2015 990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Macron », a mis en place, à l'article 39 *decies* du code général des impôts, un dispositif de **suramortissement des investissements réalisés par les entreprises**.

En vertu de ce dispositif, les entreprises peuvent déduire de leur résultat fiscal 40 % du montant des investissements réalisés ; **le montant déduit doit être réparti, à la manière d'un amortissement, sur la durée normale d'utilisation du bien**.

Par exemple, si une entreprise acquiert, en novembre 2015, une machine-outil, dont la durée normale d'utilisation est de quinze années, pour un montant de 100 000 euros, elle pourra déduire de son résultat fiscal (en plus de l'amortissement normal qu'elle inscrira) un montant de 40 000 euros, soit 2 666 euros par an pendant quinze ans. Avec un taux d'impôt sur les sociétés à 33,3 %, cela lui procure un gain fiscal d'environ 889 euros par an (soit 13 330 euros pour l'ensemble de la période).

Sont éligibles à ce dispositif de suramortissement les **investissements de nature industrielle**, en particulier les matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication ou de transformation, ainsi que le matériel de manutention.

Peuvent bénéficier du suramortissement les investissements réalisés entre le 15 avril 2015 - date de l'annonce de la mesure par le Premier ministre - et le 14 avril 2017, en application de l'article 75 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui a prolongé le dispositif.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement et après avis favorable de la commission des finances.

Il vise à prévoir, au sein de l'article 39 *decies* du code général des impôts, que **peuvent bénéficier du suramortissement les biens dont le transfert de propriété intervient après le 14 avril 2017, à condition de respecter trois conditions cumulatives** :

- ils ont fait l'objet d'une **commande avant le 15 avril 2017**, c'est-à-dire pendant la période d'éligibilité au dispositif, l'exposé des motifs de l'amendement précisant que « *cette commande n'a pas besoin d'être ferme, c'est-à-dire sans réserve ou condition* » ;

- la commande a été assortie du **versement d'un acompte d'au moins 10 % du montant total**. Cet acompte doit avoir été versé avant le 15 avril 2017 ;

- **l'acquisition du bien intervient dans les deux ans** (vingt-quatre mois) suivant la date de la commande.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a pour objet, alors que la période d'éligibilité du dispositif du suramortissement a vocation à s'éteindre en 2017, à en **favoriser l'application pour des projets d'investissement « lourds et dont la réalisation et la mise en service prennent plusieurs mois** ». Il permet ainsi d'assouplir les dates d'éligibilité, en intégrant dans le champ du dispositif des investissements programmés, même si l'acquisition de l'appareil correspondant n'interviendra que plus tard.

L'exposé des motifs de l'amendement souligne que « *la deuxième condition, celle d'avoir déjà versé au moins 10 % du montant total de la commande, permet de limiter les démarches purement opportunistes* ». En effet, le présent article pourrait, sans cette condition, être aisément contourné par une entreprise qui lancerait de nombreuses commandes avant le 15 avril 2017, de telle sorte que l'une ou l'autre d'entre elles, qui ne correspondrait à un besoin réel de l'entreprise, matérialisé par un versement d'acompte, que plusieurs mois plus tard, puisse *in fine* bénéficier du suramortissement.

Il convient de souligner que **la déduction ne pourra intervenir dès la date de la commande, mais seulement à compter de l'acquisition effective du bien**.

Votre commission des finances est favorable à ces dispositions, qui permettent d'aménager la période transitoire au bénéfice des investissements les plus lourds de nos entreprises. Elle regrette toutefois que l'engagement pris par le Président de la République en juin dernier¹ d'une prolongation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2017 ne soit pas respecté.

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

¹ Entretien au journal *Les Échos* du 30 juin 2016.

ARTICLE 31 ter (nouveau)
(Art. 64 bis du code général des impôts)

**Exclusion de l'indemnité compensatoire de handicap naturel
de l'assiette des bénéficiaires imposables au régime du « micro-BA »**

Commentaire : le présent article prévoit que les indemnités compensatoires de handicap naturel n'entrent pas dans l'assiette imposable dans le cadre du régime du micro-BA

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a instauré par son article 33 le régime des micro-exploitations agricoles dit « micro-BA » en remplacement du forfait agricole.

L'article 64 *bis* du code général des impôts codifie ce régime auquel se trouvent rattachés les exploitants agricoles dont la moyenne des recettes pour l'ensemble de leurs exploitations est égale ou inférieure à 82 200 euros hors taxes, sur trois années consécutives, sauf option contraire de leur part.

Le deuxième alinéa du I de l'article détermine le bénéfice imposable de l'exploitation.

Il est égal à la moyenne des recettes hors taxes de l'année d'imposition et des deux années précédentes, **diminuée d'un abattement de 87 %**. Cet abattement ne peut être inférieur à 305 euros.

Les recettes à retenir sont également définies. Un certain nombre d'exclusion sont ménagées comme les recettes encaissées au titre des cessions portant sur les éléments de l'actif immobilisé, des remboursements de charges engagées dans le cadre de l'entraide agricole, des subventions et primes d'équipement et des redevances ayant leur origine dans le droit de propriété.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale résulte de plusieurs amendements présentés par un grand nombre de députés appartenant à des groupes les uns majoritaires, les autres minoritaires et d'un amendement de la commission des finances défendu par Mme Valérie Rabault, rapporteure générale.

Le Gouvernement s'y est opposé, comme il l'avait fait au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2017.

Il s'agit d'élargir les cas d'exclusion des recettes prises en compte pour déterminer le bénéfice imposable dans le cadre du « micro-BA » en prévoyant que les indemnités compensatoires de handicap naturel ne sont pas prises en compte.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) est une aide au titre du développement durable versée aux agriculteurs dont les exploitations sont situées dans des zones défavorisées et où l'activité agricole est aux prises avec des difficultés particulières. Sous cet angle, tel est le cas, par exemple, des zones de montagne.

Avant l'adoption du régime fiscale micro-BA, les sommes versées à ce titre n'étaient pas prises en compte dans la détermination du bénéfice imposable dont la définition résultait de calculs visant à établir des comptes d'exploitation type, représentatifs des conditions économiques de l'exploitation. En parallèle, les charges correspondantes n'étaient, semble-t-il, pas appréhendées.

Sauf dans l'hypothèse où ces charges auraient systématiquement excédé le produit de l'ICHN, cette solution conduisait à alléger l'assiette fiscale des exploitants au forfait.

L'inclusion de l'ICHN dans l'assiette imposable, même si elle est réduite à 13 % de sa valeur du fait de l'application de l'abattement général de 87 % représentatif des charges d'exploitation, a pour effet d'élever le niveau de la base d'imposition des exploitations fragiles qui en bénéficient.

On rappelle que l'ICHN est versée à environ 100 000 exploitants et représente une somme globale de l'ordre de 1,2 milliard d'euros lorsqu'on cumule les financements européens et le financement national. Dans ces conditions, on peut estimer que la base d'imposition des exploitations concernées est rehaussée de 156 millions d'euros par le nouveau traitement fiscal qui lui est réservé dans le cadre du « micro-BA ». La surcharge fiscale est difficile à déterminer. En supposant, un taux effectif d'imposition de 6,5 %, elle pourrait s'élever à 10,1 millions d'euros, soit environ 101 euros en moyenne.

Les difficultés rencontrées par les exploitations bénéficiaires rendent inopportune cette surcharge.

Il est difficile de considérer qu'un traitement fiscal différencié de l'ICHN selon le rattachement au « micro-BA » ou à un autre régime d'imposition puisse constituer une rupture d'égalité devant les contributions publiques. De même, le droit européen, qui doit être pris en compte, ne

paraît pas s'opposer à un avantage auquel les règles dites « *de minimis* » semblent pouvoir s'appliquer.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification

ARTICLE 31 quater (nouveau)
(Art. 206 du code général des impôts)

**Option d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés
pour les sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires**

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre aux sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires la possibilité d'opter pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA CRÉATION DES SOCIÉTÉS INTERPROFESSIONNELLES DE SOINS
AMBULATOIRES PAR LA LOI DU 10 AOÛT 2011**

L'article 1^{er} de la loi n° 2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, a créé une nouvelle forme de société permettant l'exercice en commun de certaines activités par des professionnels de santé libéraux : la société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA). Cette création répond à un double contexte :

- l'évolution de la médecine libérale de ville, tant du côté des professionnels de santé, désireux d'un exercice moins solitaire, que des pouvoirs publics, en vue de structurer l'offre de soins de proximité et de développer de nouveaux modes de financements ;

- une tentative de lutte contre la désertification médicale, afin de maintenir le maillage de l'offre de soins de premiers recours dans les territoires.

Il s'agissait ainsi de définir un statut adapté à un exercice pluri-professionnel coordonné des professions de santé, **permettant d'accompagner la mise en place de nouveaux modes de rémunérations forfaitaires**, complémentaires au paiement à l'acte, dans le cadre de l'expérimentation prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008¹.

Les SISA sont régies par les articles L. 4041-1 à L. 4043-2 du code de la santé publique (CSP). Le décret n° 2012-407 du 23 mars 2012 relatif

¹ L'article 44 de la LFSS pour 2008 rend possible des expérimentations, pour une durée de cinq ans maximum, portant sur de nouveaux modes de rémunération des professionnels de santé ou de financement des centres de santé et des maisons de santé, en complément ou en substitution au paiement à l'acte.

aux sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires a précisé les conditions de création et les activités pouvant être exercées par les SISA. **Les premières SISA ont ainsi été créées à partir du 25 mars 2012.**

L'article L. 4041-1 du code de la santé publique précise que les SISA peuvent être constituées entre des personnes physiques exerçant une profession médicale, d'auxiliaire médical ou de pharmacien. **Les SISA sont des sociétés civiles**, encadrées par les dispositions des chapitres Ier et II du titre IX du livre III du code civil.

L'article L. 4041-2 du code de la santé publique détermine les deux objets poursuivis par les SISA :

- la mise en commun de moyens pour faciliter l'exercice de l'activité professionnelle de chacun des associés ;
- l'exercice en commun d'activités de coordination, d'éducation ou de coopération thérapeutiques.

Dans ce cadre, **les SISA reçoivent notamment des financements en provenance des agences régionales de santé (ARS), par l'intermédiaire du fonds d'intervention régional (FIR)**. Elles peuvent également être destinataires de subventions de l'État et des collectivités territoriales.

B. LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE

L'article L. 4041-6 du code de la santé publique précise qu'un associé peut exercer à titre personnel une activité dont les statuts de la société prévoient l'exercice en commun. Une distinction doit donc être opérée entre :

- les rémunérations versées en contrepartie de l'activité professionnelle des associés de la SISA dont les statuts prévoient un exercice en commun, qui constituent des recettes de la société ;
- les rémunérations des activités exercées à titre personnel par un associé, qui ne sont pas considérées comme des recettes de la société.

Toutefois, **comme société civile, les SISA ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés**. Elles sont soumises au **régime fiscal des sociétés de personnes, à savoir l'impôt sur le revenu** ; contrairement aux sociétés civiles mentionnées au 3 de l'article 206 du code général des impôts, **la possibilité d'opter pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés ne leur est pas ouverte**. De fait, chaque associé de la SISA est imposé sur la part des revenus qui lui revient, selon les dispositions qui lui sont applicables : les bénéficiaires non commerciaux de l'impôt sur le revenu pour les médecins libéraux, l'impôt sur les sociétés pour les pharmaciens.

Les SISA sont toutefois redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues Bernadette Laclais et Gérard Bapt, et avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **article additionnel visant à permettre aux sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires d'opter pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés.**

À cette fin, le **I du présent article prévoit d'ajouter un j au 3 de l'article 206 du code général des impôts (CGI)** mentionnant les SISA. Le 3 de l'article 206 du CGI énumère les sociétés et groupements pouvant opter pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés, dans les conditions fixées à l'article 239 du même code.

L'article 239 du CGI précise la distinction opérée entre les revenus de la société assujettie ayant opté pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés et les revenus des associés, assujettis à l'impôt sur le revenu. Il détermine de plus les modalités d'exercice de l'option d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés. En particulier, il est prévu que **l'option exercée est irrévocable.**

L'exercice de cette option entraîne, pour la société, l'application des dispositions relatives aux personnes morales soumises de plein droit à l'impôt sur les sociétés.

Aux termes du II du présent article, ces nouvelles dispositions s'appliquent aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2017.

Le III du présent article prévoit de compenser la perte de recettes pour l'État par la création, à due concurrence, d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du CGI. Le Gouvernement n'a pas levé le gage.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires s'inscrivent dans **une évolution de fond de l'exercice de la médecine de ville.** En associant des professionnels de santé, elles répondent au souhait des jeunes générations d'un exercice libéral de la médecine moins solitaire, et à l'enjeu de créer des maisons de santé dans des territoires faisant face à une baisse du nombre de médecins. En regroupant des compétences différentes, elles favorisent la pluridisciplinarité et permettent de développer les parcours de soins.

La définition d'un pôle de soins de premiers recours s'accompagne de modes de financements alternatifs au paiement à l'acte, fléchés vers ces structures. De fait, votre rapporteur général note qu'**en l'état actuel du droit, ces financements, bien que destinés à la société, sont appréhendés sur le**

plan fiscal comme des revenus des associés. Ce régime s'explique notamment car, **lors de la création du dispositif par la loi dite « Fourcade » du 10 août 2011, les « nouveaux modes de rémunération » s'inscrivaient dans le cadre d'une expérimentation ; ils ont depuis été pérennisés,** à partir du 1^{er} janvier 2015, par le règlement arbitral applicable aux structures de santé pluri-professionnelles de proximité¹. Ce règlement précise que, pour bénéficier des rémunérations de coordination, les structures doivent être *« constituées en société dont le statut juridique permet de percevoir des rémunérations de l'assurance maladie au nom de la structure elle-même, dans le respect de la réglementation fiscale et comptable, telle la société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA) »*.

Selon les informations transmises, il existe actuellement près de **400 maisons de santé pluriprofessionnelles constituées en SISA bénéficiant de la rémunération de coordination,** auxquelles s'ajoutent 400 autres maisons de santé en activité ayant vocation à se transformer en SISA pour en être affectataire. Le pacte santé territoire 2 vise à porter à 1 400 le nombre de maisons de santé pluriprofessionnelles en 2017.

Dans ces conditions, **le dispositif proposé entend adapter le traitement fiscal des SISA à la pérennisation des nouveaux modes de rémunération,** en leur ouvrant la possibilité d'opter pour un assujettissement à l'impôt sur les sociétés. **Votre rapporteur général formule deux observations :**

- d'une part, **chaque société pourra décider ou non d'opter pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés,** sur la base des caractéristiques propres, notamment des financements reçus au titre de l'exercice en commun d'activités médicales de coordination ou de coopération, en vue de permettre l'application du traitement fiscal qui semblera le plus opportun aux associés. **Cette possibilité répond à l'hétérogénéité des structures :** si une SISA doit réunir au moins trois professionnels associés, les plus grandes sociétés regroupent jusqu'à plus de 60 équivalents temps plein ;

- d'autre part, **l'ouverture de cette possibilité permettra de mieux distinguer entre les revenus** principalement dus à la structure et les revenus principalement dus à l'activité individuelle du professionnel de santé. **En 2015, les SISA ont perçu en moyenne 43 500 euros au titre des rémunérations de coordination.**

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

¹ Arrêté du 23 février 2015 portant approbation du règlement arbitral applicable aux structures de santé pluri-professionnelles de proximité. En l'absence d'accord à l'issue des négociations organisées entre l'assurance maladie et les représentants des professions de santé, un règlement arbitral intervient.

ARTICLE 31 quinquies (nouveau)
(Art. 244 quater B du code général des impôts)

Crédit d'impôt recherche lié aux fermes expérimentales

Commentaire : le présent article prévoit de doubler le crédit d'impôt recherche pour les dépenses de recherches confiées aux stations ou fermes expérimentales ayant pour membre une chambre d'agriculture.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 244 *quater* B du code général des impôts régit le crédit d'impôt pour les dépenses de recherche effectuées par les entreprises industrielles et commerciales ou agricoles.

Le I de l'article prévoit que les entités éligibles peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt dont le taux est fixé à 30 % pour la fraction de leurs dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 millions d'euros et à 5 % au-delà.

Le II de l'article apporte à ce dispositif général des aménagements tendant notamment à majorer les taux utilisés pour calculer le crédit d'impôt dans un certain nombre de cas. Il s'agit, en particulier, de donner un avantage supplémentaire aux projets de recherche partenariale entre les bénéficiaires du crédit d'impôt et un certain nombre d'entités relevant de la sphère publique de la recherche. Ainsi, le *d* du II accorde, par exemple, aux dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche confiées à des organismes de recherche publics ou à des établissements d'enseignement supérieur un crédit d'impôt représentant le double desdites dépenses, sous la condition qu'il n'y ait pas de lien de dépendance entre le donneur d'ordre et l'organisme chargé des missions de recherche.

Dans ce dernier cadre, il est explicitement prévu que les instituts techniques agricoles et leur organes nationaux de coordination figurent au rang des organismes donnant le bénéfice du doublement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale commun à trois amendements déposés par des députés appartenant, les uns, à des groupes majoritaires, les autres, à des groupes minoritaires malgré les avis défavorables de la commission des finances et du Gouvernement consiste à étendre la liste des organismes pour lesquels les contrats de recherche passés

par les bénéficiaires du crédit d'impôt justifient le doublement du crédit d'impôt.

L'article mentionne à ce titre les stations et fermes expérimentales opérant dans le secteur de la recherche scientifique et technique agricole ayant pour membre une chambre d'agriculture départementale ou régionale.

Il restreint toutefois l'avantage ainsi accordé en le limitant aux sommes venant en déduction de l'impôt dû. Cette précision vise à écarter la possibilité que le doublement du crédit d'impôt ne donne lieu à des versements nets du Trésor public effectués au profit de ses bénéficiaires, comme c'est fréquemment le cas.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La contribution des chambres d'agriculture à la recherche et à l'innovation dans la branche agricole est peu contestable. Il convient d'encourager des structures comme les stations ou les fermes expérimentales dans toute la mesure où de telles unités réalisent des travaux de recherche, visant à faire progresser l'état de l'art, insusceptibles d'être couverts par le crédit d'impôt innovation.

Par ailleurs, l'intérêt de la recherche en agriculture est particulièrement essentiel pour améliorer les performances agricoles au regard d'un grand nombre de défis qu'elle doit plus que jamais relever. Le code général des impôts le consacre d'ailleurs en accordant un doublement du crédit d'impôt recherche aux instituts techniques liés aux professions agricoles. Cette disposition a été introduite par la loi de finances pour 2016 à l'initiative de notre collègue Michel Bouvard.

Son extension aux entités mentionnées par l'article pourrait se voir objecter que celles-ci ne disposent pas nécessairement de personnalité morale ou encore qu'elles ne représentent pas des organismes publics.

Cependant, outre qu'il en allait de même des instituts techniques agricoles auxquels le doublement a été étendu l'an dernier, il est peu douteux, qu'unités relevant du réseau des chambres d'agriculture, qui sont des établissements publics, les stations et fermes expérimentales appartiennent à la mouvance des organismes de la recherche publique, dont les particularités justifient l'avantage prévu au d du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts.

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

ARTICLE 31 sexies (nouveau)
(Art. 244 quater X du code général des impôts)

Extension du crédit d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes à loyer modéré dans les départements d'outre-mer pour l'acquisition ou la construction de logements destinés à des étudiants boursiers

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le crédit d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes à loyer modéré aux cas où le logement construit est confié en gestion à un centre régional des œuvres universitaires (CROUS) et scolaires pour le logement d'étudiants bénéficiaires de la bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

Introduit par l'article 21 de la loi de finances pour 2014¹, l'article 244 quater X du code général des impôts (CGI) prévoit un crédit d'impôt pour les organismes de logement social² qui acquièrent ou construisent des logements sociaux dans les départements d'outre-mer. Le taux du crédit d'impôt est de 40 %³.

Les logements doivent être donnés en location par l'organisme de logement social dans les six mois de leur achèvement ou de leur acquisition, si elle est postérieure, et pour une durée au moins égale à cinq ans, à des personnes physiques qui en font leur résidence principale.

L'assiette d'investissement retenue reprend l'ensemble du prix de revient des logements, minoré des taxes et des commissions d'acquisition ainsi que des subventions publiques, dans la limite d'un plafond par mètre carré.

Le bénéfice de ce crédit d'impôt est soumis au respect d'un ensemble de conditions ; les logements doivent notamment être donnés à des personnes physiques qui en font leur résidence principale et les ressources des bénéficiaires ainsi que les loyers ne doivent pas dépasser des montants fixés par décret.

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

² Ce mécanisme est ouvert aux offices publics de l'habitat, aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, aux fondations d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte exerçant une activité immobilière outre-mer.

³ Ce crédit d'impôt sur les sociétés s'applique à des personnes morales qui en sont largement exonérées et s'apparente donc, d'un point de vue économique, à une subvention.

La dépense fiscale associée à ce dispositif s'élevait à 18 millions d'euros en 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel a été adopté en séance publique à l'initiative de notre collègue député Philippe Naillet, avec l'avis favorable du Gouvernement et défavorable de la commission.

Il prévoit que le crédit d'impôt dont bénéficient les organismes de logements sociaux à raison de la construction de logements donnés en location donnés à des personnes physiques qui en font leur résidence principale s'applique également lorsque le logement est « *confié en gestion à un centre régional des œuvres universitaires et scolaires pour le logement d'étudiants bénéficiaires de la bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général estime qu'au vu des besoins en logement étudiant dans les outre-mer, l'extension du bénéfice de ce crédit d'impôt aux OLS donnant leur logement en gestion aux CROUS offre un levier pertinent favorisant l'augmentation du nombre de places. À titre d'exemple, le ratio nombre de places disponibles en logement CROUS / nombre total d'étudiants atteint 5,7 % à la Réunion et 8,7 % dans les Antilles et en Guyane, alors même que plus de la moitié des étudiants sont boursiers, témoignant de la prégnance de cette problématique.

Le présent article introduit toutefois une dépense fiscale mal évaluée et difficile à maîtriser. Il apparaît, à ce titre, nécessaire de prévoir un dispositif d'évaluation conditionnant son éventuelle pérennisation. Votre rapporteur général propose un amendement (FINC. 52) visant à limiter ce dispositif aux acquisitions, travaux et constructions intervenues avant le 31 décembre 2018 et à requérir son évaluation.

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

ARTICLE 32

(Art. 1729-0 A [nouveau], 1736 et 1766 du code général des impôts)

Mise en conformité des sanctions en cas de non déclaration d'actifs à l'étranger

Commentaire : le présent article vise à instituer une majoration de 80 % des droits dus en cas de rectification liée à un compte bancaire, un contrat d'assurance-vie ou un trust non déclaré à l'étranger, en remplacement de l'amende proportionnelle de 5 % des avoirs détenus, déclarée contraire à la Constitution.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article 1649 A du code général des impôts (CGI), les personnes physiques ouvrant ou détenant un compte bancaire à l'étranger sont tenues de déclarer celui-ci à l'administration fiscale. Plus précisément, il est prévu que « les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, sont tenues de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger ». Le même article précise que « les sommes, titres ou valeurs transférés à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de comptes non déclarés dans les conditions prévues au deuxième alinéa constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables ».

Cette obligation déclarative s'explique par le fait que la détention d'avoirs dissimulés sur un compte bancaire ouvert à l'étranger, notamment dans un pays très protecteur du secret bancaire ou n'assurant pas un échange d'informations fiscales satisfaisant, constitue **l'un des principaux vecteurs de fraude fiscale des particuliers.**

En application du 2 du IV de l'article 1736 du code général des impôts, **le manquement à cette obligation déclarative est passible d'une amende fiscale¹ égale à :**

- 1 500 euros par compte ou avoir non déclaré, montant porté à 10 000 euros par compte non déclaré lorsque l'obligation déclarative concerne « un État ou un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires » ;

¹ Cette amende fiscale a été créée par la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

- **5 % du solde créditeur du compte non déclaré** ou du total des soldes créditeurs des comptes non déclarés, **dès lors que ce solde ou le total de ces soldes est supérieur à 50 000 euros** au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite. L'amende ne peut pas être inférieure aux montants forfaitaires de 1 500 euros ou 10 000 euros ci-dessus.

Toutefois, dans sa décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'amende proportionnelle de 5 %, considérant que le législateur, en instaurant une amende proportionnelle pour un simple manquement à une obligation déclarative, applicable même dans l'hypothèse où les sommes en question n'ont pas été soustraites à l'impôt, avait instauré « *une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits* », et par là **méconnu le principe de proportionnalité des peines.**

Dès lors, seule subsiste l'amende forfaitaire de 1 500 euros ou 10 000 euros, qui apparaît bien peu dissuasive pour les dossiers les plus importants, et n'incite guère les contribuables à se conformer à leurs obligations déclaratives.

Le même problème se pose pour les sanctions applicables en cas de non-déclaration d'un contrat d'assurance-vie souscrit à l'étranger ou d'un trust créé à l'étranger, même si le Conseil constitutionnel n'a pas, à ce jour, déclaré les dispositions concernées contraires à la Constitution. En effet :

- en cas de manquement à l'obligation de déclaration des contrats d'assurance-vie, des contrats de capitalisation ou des placements de même nature souscrits à l'étranger prévue à l'article 1649 AA du code général des impôts¹, l'article 1766 du code général des impôts prévoit des sanctions identiques à celles qui sont applicables en cas de non-déclaration d'un compte bancaire, c'est-à-dire **une amende forfaitaire de 1 500 euros, portée le cas échéant à 10 000 euros, et une amende proportionnelle de 5 %** de la valeur du ou des contrats non déclarés, dès lors que cette valeur excède 50 000 euros au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite ;

¹ Cet article prévoit que les souscripteurs sont tenus de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus, « les références des contrats ou placements concernés, la date d'effet et la durée de ces contrats ou placements, les opérations de remboursement et de versement des primes effectuées au cours de l'année précédente et, le cas échéant, la valeur de rachat ou le montant du capital garanti, y compris sous forme de rente, au 1^{er} janvier de l'année de déclaration ».

- en cas de manquement à l'obligation de déclaration des trusts prévue à l'article 1649 AB du code général des impôts¹, le IV bis du même article 1736 du code général des impôts prévoit l'application d'une amende d'un montant forfaitaire minimal de **20 000 euros**, ou le cas échéant « *d'un montant égal à 12,5 % des biens ou droits placés dans le trusts ainsi que des produits qui y sont capitalisés* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de restaurer une sanction suffisamment dissuasive, le présent article vise à créer **un régime de majoration unique de 80 % des droits dus en cas de rectification liée à un compte bancaire, un contrat d'assurance-vie ou un trust non déclaré** et ouvert, souscrit ou créé à l'étranger.

Ce dispositif serait **codifié au sein d'un nouvel article 1729-0 A du code général des impôts**.

La majoration de 80 % proposée serait **exclusive de toutes les autres majorations pour retard ou insuffisance de déclaration prévues par le code général des impôts**, et notamment de la majoration de droit commun en cas d'inexactitude ou d'omission dans une déclaration prévue à son article 1729, qui est de 40 % en cas de manquement délibéré, et de 80 % en cas d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses. En effet, la sanction proposée par le présent poursuit un objectif identique.

Pour les mêmes raisons, la majoration de 80 % proposée serait **exclusive des amendes forfaitaires pour non-déclaration**, auxquelles elle se substitue. Cette logique est conforme au droit actuel, en vertu duquel l'amende proportionnelle se substitue à l'amende forfaitaire.

Enfin, la majoration de 80 % proposée serait **applicable à tous les rappels d'impôts** (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune etc.), **à l'exception des rappels en matière de droits de mutation à titre**

¹ Cet article instituait également un registre public des trusts, créé par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et recensant « nécessairement les trusts déclarés, le nom de l'administrateur, le nom du constituant, le nom des bénéficiaires et la date de constitution du trust ». Dans sa décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré le registre public des trusts contraire à la Constitution, considérant que celui-ci portait une atteinte manifestement disproportionnée au respect de la vie privée au regard de l'objectif poursuivi.

En conséquence, l'ordonnance n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 a modifié l'article 1649 AB du code général des impôts, afin de remplacer le registre public des trusts par un registre accessible uniquement aux administrations concernées, dans le cadre de leur missions : Tracfin, autorité judiciaire, administration des douanes, administration fiscale et autorités de contrôle en matière financière (notamment l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation et l'Autorité des marchés financiers).

Les modifications ainsi apportées au registre des trusts n'emportent toutefois pas de conséquence sur les obligations déclaratives incombant à leur administrateur.

gratuit résultant de la procédure spécifique prévue à l'article 755 du code général des impôts¹.

Les dispositions proposées s'appliqueraient aux déclarations devant être souscrites à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté au nom de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, visant à **supprimer l'article L. 152-5 du code monétaire et financier, qui prévoit une amende forfaitaire de 750 euros par compte non déclaré.**

Cette amende est applicable en cas d'infraction aux dispositions de l'article L. 152-2 du code monétaire et financier, lequel précise que « *les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, sont soumises aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 1649 A du code général des impôts* ».

Il s'agit d'une disposition ancienne, créée par l'article 98 de la loi de finances pour 1990, codifiée par l'ordonnance du 14 décembre 2000 puis convertie en euros par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000. Initialement alignée sur l'amende prévue au 2 du IV de l'article 1736 du code général des impôts, **cette disposition « miroir » n'a pas été modifiée depuis lors.**

Par conséquent, il existe aujourd'hui deux sanctions fiscales concurrentes pour les mêmes faits. Un requérant ayant soulevé une QPC sur le sujet, le Conseil d'État a décidé, dans une décision du 18 mai 2016, de renvoyer celle-ci devant le Conseil constitutionnel, en relevant que « *le grief tiré de ce que ces dispositions prévoient une sanction différente de celle prévue, pour les mêmes faits, à l'article L. 152-5 du code monétaire et financier et méconnaîtraient, par suite, le principe d'égalité devant la loi pénale soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

¹ Cette procédure est la suivante : lorsque, en application de l'article L. 23 du livre des procédures fiscales, l'administration demande à un contribuable de justifier de l'origine et des modalités d'acquisition d'un patrimoine figurant sur un compte ou un contrat d'assurance-vie non déclaré à l'étranger, et que celui-ci ne répond pas dans le délai prescrit (soixante jours), ce patrimoine est réputé acquis à titre gratuit et imposé au taux le plus élevé du barème des droits de mutation à titre gratuit prévu par le tableau III de l'article 777 du code général des impôts, soit 60 %, c'est-à-dire le taux applicable entre parents au-delà du 4^e degré et entre personnes non-parentes.

Hors cas de mise en œuvre de la procédure spécifique des articles 755 du code général des impôts et L. 23 du livre des procédures fiscales, la majoration de 80 % prévue par le présent article serait applicable aux droits de mutation dans les conditions de droit commun.

Dans le commentaire de sa décision QPC du 22 juillet 2016 précitée, le Conseil constitutionnel mentionne cette décision, suggérant ainsi **le risque d'inconstitutionnalité de l'article L. 152-5 du code monétaire et financier au regard du principe « non bis in idem »**. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale vise donc à le supprimer.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'existence d'une sanction suffisamment dissuasive en cas de non-déclaration d'avoirs à l'étranger est **une nécessité pour lutter efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales**. À ce titre, le dispositif proposé constitue une mesure bienvenue, et **compatible avec la décision QPC du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2016 précitée**, dans la mesure où :

- **la seule non-déclaration du compte bancaire**, lorsque les avoirs et revenus ont par ailleurs été déclarés, **ne ferait l'objet que d'une amende forfaitaire** de 1 500 euros (ou 10 000 euros le cas échéant) ;

- **la majoration de 80 %**, alignée sur la sanction applicable en cas d'abus de droit ou de manœuvre frauduleuse, **ne s'appliquerait que dans le cas où les avoirs et revenus concernés ont effectivement été soustraits à l'impôt**, entraînant la notification d'un redressement par l'administration fiscale.

La suppression de l'amende concurrente de 750 euros prévue par le code monétaire et financier, non appliquée, apparaît justifiée.

Les bons résultats de la lutte contre la fraude fiscale des personnes physiques reposent sur une « double dissuasion » à l'égard des contribuables indéliçats : **d'un côté, la perspective d'une sanction sévère, que vient sécuriser le présent article, mais aussi la possibilité d'atténuer celle-ci** par une régularisation auprès du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR, cf. encadré) ; **d'un autre côté, la perspective du recul du secret bancaire, sinon de sa levée, avec le passage à l'échange automatique d'informations d'ici 2017 ou 2018**, auquel se sont engagés 87 États et territoires à ce jour¹, dont la Suisse et plus récemment le Panama (27 octobre 2016).

¹ Nombre de signataires au 2 novembre 2016 de l'accord multilatéral de l'OCDE, signé à Berlin le 29 octobre 2014. Les derniers signataires sont l'Arabie Saoudite et l'Uruguay. Au total, plus d'une centaine d'États et territoires se sont engagés à signer cet accord. Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)

La circulaire du 21 juin 2013 signée par le ministre du budget vise à inciter les contribuables français détenant des avoirs non-déclarés à **régulariser leur situation, moyennant des pénalités allégées**, avant le durcissement du dispositif de lutte contre l'évasion fiscale et notamment le passage à l'échange automatique d'informations.

Ainsi, alors que le droit commun prévoit une majoration de 40 % à 80 %, la circulaire atténue ces montants¹ en fonction de la catégorie à laquelle se rattache la fraude :

- **les fraudeurs « actifs »** (comptes ouverts récemment et/ou régulièrement alimentés) se voient appliquer une majoration de 30 %, **portée à 35 % par la circulaire du 14 septembre 2016** afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelle l'amende proportionnelle de 5 % pour non déclaration qui s'appliquait par ailleurs (cf. *supra*) ;

- **les fraudeurs « passifs »** (notamment les personnes ayant hérité d'un compte à l'étranger et n'en ayant pas fait usage) se voient appliquer une majoration de 15 %, **portée à 25 % par la circulaire du 14 septembre 2016**.

Les dossiers sont pris en charge par **le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**, rattaché à la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) et situé à Paris. Afin d'accélérer le traitement des dossiers aux enjeux modestes (moins de 600 000 euros d'actifs), **dix « pôles régionaux » ont été ouverts**, soit sept pôles en juin 2015 (Strasbourg, Bordeaux, Lyon, Marseille, Vanves, Saint-Germain-en-Laye et Paris) et trois pôles supplémentaires en juin 2016 (Ermont, Lille, Nantes).

Au total, 209 agents sont exclusivement dédiés à l'exercice de cette mission en 2016, à comparer avec les 88 agents présents au STDR au 31 décembre 2015. L'objectif est d'avoir traité l'ensemble des dossiers d'ici 2019.

Au 31 août 2016, 46 972 contribuables avaient demandé la régularisation de leur situation fiscale, représentant une base fiscale de 28,8 milliards d'euros. Près de 85 % des dossiers proviennent de Suisse, et 7 % du Luxembourg. La « fraude passive » représente près de 80 % des cas.

Quelques 19 161 dossiers ont déjà été traités, permettant à l'État de recouvrer 6,3 milliards d'euros au total.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances pour 2017 et les réponses au questionnaire budgétaire complémentaire.

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

¹ Sur le fondement de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, qui permet à l'administration d'accorder des remises totales ou partielles à titre gracieux. Dans le cadre du STDR, leur montant est donc prévu par une circulaire, et non pas décidé au cas par cas.

ARTICLE 33

(Art. 231, 238 bis, 244 quater B, 244 quater C et
244 quater L du code général des impôts)

Placement sous RGEC de diverses dispositions fiscales

Commentaire : le présent article a pour objet de placer de façon expresse divers avantages fiscaux en faveur de l'Outre-mer sous le règlement général d'exemption par catégorie du 17 juin 2014, ainsi que d'actualiser les références à des textes communautaires pour deux autres dispositifs fiscaux.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PLACEMENT SOUS RGEC DU TAUX RÉDUIT DE TAXE SUR LES SALAIRES EN OUTRE-MER

La taxe sur les salaires est calculée selon un barème progressif comprenant quatre tranches en fonction du montant des rémunérations annuelles brutes telles que calculées selon les règles de la sécurité sociale :

- 4,25 % jusqu'à 7 713 euros ;
- 8,50 % pour la fraction comprise entre 7 713 euros et 15 401 euros ;
- 13,60 % pour la fraction comprise entre 15 401 euros et 152 122 euros ;
- 20 % pour la fraction excédant 152 122 euros.

Le deuxième alinéa du 2 bis de l'article 231 prévoit cependant que **les taux dits « majorés », au-delà du taux de base de 4,25 %, ne sont pas applicables dans les départements d'outre-mer.** En outre, le 5 de ce même article prévoit que le taux de base de 4,25 % « est réduit à 2,95 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, et à 2,55 % dans les départements de la Guyane et de Mayotte ».

Ce taux réduit, exempté des taux majorés, dans les départements d'outre-mer est issu de la loi n° 60-1368 du 21 décembre 1960 fixant les conditions d'application dans les départements d'Outre-mer des dispositions de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 et portant divers aménagements fiscaux dans ces départements.

L'application de ces dispositions a fait l'objet d'une information à la Commission européenne en 2014 par le Gouvernement. L'évaluation préalable du présent article indique que « la non-application des taux majorés de taxe sur les salaires dans les DOM et la taxation réduite des rémunérations versées

dans les DOM sont considérées comme des aides d'État au regard du droit européen, mais néanmoins compatibles en tant qu'aides à finalité régionale et donc exemptées de notification à la Commission conformément au règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ». Cependant, afin de respecter l'obligation d'information, il est nécessaire de faire référence expresse à ce règlement au sein de l'article du code général des impôts.

En conséquence, le 1° du présent article a pour objet d'ajouter un paragraphe 7 au sein de l'article 231 du code général des impôts, précisant que **le bénéfice de ces dispositions favorables aux départements d'Outre-mer est subordonné au respect de l'article 15 du RGEC.**

Article 15 du Règlement général d'exemption par catégorie Aides au fonctionnement à finalité régionale

1. Les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale mis en œuvre dans les régions ultrapériphériques et les zones à faible densité de population, telles que désignées par les États membres dans leurs cartes des aides à finalité régionale, approuvées par la Commission, conformément au point 161 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 (53), sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I soient remplies.

2. Les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale servent à compenser :

a) les surcoûts liés au transport des marchandises produites dans les zones admissibles au bénéfice des aides au fonctionnement, ainsi que les surcoûts liés au transport des marchandises transformées dans ces zones, sous réserve que les conditions suivantes soient remplies :

i) les bénéficiaires exercent leur activité de production dans ces zones,

ii) les aides sont objectivement quantifiables à l'avance sur la base d'un montant forfaitaire ou d'un montant par tonne-kilomètre ou de toute autre unité pertinente,

iii) ces surcoûts liés au transport sont calculés sur la base du trajet parcouru par les marchandises à l'intérieur des frontières de l'État membre concerné, en utilisant le moyen de transport qui présente le coût le plus faible pour le bénéficiaire. Dans le cas des régions ultrapériphériques uniquement, les surcoûts liés au transport de marchandises transformées dans ces zones peuvent inclure les coûts du transport des marchandises de leur lieu de production, quel qu'il soit, vers ces zones.

b) les surcoûts de fonctionnement autres que les coûts liés au transport supportés dans les régions ultrapériphériques et qui sont la conséquence directe d'un ou de plusieurs handicaps permanents visés à l'article 349 du traité, sous réserve que les conditions suivantes soient remplies :

i) les bénéficiaires exercent leur activité économique dans une région ultrapériphérique,

ii) le montant d'aide annuel par bénéficiaire au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas :

- 15 % de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou

- 25 % des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou

- 10 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée.

3. L'intensité de l'aide ne peut excéder 100 % des surcoûts admissibles définis dans le présent article.

Source : règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité

B. L'ACTUALISATION DE LA RÉFÉRENCE AU RGEC POUR LE MÉCÉNAT PROFESSIONNEL EN FAVEUR DES PME

Le 4 de l'article 238 *bis* du code général des impôts prévoit que le dispositif du mécénat, qui permet à une entreprise de bénéficier d'une réduction d'impôt à hauteur de 60 % des dons versés à certains organismes, s'applique également aux dons « *versés à des organismes ayant pour objet exclusif de verser des aides financières permettant la réalisation d'investissements* » en faveur des PME tels que définis au 3 de l'article 17 du règlement précité du 17 juin 2014.

Le huitième alinéa de ce 4 prévoit que des aides en faveur des PME qui ne sont pas des aides à l'investissement (aides à la création, au développement, ou prestations d'accompagnement) peuvent également bénéficier de la réduction d'impôt du mécénat, à condition de respecter le plafond *de minimis*¹. Cependant, l'actualisation de la référence au 3 de l'article 17 du règlement européen n'a pas été effectuée à cet alinéa.

Le 2° du présent article vise ainsi à réparer cet oubli en **remplaçant la référence « 1 de l'article 12 du règlement », référence qui correspondait à la numérotation de l'ancien règlement, par « 3 de l'article 17 » du règlement précité du 17 juin 2014.**

¹ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis ; règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture ; règlement (CE) n° 875/2007 de la Commission, du 24 juillet 2007, relatif à l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et modifiant le règlement (CE) n° 1860/2004.

C. LE PLACEMENT SOUS RGEC DES TAUX MAJORÉS DU CIR ET DU CICE EN OUTRE-MER

Les articles 65 et 66 de la loi de finances pour 2015¹ ont majoré les taux, respectivement, du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) mentionné à l'article 244 *quater* C du code général des impôts et du crédit d'impôt recherche (CIR) mentionné à l'article 244 *quater* B du même code pour les rémunérations et les dépenses de recherche effectuées dans les départements d'Outre-mer. Ainsi, le taux du CICE y est majoré à 7,5 % en 2015 et 9 % à compter de 2016, contre 6 % (7 % à compter de 2017) dans l'hexagone. De la même manière, le taux du CIR y est porté à 50 %, contre 30 % dans l'hexagone, pour les dépenses de recherche jusqu'à 100 millions d'euros, et à 40 %, contre 20 %, pour certaines dépenses de recherche des PME définies au k du I de l'article 244 *quater* B.

Le 10 mars 2015, la Commission européenne a décidé que ces taux majorés étaient compatibles avec les règles en matière d'aides d'État pour autant que leur bénéfice soit placé sous l'article 15 du règlement général d'exemption par catégorie précité.

En conséquence, **le 3° du présent article a pour objet de placer de façon expresse le bénéfice des taux majorés de CIR sous l'article 15 du RGEC.** Il convient de souligner qu'il opère, à cette occasion, une réorganisation de la fin du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, afin d'en améliorer la lisibilité, sans modifier le droit existant.

Parallèlement, le 4° du présent article place également de façon expresse au sein de l'article 244 *quater* C du code général des impôts le bénéfice du taux majoré de CICE sous le même article 15 du RGEC.

Par ailleurs, pour ces deux dispositifs, il est à chaque fois précisé que **le placement sous RGEC s'applique y compris pour les secteurs d'activité qui sont exclus de l'application de ce règlement** en vertu du 3 de son article premier, à savoir la pêche, l'aquaculture, l'agriculture, la transformation et la commercialisation de produits agricoles, et en vertu du a de l'article 13, à savoir les secteurs de la sidérurgie, du charbon, de la construction navale, des fibres synthétiques, des transports et des infrastructures correspondantes, de la production et de la distribution d'énergie, et des infrastructures énergétiques. En d'autres termes, pour les activités de l'ensemble de ces secteurs, le bénéfice des taux majorés de crédits d'impôt en Outre-mer est subordonné au respect de l'article 15 du RGEC quand bien même ces secteurs sont en principe hors-champ de ce règlement.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

D. L'ACTUALISATION DES RÉFÉRENCES COMMUNAUTAIRES POUR LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

L'article 244 *quater* L du code général des impôts prévoit que les entreprises agricoles dont 40 % des recettes proviennent de productions biologiques bénéficient d'un crédit d'impôt forfaitaire de 2 500 euros. Le 2 du II de cet article précise que cette subvention peut être cumulée avec les aides à la conversion ou au maintien dans l'agriculture biologique ou d'une aide de soutien à l'agriculture biologique versée par l'Union européenne, dans la limite d'un plafond global de 4 000 euros.

Cependant, **les règlements européens mentionnés s'agissant des aides européennes ont évolué et leurs références doivent être actualisées.** C'est l'objet du 5° du présent article, qui réécrit le 2 du II de l'article 244 *quater* L, afin d'actualiser les références au règlement européen n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 désormais unique en matière d'aides agricoles.

*

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a pour principal objet de **subordonner, de façon expresse, des dispositifs fiscaux favorables à l'activité en Outre-mer au respect du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)** qui définit les conditions et les limites dans lesquelles ces aides sont compatibles avec les règles des aides d'État. Il en va ainsi du taux réduit pour la taxe sur les salaires, ainsi que des taux majorés de crédits d'impôts pour le CIR et le CICE. En pratique, l'ajout de ces références ne modifie pas le droit existant, ces aides étant soumises à ce règlement dès l'origine.

Par ailleurs, le présent article procède à **l'actualisation de références à certains textes communautaires au sein du code général des impôts**, s'agissant du mécénat en faveur des PME d'une part et du crédit d'impôt pour l'agriculture biologique.

Au total, **le présent article, sans impact budgétaire, procède à une amélioration bienvenue de la rédaction du code général des impôts.**

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

ARTICLE 34

(Art. L. 241-3, L. 245-13-1 nouveau, L. 651-3, L. 651-5-3
du code de la sécurité sociale et art. 39 du code général des impôts)

**Réforme des modalités de recouvrement de la
contribution sociale de solidarité des sociétés**

Commentaire : le présent article prévoit d'introduire une contribution supplémentaire à la C3S, due l'année de réalisation du chiffre d'affaires, et imputée sur le montant de C3S calculé sur ce même chiffre d'affaires l'année suivante.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA C3S : UNE CONTRIBUTION ASSISE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES
DONT LE PRODUIT EST AFFECTÉ À LA SÉCURITÉ SOCIALE**

La contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) a été instituée par la loi du 3 janvier 1970¹ en vue de compenser les pertes de recettes subies par les régimes des non-salariés et des non agricoles du fait du développement de l'exercice sous forme sociétaire des professions artisanales et commerciales. Elle a ensuite fait l'objet de deux évolutions :

- la loi du 4 août 1995 portant loi de finances rectificative pour 1995 a entendu augmenter son rendement par une extension du champ de recouvrement, de l'assiette et une augmentation de son taux maximal de 0,10 % à 0,13 % ;

- la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a institué une contribution additionnelle à la C3S, assise, recouvrée, exigible et contrôlée selon les mêmes modalités ; son taux est de 0,03 % et son produit est affecté à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

Selon le droit en vigueur, elle est régie par les articles L. 651-1 à L. 651-9 du code de la sécurité sociale, selon les caractéristiques suivantes :

- elle est due par toutes les sociétés, quelle que soit leur forme juridique, à l'exception de formes sociales précisément énumérées à

¹ Loi n° 70-13 du 3 janvier 1970 portant création d'une contribution sociale de solidarité au profit de certains régimes de protection sociale des travailleurs non-salariés.

l'article L. 651-2 de ce code¹ ;

- son **taux est fixé par décret dans la limite de 0,13 %**, actuellement applicable. Elle est **assise sur le chiffre d'affaires annuel** défini à l'article L. 651-5 du code. La C3S due au titre du chiffre d'affaires réalisé en année *n* doit être acquittée avant le 15 mai de l'année *n+1*. En vertu du 6° du 1 de l'article 39 du code général des impôts, elle est **déductible des bénéfices imposables** de l'exercice *n* ;

- jusqu'en 2016, son produit est réparti entre la CNAMTS (27,3 %), la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS, 41,7 %), ainsi qu'à la branche des assurances invalidité et maternité du régime des non-salariés agricoles (31 %). L'article 20 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit que **son produit, ainsi que celui de la contribution additionnel, sont intégralement affectés à la CNAVTS à compter du 1^{er} janvier 2017.**

B. UNE ASSIETTE RÉDUITE PAR L'INTRODUCTION D'UN ABATTEMENT

Dans le cadre du **Pacte de responsabilité et de solidarité, une réforme en trois étapes de la C3S était prévue**, en vue d'une suppression à compter de l'exercice 2017. Deux raisons principales présidaient à cet objectif :

- en tant qu'**impôt de production** assis sur le chiffre d'affaires, la C3S ne reflète pas la capacité contributive des sociétés et peut avoir un effet procyclique dès lors qu'une société déficitaire y reste assujettie ;

- en pesant à la fois sur la valeur ajoutée et les consommations intermédiaires, elle peut conduire à influencer les choix d'organisation et de production des entreprises.

Si la C3S est toujours en vigueur, **deux évolutions** ont été inscrites dans le droit :

- l'article 3 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 a introduit un **abattement d'assiette de 3,25 millions d'euros** à compter du 1^{er} janvier 2015. Auparavant, aucun abattement n'était prévu, le seuil d'entrée dans l'imposition était fixé à 760 000 euros ;

- l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a **relevé l'abattement d'assiette de 3,25 à 19 millions d'euros** à compter du 1^{er} janvier 2016.

Ces deux évolutions ont entraîné une diminution des recettes tirées de la C3S et du nombre d'entreprises redevables, retracée dans le tableau ci-dessous.

¹ Il s'agit notamment des sociétés d'habitation à loyer modéré et de crédit immobilier, des sociétés immobilières de copropriété, des sociétés de rédacteurs de presse, de certaines sociétés d'investissement.

**Évolution du produit et du nombre d'entreprises
assujetties à la C3S (y compris additionnelle) entre 2013 et 2016**

	2013	2014	2015	2016
Produit en milliards d'euros	5,6	5,4	4,4	3,6
<i>Évolution</i>		- 3,5 %	- 18 %	- 18 %
Nombre de redevables	302 000	302 000	97 000	19 890
<i>Évolution</i>			- 68 %	- 79 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de la direction de la sécurité sociale

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 3° du I du présent article prévoit d'introduire un nouvel article L. 245-13-1 au sein du code de la sécurité sociale, instituant une contribution supplémentaire à la C3S. Contrairement à la C3S, elle est due à la fin de l'année n et non l'année $n+1$ et son seuil d'assujettissement est également distinct ; son montant est ensuite imputé de la C3S due l'année $n+1$ sur le chiffre d'affaires réalisé en année n .

Son taux est de 0,04 %, soit 25 % du taux de la C3S, contribution additionnelle comprise.

Elle est assise, recouvrée, exigible et contrôlée dans les mêmes conditions que celles applicables à la C3S, sous réserve des dispositions suivantes :

- y sont assujetties les sociétés, entreprises et établissements existant au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle elle est due et dont le chiffre d'affaires pris en compte pour la C3S est égal ou excède 1 milliard d'euros ;

- elle est assise sur le chiffre d'affaires réalisé l'année au titre de laquelle elle est due ;

- en cas de cessation définitive d'activité, de cession totale ou de dissolution au cours de l'année n , la contribution supplémentaire est calculée sur la base du chiffre d'affaires réalisé durant l'exercice ou la période d'activité ; elle est immédiatement exigible ;

- un acompte égal à 90 % de son montant estimé doit être versé par les redevables avant le 15 décembre de l'année n . Si le montant de l'acompte est supérieur au montant de la contribution supplémentaire *in fine* dû, l'excédent est restitué dans les trente jours à compter de la date de déclaration de solde ; si le montant de l'acompte est insuffisant de plus de 10 % et de 100 000 euros de l'acompte qui aurait dû être effectivement versé, une majoration de 5 % est appliquée.

Les autres dispositions prévues par le présent article constituent des mesures de coordination rendues nécessaires par la création de la contribution supplémentaire à la C3S.

Les 1° et 2° du I procèdent à l'ajout de l'article L. 245-13-1 du code de la sécurité sociale dans le renvoi figurant à l'article L. 241-3 du même code, ainsi qu'à l'ajout de l'expression « *contribution additionnelle* » à l'intitulé de la section 4 du chapitre V du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale.

De même, les 4° et 5° du I modifient respectivement les articles L. 651-5 et L. 651-5-3 du code de la sécurité sociale, afin de coordonner les modalités de perception la C3S avec la nouvelle contribution supplémentaire.

Le II du présent article intègre la nouvelle contribution supplémentaire au 6° du 1 de l'article 39 du code général des impôts.

Enfin, **le III du présent article prévoit que la contribution supplémentaire s'applique à compter du 1^{er} janvier 2017.**

Par dérogation aux dispositions prévues par l'article 20 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, **il est prévu que le produit de la contribution supplémentaire soit affecté en 2017 à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général de la sécurité sociale.**

*

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans la droite ligne de divers articles du projet de loi de finances pour 2017 qui consistent à gonfler artificiellement le montant des recettes publiques par des mesures de pure trésorerie, pour tenter de respecter l'objectif de déficit public annoncé par le Gouvernement, au détriment des entreprises et sans impact durable sur les recettes fiscales de l'État. Bien qu'il s'agisse de grandes entreprises, leur trésorerie en 2017 est en effet déjà mise à contribution par le renforcement du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés et par la création d'un acompte de taxe sur les surfaces commerciales.

En l'espèce, la création d'un acompte de C3S est d'autant plus surprenante que le Gouvernement avait prévu de supprimer entièrement cette contribution à l'issue des Assises de la fiscalité des entreprises en 2014. Non content de renoncer à sa suppression, le Gouvernement propose donc d'en avancer le règlement pour les entreprises encore concernées.

Cet acompte se traduirait par un gain brut de 400 millions d'euros pour la sécurité sociale en 2017. Dans la mesure où la C3S est déductible du résultat fiscal, ce gain brut se traduirait par une perte de recettes estimée à 80 millions d'euros pour l'État au titre de l'impôt sur les sociétés.

Ainsi, au total, **le présent article se traduirait par une charge supplémentaire définitive de 320 millions d'euros pour les entreprises concernées en 2017**. Cette charge est d'autant plus significative que la C3S étant un impôt de production, son montant et son paiement sont, contrairement à l'impôt sur les sociétés, indépendants du montant des bénéfices de l'entreprise. Une entreprise déficitaire est également redevable de la C3S, et le sera de l'acompte proposé par le Gouvernement.

Par ailleurs, ce gain de pure trésorerie est limité à l'exercice 2017. Dès 2018, le montant de recettes liées à la C3S reviendra à son niveau de 2016.

Il est donc proposé de supprimer cet article (amendement FINC. 53).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 35

(Art. 1609 octotricies du code général des impôts)

Création d'une contribution pour l'accès au droit et à la justice

Commentaire : le présent article prévoit la création d'une contribution à l'accès au droit et à la justice, affectée au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice créé par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DES TARIFS RÉGLEMENTÉS

Dans un rapport de 2014 consacré aux professions juridiques réglementées, nos collègues députés Cécile Untermaier et Philippe Houillon soulignaient : « un constat s'impose de manière générale, dressé par l'ensemble des observateurs, voire par les professionnels concernés : la tarification appliquée par les professions juridiques réglementées ne correspond plus à leurs conditions d'exercice, aux risques économiques qui s'y attachent et aux services rendus » ; en outre, « les tarifs ne reflètent pas toujours les coûts réels d'un acte ou d'une procédure »¹.

La tarification était également considérée comme particulièrement complexe, mêlant des éléments de nature très diverse.

Partant de ce constat, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques² a modifié les règles de fixation des tarifs de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées, et introduit dans le code de commerce, un titre IV *bis* relatif à certains tarifs réglementés. Les prestations des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers de tribunal de commerce, des huissiers de justice, des administrateurs judiciaires, des mandataires judiciaires et des notaires sont concernés, ainsi que « les droits et émoluments de l'avocat en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires »³.

L'article L. 444-2 du code de commerce prévoit désormais que les tarifs « prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs ». Les tarifs sont

¹ Rapport d'information n° 2475 sur les professions juridiques réglementées, 17 décembre 2014.

² Article 50 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³ Article L. 444-1 du code de commerce.

arrêtés « conjointement par les ministres de la justice et de l'économie »¹ et ils sont révisés tous les cinq ans.

Même si les tarifs tiennent compte des coûts, « la rémunération plus élevée de certains actes rares compense la perte nette que provoquent d'autres actes, plus fréquents, rémunérés en-deçà de leur prix coûtant »², comme le soulignait notre collègue François Pillet, co-rapporteur au nom de la commission spéciale.

Pour éviter qu'une application stricte de la règle du prix coûtant conduise au renchérissement de certaines des prestations délivrées, une **péréquation des tarifs** est prévue : certains actes réalisés à perte sont financés par d'autres actes permettant une véritable rémunération du professionnel.

À ce titre, l'article L. 444-2 du code du commerce prévoit que « cette péréquation peut notamment prévoir que les tarifs des prestations relatives à des biens ou des droits d'une valeur supérieure à un seuil » défini par un arrêté conjoint du ministre de la justice et de l'économie, « soient fixés proportionnellement à la valeur du bien ou du droit ». Dans ce cas, **le tarif n'est pas lié au coût du service, mais à la valeur du bien (ou du droit) concerné**. Cette **péréquation des tarifs** – grâce au caractère proportionnel du tarif – **permet d'assurer un équilibre, en moyenne, entre les actes rémunérateurs et ceux réalisés à perte**.

Dans le cas où le tarif est déterminé proportionnellement à la valeur d'un bien ou d'un droit, « et lorsque l'assiette de ce tarif est supérieure à un seuil », des remises peuvent être consenties ; « le taux des remises octroyées par un professionnel est fixe, identique pour tous »³ et ne peut excéder 10 %⁴.

B. LA POSSIBILITÉ DE CRÉER UN FONDS DE PÉRÉQUATION

À l'initiative des députés, cette péréquation des tarifs a été complétée par la possibilité de mettre en place une redistribution entre professionnels, grâce à la **création d'un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice**, « afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit »⁵.

¹ Article L. 444-3 du code précité.

² Rapport n° 370 (2014-2015) au nom de la commission spéciale (tome I).

³ Article L. 444-3 du code précité.

⁴ En application de l'article R. 444-10 du code précité.

⁵ Article L. 444-2 du code précité.

Les modalités de redistribution, par le fonds, ont été définies par un décret de février 2016¹, qui en précise également les règles de fonctionnement.

Le fonds est administré par une société anonyme dont le capital est détenu par l'État, la Société de gestion du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (SGFIADJ), qui est notamment chargée de fixer le montant des subventions. Un comité consultatif des aides à l'accès au droit et à la justice est placé auprès du conseil d'administration. Ce comité « *donne son avis sur toute question relative à la gestion administrative, comptable et financière du fonds* »² ; il comprend notamment un administrateur judiciaire, un commissaire-priseur judiciaire, un greffier de tribunal de commerce, un huissier de justice, un mandataire judiciaire, un notaire.

«*Pour favoriser la couverture de l'ensemble du territoire national* » par les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers de tribunal de commerce, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires et les notaires, le fonds « *assure la **distribution d'aides à l'installation ou au maintien de ces professionnels*** »³ dans certaines zones géographiques.

Les avocats, dont certains droits et émoluments sont concernés par la réforme des tarifs réglementés, sont donc exclus du bénéfice du fonds.

Les zones géographiques concernées sont définies par arrêté du ministre de la justice, « *notamment en fonction du nombre de professionnels installés, du nombre de projets d'installation, et des besoins identifiés* »⁴.

Les aides à l'installation peuvent être perçues « *pour l'installation dans un office vacant ou créé ainsi que pour la création ou la reprise d'une étude d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire* »⁵ si le professionnel n'a pas perçu :

- d'aide de ce type pendant les cinq années précédant son installation ;

- une somme de plus de 210 000 euros au titre de bénéfices ou de salaires nets imposables au cours des trois derniers exercices comptables clos ou années civiles précédant son installation ;

- un résultat annuel supérieur à 70 000 euros au titre de l'exercice comptable ouvert au cours de l'année civile de réalisation des prestations pour lesquelles l'aide est sollicitée.

¹ Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

² Article R. 444-38 du code du commerce.

³ Article R. 444-22 du code précité.

⁴ Article R. 444-26 du code précité.

⁵ Article R. 444-23 du code précité.

Les aides au maintien¹ sont réservées aux professionnels :

- dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes moyen (hors aides et hors honoraires) réalisé au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur au premier décile de chiffre d'affaires de la profession concernée ;

- et dont le bénéfice moyen au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur à 75 000 euros ;

- et dont le ratio des charges annuelles rapportées au chiffre d'affaires n'est pas supérieur à 80 %.

« Toutefois, une aide au maintien peut être octroyée à un professionnel ne remplissant pas [la dernière condition] sous réserve que, sans compromettre la qualité du service, il mette en œuvre un engagement de réduction de ses coûts ²».

L'article R. 444-27 du code de commerce prévoit que *« les aides à l'installation et au maintien prennent la forme de subventions d'un montant fixe versé pour chaque prestation » dont l'émolument est proportionnel* et *« elles portent sur une assiette monétaire inférieure à un seuil fixé, pour chaque profession concernée, par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, qui n'excède pas 80 000 euros ».*

Autrement dit, seules les prestations dont l'émolument s'applique, de manière proportionnelle, à une assiette inférieure à 80 000 euros, peuvent faire l'objet d'une subvention.

Par conséquent, l'attribution de subventions est réservée aux professionnels dont les tarifs proportionnels, susceptibles d'être rémunérateurs, s'appliquent sur une assiette trop faible pour rendre réellement efficace la péréquation tarifaire.

L'article R. 444-28 définit un plafonnement de l'aide, par professionnel (50 000 euros) et par prestation (100 euros). Il n'est pas possible de cumuler les deux aides pour une même prestation³.

C. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT CENSURÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les modalités de financement du fonds ont été censurées par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, pour incompétence négative du législateur.

Pour financer ce fonds, la loi prévoyait la création d'une contribution à l'accès au droit et à la justice, due par les professions réglementées concernées et assise sur la valeur des biens dont le tarif est :

¹ Article R. 444-24 du code précité.

² Article R. 444-25 du code précité.

³ Article R. 444-29 du code précité.

- fixé proportionnellement à celle-ci ;
- et supérieur à 300 000 euros.

La loi prévoyait que « *ce seuil peut être révisé par **arrêté** conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, en tenant compte des besoins de couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et d'accès du plus grand nombre au droit* ».

Le taux de la contribution devait être fixé par **arrêté** conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget entre 0,05 et 0,2 %.

**Extraits de la décision n° 2015-715 DC
du 5 août 2015**

50. Considérant, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, « la loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures » ;

51. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa du paragraphe III, **la contribution est assise sur la valeur hors taxes de tout bien ou sur le montant hors taxes de tout droit, pour lequel le tarif est fixé proportionnellement à ceux-ci, et qui est supérieur à un seuil de 300 000 euros ; qu'il résulte toutefois des dispositions des articles L. 444-2 et L. 444-3 du code de commerce, d'une part, que les prestations faisant l'objet d'un tarif proportionnel sont déterminées par le pouvoir réglementaire et, d'autre part, que le seuil de 300 000 euros peut être modifié par arrêté ; que, par suite, en habilitant le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la taxe contestée, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ;**

52. Considérant qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le paragraphe III de l'article 50, dont les dispositions constituent un ensemble indivisible, est contraire à la Constitution.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article créé la contribution à l'accès au droit et à la justice, permettant d'abonder le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

Le I crée un nouvel article 1609 *octotricies* du code général des impôts. Il institue une contribution annuelle dénommée « contribution à l'accès au droit et à la justice ».

La contribution serait due par les personnes :

- titulaires d'un office ministériel ou nommées dans un office ministériel de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice, de notaire ;

- exerçant à titre libéral l'activité d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire.

Le III du nouvel article 1609 *octotricies* prévoit que le fait générateur de la contribution intervient à la clôture de l'exercice comptable.

Le taux de la contribution est fixée à 1,09 % du montant total hors taxes « des sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées » par les redevables « au cours de l'année civile précédente ou du dernier exercice clos », sur la fraction supérieure à 300 000 euros.

Plus précisément, pour les personnes physiques, le taux est appliqué sur la fraction supérieure à 300 000 euros ; s'agissant des personnes morales, le taux est appliqué sur la fraction supérieure au seuil de 300 000 euros **multiplié par le nombre d'associés exerçant une des professions concernées.**

L'assiette de la contribution ainsi définie paraît plus cohérente que celle retenue dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : elle s'applique au chiffre d'affaires (et non à la valeur des biens dont il est question). Par conséquent, l'ensemble des prestations est concerné - et pas uniquement celles auxquelles s'applique un tarif proportionnel.

La contribution est due et acquittée lors du dépôt de la déclaration due¹ par tout redevable de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au titre du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.

Ainsi, l'assiette de la contribution qui devra être acquittée au premier trimestre de l'année 2017 correspond aux « *sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées* » au cours de l'année 2016 - ou du dernier l'exercice comptable - après l'abattement de 300 000 euros.

Pour les redevables placés sous le régime simplifié d'imposition, elle est due et acquittée lors du dépôt de la déclaration au titre de chaque exercice.

Lorsque le montant dû est inférieur à 50 euros, la contribution n'est pas recouvrée ; les procédures, sanctions, garanties, sûretés et privilèges qui sont appliqués à son contrôle et à son recouvrement sont ceux de la TVA.

Enfin, il est prévu que le produit de la contribution est affecté au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice, dans la limite d'un plafond. Selon les évaluations préalables, « *le montant du plafond, 50 millions d'euros, soit le rendement prévisionnel de cette taxe, sera proposé par amendement à la première partie de la loi de finances pour 2017* ».

Le II prévoit que l'article s'applique aux exercices clos à partir du 31 décembre 2016. Par conséquent, le présent article s'applique aux sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées à partir du 1^{er} janvier 2016.

¹ En application du 1 de l'article 287 du code général des impôts.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Cécile Untermaier et avec un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié substantiellement la contribution, afin de la rendre plus progressive.

Ainsi, le taux de la contribution serait de 0,5 % sur la fraction de l'assiette comprise entre 300 000 euros et 800 000 euros, et de 1 % sur la fraction de l'assiette supérieure à 800 000 euros.

Selon le Gouvernement, cette modification a pour conséquence une diminution du rendement attendu de la contribution, qui serait désormais de l'ordre de 25 millions d'euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les évaluations préalables, sur 8 420 entreprises identifiées, environ 5 000 seraient redevables de la contribution après application de l'abattement de 300 000 euros et application du montant minimum de 50 euros.

Il convient de relever que les avocats, dont certains tarifs sont réglementés, sont exclus du bénéfice du fonds et de son financement. Au contraire, les greffiers des tribunaux de commerce sont exclus du bénéfice du fonds, mais pas de son financement. En effet, aux termes du décret précité, ces professionnels ne proposant pas de prestations dont l'émolument est proportionnel, leurs prestations ne sont pas éligibles au fonds¹.

Par ailleurs, malgré sa dénomination, il n'est pas prévu que la contribution pour l'accès au droit et à la justice finance l'aide juridictionnelle. En effet, la problématique du financement de cette aide doit être traitée de façon distincte et surtout plus large, en tenant compte de tous les acteurs, en particulier les assurances, les avocats et les justiciables eux-mêmes.

La division par deux du rendement attendu de la taxe montre l'absence d'évaluation des besoins réels des professions réglementées pour s'installer ou se maintenir dans certains territoires.

En outre, les représentants des professions concernées, eux-mêmes, ne souhaitent pas de la création de ce fonds, *« considérant que cette contribution ne répond pas aux demandes des professionnels qui entendent vivre de leur travail et non de subventions »*.

¹ En application de l'article R. 444-27 du code de commerce.

Dans ces conditions et dans la mesure où la loi prévoit que « *peut être prévue une redistribution entre professionnels, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit* », **vo**tre **commission des finances vous propose de supprimer cet article**. La question mérite en effet d'être mieux étudiée, afin de prendre en compte à la fois les effets réels des nouveaux tarifs et, pour les notaires notamment, des nouvelles installations.

En particulier, le caractère interprofessionnel du fonds pose question. Comme l'avait relevé en séance publique notre collègue François Pillet, co-rapporteur du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, « *la péréquation mise en œuvre par le fonds peut se concevoir comme un correctif des insuffisances de la péréquation tarifaire puisque cette dernière est construite pour un panier de prestation moyen. Or ce panier ne constitue pas la réalité de l'activité de toutes les études : certaines bénéficieront d'un panier beaucoup plus rémunérateur, selon leur situation géographique et le bassin économique dans lequel elles sont situées, et d'autres d'un panier bien moins profitable. La péréquation financière compense partiellement cette inégalité de situation. Il y a donc un lien entre péréquation tarifaire et péréquation financière, et il est logique que l'une comme l'autre soient organisées au sein de chaque profession. Sinon, cela revient à faire payer par d'autres professionnels - donc d'autres clients - les imperfections du système de péréquation tarifaire retenu pour une seule profession.* »

Il est donc proposé de supprimer cet article (amendement FINC. 54).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 35 bis (nouveau)
(Art. 35 du code général des impôts)

**Qualification des revenus tirés de la location meublée
pour la détermination de l'impôt sur le revenu**

Commentaire : le présent article prévoit que les revenus tirés d'une activité de location meublée, qu'elle soit exercée à titre occasionnel ou habituel, relèvent de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 14 du code général des impôts prévoit que les revenus des propriétés bâties et non bâties de toute nature sont compris dans la catégorie des revenus fonciers, lorsqu'ils ne sont pas inclus dans les bénéfices d'une entreprise industrielle, commerciale ou artisanale, d'une exploitation agricole ou d'une profession non commerciale.

S'agissant des **revenus tirés de la location meublée**, la doctrine fiscale précise qu'ils relèvent de la **catégorie des revenus fonciers lorsque la location présente un caractère occasionnel**.

En revanche, **les revenus provenant de la location meublée effectuée à titre habituel relèvent de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux**, et ce quelle que soit la qualité du loueur (propriétaire ou locataire principal).

La détermination du caractère habituel ou occasionnel résulte de circonstances de fait qui doivent être appréciées au cas par cas. À titre d'exemple, le Conseil d'État a retenu le caractère habituel pour la location d'une maison meublée pendant une période ininterrompue de plusieurs années¹, tandis que la doctrine a reconnu que la location meublée effectuée uniquement de manière saisonnière présentait également un caractère habituel².

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, **introduit à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la rapporteure générale du budget Valérie Rabault, a**

¹ Conseil d'État, arrêté du 12 janvier 1948 n° 82421.

² Réponse du ministre du budget à la question écrite n° 15286 du député Pierre Mauger, Journal officiel de l'Assemblée nationale du 20 novembre 1989, p. 5081.

pour objet de clarifier la qualification des revenus tirés de la location meublée.

Il est ainsi proposé de compléter **l'article 35 du code général des impôts** par un **5° bis** afin de faire entrer l'ensemble des revenus tirés de la location directe ou indirecte des locations d'habitation meublés dans la **catégorie des bénéfices industriels et commerciaux**, quel que soit le caractère habituel ou occasionnel de cette activité.

À l'initiative de la rapporteure générale du budget Valérie Rabault, et avec l'avis favorable du Gouvernement, un sous-amendement a été adopté afin de reporter l'entrée en vigueur de cette mesure des revenus perçus en 2016 aux **revenus perçus en 2017** et ainsi de supprimer son effet rétroactif.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à **une harmonisation bienvenue de la qualification des revenus tirés de la location meublée**. La distinction entre revenus fonciers et bénéfices industriels et commerciaux est, actuellement, difficile à opérer dans la mesure où la détermination du caractère habituel ou occasionnel de cette activité doit être appréciée au cas par cas.

Il s'agit donc d'**une mesure de simplification du droit pour les contribuables**, notamment ceux ayant recours à des plateformes Internet de location de biens meublés entre particuliers. Par ailleurs, il convient de noter que la qualification de bénéfices industriels et commerciaux peut présenter certains avantages, du point de vue des contribuables, par rapport à celle des revenus fonciers (déductibilité plus large des charges, possibilité d'amortir également les meubles ou encore de souscrire au régime micro-BIC prévoyant un abattement de 50 % lorsque le montant des loyers et charges ne dépasse pas 32 900 euros).

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

ARTICLE 35 ter (nouveau)
(Art. 80 quater, 156 et 194 du code général des impôts)

**Définition des règles fiscales applicables à l'issue
d'un divorce par consentement mutuel sans juge**

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à soumettre au régime fiscal des pensions alimentaires les prestations compensatoires versées, le cas échéant, conséquemment à une procédure de divorce par consentement mutuel sans juge et, d'autre part, à préciser les règles de partage des demi-parts supplémentaires de quotient familial attribuées en cas de garde partagée des enfants applicables à l'issue d'une telle procédure.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DIVORCE ET VERSEMENT D'UNE PRESTATION COMPENSATOIRE

En vertu de l'article 270 du code civil, « *le divorce met fin au devoir de secours entre époux* », c'est-à-dire à l'obligation pour les époux de se fournir réciproquement des aliments qui découle de l'article 212 du même code. Pour autant, l'article 270 précité prévoit que « *l'un des époux peut être tenu de verser à l'autre une prestation destinée à compenser, autant que possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives* » ; il est précisé que « *cette prestation a un caractère forfaitaire* » et « *prend la forme d'un capital dont le montant est fixé par le juge* »¹.

La **prestation compensatoire** est venue se substituer, en application de la loi du 11 juillet 1975², à la pension alimentaire de l'ancien article 301 du code civil. Le choix du législateur de passer, en 1975, de la variabilité de la pension alimentaire au caractère forfaitaire de la prestation compensatoire résultait essentiellement, semble-t-il, de la volonté de limiter autant que possible les rapports entre les anciens époux et, par suite, les risques de contentieux ; **aussi a-t-il paru préférable de permettre d'acquitter la prestation par versement d'un capital en une seule fois**³.

¹ Le dernier alinéa de l'article 270 du code civil dispose, toutefois, que « le juge peut refuser d'accorder une telle prestation si l'équité le commande, soit en considération des critères prévus à l'article 271, soit lorsque le divorce est prononcé aux torts exclusifs de l'époux qui demande le bénéfice de cette prestation, au regard des circonstances particulières de la rupture ».

² Loi n° 75-617 du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce.

³ Pour autant, en dépit du caractère forfaitaire de la prestation compensatoire, la jurisprudence a élargi les possibilités de révision de cette dernière, évolution entérinée par la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce.

Cependant, compte tenu des difficultés inhérentes à un versement en capital pour des personnes disposant de moyens financiers limités, le code civil prévoit, à l'article 275, **la possibilité d'étaler le paiement du capital sur huit années au plus**, « *sous forme de versements périodiques indexés selon les règles applicables aux pensions alimentaires* ».

À titre exceptionnel, en vertu de l'article 276 du code civil, le juge peut, par décision spécialement motivée, fixer la prestation compensatoire sous forme d'une rente viagère, soit une rente versée jusqu'au décès du bénéficiaire, « *lorsque l'âge ou l'état de santé du créancier ne lui permet pas de subvenir à ses besoins* ».

Il convient de préciser que **le versement d'une prestation compensatoire est susceptible d'intervenir quelles que soient les « causes » du divorce**, qu'il soit contentieux – soit pour acceptation du principe de la rupture du mariage, pour altération définitive du lien conjugal, ou pour faute – ou qu'il résulte d'un consentement mutuel¹.

B. LA FISCALITÉ DES PRESTATIONS COMPENSATOIRES

Le versement d'une prestation compensatoire à l'issue d'un divorce entraîne des conséquences fiscales aussi bien pour le bénéficiaire que pour la partie débitrice :

- **s'agissant du débiteur**, comme les pensions alimentaires – à l'instar de celles versées pour l'entretien des enfants à condition que ces derniers ne soient pas décomptés pour la détermination du quotient familial de la partie concernée –, conformément à l'article 156 du code général des impôts (CGI), **les prestations compensatoires sont déductibles du revenu global**, qu'elles soient versées sous forme de **rente** ou de **capital** lorsque les versements sont effectués sur une période supérieure à 12 mois à compter de la date à laquelle le jugement du divorce est passé en force de chose jugée. Dans les cas où **les prestations compensatoires en capital sont versées sur une période inférieure ou égale à 12 mois**, celles-ci ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des versements effectués, retenus dans la limite de 30 500 euros pour l'ensemble de la période de 12 mois – soit une réduction d'impôt maximale de 7 625 euros ;

- **pour le bénéficiaire**, tout comme les pensions alimentaires, les prestations compensatoires versées sous forme de rente ou de capital – y compris, le cas échéant, les revalorisations – qui sont déduites par le débiteur **constituent un revenu imposable**. Selon les termes de l'article 80 *quater* du CGI, ces versements « *sont soumis au même régime fiscal que les pensions alimentaires* ». Lorsque la prestation en capital est acquittée en un seul versement au-delà de la période de 12 mois, **ce dernier est assimilé à un revenu exceptionnel et bénéficie**, sur demande du contribuable, **du système**

¹ Voir article 229 du code civil.

du quotient prévu par l'article 163-0 A du CGI. Néanmoins, **si la prestation compensatoire est versée dans les 12 mois qui suivent le jugement**, elle ne constitue par un revenu imposable pour le bénéficiaire.

Sont également appréhendés comme des pensions alimentaires – c'est-à-dire, en principe, déduits du revenu global du débiteur et imposés entre les mains du bénéficiaire – les montants versés en remboursement des créances résultant de l'obligation de contribuer aux charges du mariage en vertu de l'article 214 du code civil.

C. LA DÉTERMINATION DU QUOTIENT FAMILIAL À L'ISSUE D'UN DIVORCE

À l'issue d'un divorce, en application de l'article 194 du CGI, en vue de la détermination du nombre de parts du quotient familial, chaque époux est considéré comme un célibataire ayant à sa charge les enfants dont il assume à titre principal l'entretien ; dans ce cas, *« l'enfant est considéré, jusqu'à preuve du contraire, comme étant à la charge du parent chez lequel il réside à titre principal »*.

L'article susmentionné précise qu'*« en cas de résidence alternée au domicile de chacun des parents et sauf disposition contraire dans la convention homologuée par le juge, la décision judiciaire ou, le cas échéant, l'accord entre les parents, les enfants mineurs sont réputés être à la charge égale de l'un et de l'autre parent. Cette présomption peut être écartée s'il est justifié que l'un d'entre eux assume la charge principale des enfants »*. Aussi, lorsque les enfants sont réputés être à la charge égale de chacun des parents, l'article 194 précité indique qu'ils ouvrent droit à une majoration de :

- 0,25 part pour chacun des deux premiers et 0,5 part à compter du troisième, lorsque par ailleurs le contribuable n'assume pas la charge exclusive ou principale d'aucun enfant ;

- 0,25 part pour le premier et 0,5 part à compter du deuxième, lorsque par ailleurs le contribuable assume la charge exclusive ou principale d'un enfant ;

- 0,5 part pour chacun des enfants, lorsque par ailleurs le contribuable assume la charge exclusive ou principale d'au moins deux enfants.

Enfin, l'article 194 dispose que *« pour l'imposition des contribuables célibataires ou divorcés qui vivent seuls, le nombre de parts [...] est augmenté de 0,5 lorsqu'ils supportent à titre exclusif ou principal la charge d'au moins un enfant. Lorsqu'ils entretiennent uniquement des enfants dont la charge est réputée également partagée avec l'autre parent, la majoration est de 0,25 pour un seul enfant et de 0,5 si les enfants sont au moins deux »*.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent dispositif, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, prévoit, d'une part, d'étendre l'application du régime fiscal des pensions alimentaires aux prestations compensatoires versées à l'issue d'une procédure de divorce par consentement mutuel sans juge et, d'autre part, à préciser les règles relatives au partage de la majoration du quotient familial entre les anciens époux à la suite d'une telle procédure.

A. À LA SUITE DE L'INSTAURATION DE LA PROCÉDURE DE DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL SANS JUGE...

L'article proposé vise à tirer les conséquences de l'institution, par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle¹, d'une **procédure de divorce par consentement mutuel sans juge** – dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2017. Dans le cadre du droit actuellement applicable, le divorce procède d'une décision du juge ; même dans le cas d'un divorce par consentement mutuel, les époux règlent les effets du divorce par un accord que le juge homologue après vérification de la qualité des consentements et des intérêts de tous.

En vertu de la nouvelle procédure, les époux pourront « *consentir mutuellement à leur divorce par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire* ». Cela signifie que **le divorce pourra devenir effectif sur la base d'une convention établie par les époux avec l'assistance de deux avocats** – l'intervention du notaire permettant de conférer date certaine et force exécutoire à ladite convention².

Toutefois, **les règles fiscales applicables en cas de divorce par consentement mutuel sans juge n'ont pas encore été précisées**, justifiant que soit proposé le présent dispositif.

B. ... SONT PRÉCISÉS LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE AUX PRESTATIONS COMPENSATOIRES VERSÉES...

Aussi, en premier lieu, l'article proposé vise à modifier l'article 80 *quater* du CGI afin de soumettre « *au même régime fiscal que les pensions alimentaires* » les prestations compensatoires versées sous forme de capital ou de rente résultant d'un divorce par consentement mutuel sans juge – ainsi que les sommes perçues, en application de la convention de divorce, au titre de l'obligation de contribuer aux charges du mariage définie à l'article 214

¹ Voir article 50 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

² À compter du 1^{er} janvier 2017, la procédure du divorce par consentement mutuel sans juge sera explicitée aux articles 229-1 et suivants du code civil.

du code civil (**alinéas 1 à 4**). Toutefois, les prestations compensatoires versées dans les 12 mois suivant la date du divorce ne constitueraient pas un revenu imposable.

En deuxième lieu, l'article 156 du CGI est également modifié afin de permettre la déduction du revenu global des débiteurs des prestations compensatoires, de même que les sommes dues au titre de l'obligation de contribuer aux charges du mariage, versées en vertu d'une convention de divorce par consentement mutuel sans juge (**alinéas 5 à 8**). Si la prestation en capital est versée sur une période inférieure à 12 mois, elle n'est pas déductible du revenu global mais ouvre droit à une réduction d'impôt de 25 % d'un montant maximal de 7 625 euros.

C. ...ET LES RÈGLES DE PARTAGE DE LA MAJORATION DE QUOTIENT FAMILIAL

En dernier lieu, les règles prévues par l'article 194 du CGI, relatives à la détermination du nombre de parts du quotient familial à l'issue du divorce (voir *supra*) sont rendues applicables aux divorces par consentement mutuel sans juge¹ (**alinéas 9 à 11**).

D. ENTRÉE EN VIGUEUR

Les nouvelles dispositions introduites dans le code général des impôts par le présent article trouveraient à s'appliquer « à compter de l'imposition des revenus de l'année 2017 » (**alinéa 12**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article présente une dimension essentiellement technique, dès lors qu'il vient tirer les conséquences, en droit fiscal, de l'instauration d'une procédure de divorce par consentement mutuel sans juge par la loi du 18 novembre 2016 dite de « modernisation de la justice du XXI^e siècle ».

À cet effet, le dispositif proposé tend, d'une part, à **soumettre au régime fiscal des pensions alimentaires les prestations compensatoires versées en vertu d'une convention de divorce par consentement mutuel sans juge** – de même que les sommes acquittées en application de ladite convention au titre de l'obligation de contribuer aux charges du mariage définie par l'article 214 du code civil – et, d'autre part, à étendre l'application des règles de partage des demi-parts supplémentaires de quotient familial

¹ En particulier, en vertu des modifications apportées à l'article 194 du code général des impôts, les anciens époux auraient la possibilité de régler la répartition des parts de quotient familial dans la convention de divorce par consentement mutuel sans juge.

attribuées aux anciens époux en cas de garde partagée des enfants à l'issue d'un divorce par consentement mutuel sans juge.

Votre rapporteur général souligne, toutefois, la nécessité de procéder à un ajustement rédactionnel du présent article et a proposé un amendement à cet effet (FINC. 55).

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

ARTICLE 35 quater (nouveau)
(Art. 207 et 1609 ter viciés [nouveau] du code général des impôts)

Contribution spéciale CDG-Express

Commentaire : le présent article prévoit la perception à compter du 1^{er} avril 2024 d'une nouvelle taxe sur les billets d'avion au départ ou à l'arrivée de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle affectée à la société de projet chargée de construire la liaison ferroviaire du Charles-de-Gaulle Express.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CHARLES-DE-GAULLE EXPRESS, UN PROJET VISANT À RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA RÉGION CAPITALE

L'amélioration de la desserte de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, qui accueille aujourd'hui 65 millions de voyageurs par an et pourrait voir ce chiffre atteindre 80 millions de passagers par an d'ici 2025, constitue un enjeu d'attractivité pour notre pays.

En effet, les accès à Paris-Charles-de-Gaulle sont aujourd'hui très insatisfaisants : les autoroutes A1 et A3 souffrent de congestion¹ et le RER B, saturé aux heures de pointe², répond avant tout aux besoins des voyageurs du quotidien en marquant de nombreux arrêts³.

Alors que la plupart des grandes villes des pays industrialisés et de plus en plus de grandes villes des pays émergents, possèdent une liaison directe dédiée aux passagers aériens qui les relie à leur plateforme aéroportuaire, Paris est l'une des rares capitales mondiales à en être encore dépourvue.

Or, selon plusieurs enquêtes réalisées auprès des passagers aériens, l'absence de liaison de qualité entre Paris-Charles-de-Gaulle et le centre de Paris constitue le principal handicap pour l'image d'une ville qui est pourtant la première destination touristique au monde et ambitionne d'accueillir encore davantage de visiteurs dans les années à venir.

¹ Leurs trafics journaliers moyens peuvent atteindre 190 000 véhicules, dont un tiers en provenance ou à destination de l'aéroport.

² Le RER B transporte 870 000 passagers par jour, dont 350 000 au nord de la ligne.

³ La mise en service depuis 2013 du RER B+ a accru le nombre de dessertes omnibus jusqu'à l'aéroport (9 arrêts depuis la gare du Nord et 20 trains par heure dans chaque sens en heure de pointe), limitant les dessertes directes aux seules heures creuses.

Le projet « Charles-de-Gaulle Express » (CDG-Express) vise à combler ce manque grâce à la construction et à l'exploitation d'une liaison ferroviaire directe de 32 kilomètres spécialement conçue pour les passagers aériens entre Paris (gare de l'Est) et l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle (terminal 2).

Cette nouvelle ligne ferroviaire serait composée de 24 kilomètres de voies existantes (de la gare de l'Est à Paris à Mitry-Mory) et de 8 kilomètres de voies nouvelles (de Mitry-Mory au terminal 2 de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle)¹.

Le tracé du CDG-Express



Source : Aéroports de Paris (ADP)

Le CDG Express relierait sans arrêt en vingt minutes Paris et le principal aéroport français, de 5 heures du matin jusqu'à minuit, 365 jours par an, avec un départ tous les quinze minutes.

Le coût du projet est estimé à 1,41 milliard d'euros aux conditions économiques de 2014², dont 125 millions d'euros destinés à assurer le bon fonctionnement du RER B pendant les travaux et l'exploitation du CDG-Express.

Les équipements nécessaires au service de transport sont quant à eux estimés à environ 285 millions d'euros, dont 150 millions d'euros pour

¹ La mise en place de la ligne ferroviaire du CDG-Express implique également la construction de quatre nouveaux ponts, d'un tunnel sous les pistes de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle et des aménagements de quai à la gare de l'Est et à Magenta.

² Pour mémoire, 25 milliards d'euros d'investissements devront par ailleurs être réalisés par la Société du Grand Paris pour la construction du Grand Paris Express et 15 milliards d'euros d'investissements sont prévus dans le cadre du plan de modernisation des réseaux de transport d'Île-de-France d'ici 2030.

le matériel roulant et 135 millions d'euros pour les ateliers d'entretien et l'aménagement des gares.

Les porteurs du projet souhaitent permettre **la mise en service du CDG-Express en 2023**, afin que la ligne puisse être opérationnelle en cas de succès des candidatures de la France aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et à l'Exposition universelle de 2025.

Le trafic attendu sur cette nouvelle liaison serait de **6 à 7 millions de passagers par an à partir de 2024**, soit environ **15 % des passagers** qui se rendent à Paris-Charles-de-Gaulle ou en reviennent, et de **plus de 9 millions de passagers par an à l'horizon 2050**.

B. UN PROJET D'INFRASTRUCTURE SOUMIS À L'EXAMEN DU PARLEMENT

Le projet du CDG-Express avait déjà fait l'objet **d'une déclaration d'utilité publique le 19 décembre 2008** et un groupement conduit par Vinci avait été désigné en 2009 comme concessionnaire pressenti, avant qu'il ne soit **mis fin aux négociations en 2011**.

Le projet a été **relancé par Aéroports de Paris et SNCF Réseau en 2013** avec l'idée de créer **une société de projet** détenue par ces deux acteurs chargée de **porter la construction du CDG-Express**.

C'est cette idée qu'est venue traduire **l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle¹** qui réécrit intégralement l'article L. 2111-3 du code des transports et dont le projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle actuellement en cours d'examen par le Parlement porte à titre principal **la ratification**.

Cette ordonnance prévoit en effet que **la concession de travaux** ayant pour objet la conception, le financement, la réalisation ou l'aménagement, l'exploitation ainsi que la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, **d'une infrastructure ferroviaire destinée à l'exploitation d'un service de transport de personnes entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle** est confiée par l'État à **une société détenue majoritairement par SNCF Réseau et par Aéroports de Paris**, une partie minoritaire du capital social de la société pouvant être ouverte aux

¹ Cette ordonnance a été adoptée sur le fondement de l'article 8 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui autorisait le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, « toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle et modifiant notamment l'article L. 2111-3 du code des transports ».

tiers. Ce dispositif a été **validé par la Commission européenne**, qui a considéré qu'il respectait les règles européennes relatives aux aides d'État.

Il n'y aura donc **pas de mise en concurrence pour l'attribution de cette concession**, qui se fera **de gré à gré** entre l'État et la société de projet.

En revanche, **l'exploitation du service de transport fera l'objet d'une mise en concurrence**, et pourra donner lieu à des propositions de SNCF Mobilités, de la RATP, de Transdev ou d'opérateurs étrangers. Il s'agit là **d'une dérogation au monopole attribué à SNCF Mobilités pour l'exploitation des lignes du réseau ferré national**.

Le projet de loi autorisant la ratification de l'ordonnance a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 27 septembre 2016 puis par le Sénat le 7 novembre 2016¹. **La commission mixte paritaire réunie sur ce texte est parvenue à un accord sur les dispositions du projet de loi restant en discussion le 30 novembre 2016**, ce qui ouvre la voie à son **adoption définitive par le Parlement** dans les semaines à venir.

Le texte prévoit notamment que **la « règle d'or » ferroviaire² prévue à l'article L. 2111-10-1 du code des transports ne s'applique pas à la participation de SNCF Réseau au financement de la société de projet chargée de construire la liaison ferroviaire du CDG-Express, dès lors que cette participation est rémunérée**.

Restait **un aspect du projet CDG-Express important à clarifier** : celui de **son financement**, problème auquel entend répondre en partie le présent article.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 35 *quater* est issu **d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement**. Il a reçu **un avis favorable** de la rapporteure générale de la commission des finances.

Cet article prévoit la création à l'article 1609 *tervicies* du code général des impôts **d'une taxe nouvelle baptisée « contribution spéciale CDG-Express »**. Cette taxe serait **perçue à compter du 1^{er} avril 2024** et serait **affectée à la société de projet chargée de la construction du CDG-Express** et mentionnée à l'article L. 2111-3 du code des transports, dans sa rédaction nouvelle issue de l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 précitée.

Cette taxe sera **« due par les entreprises de transport aérien à raison des services de transport aérien de passagers qu'elles effectuent à titre onéreux au départ ou à l'arrivée de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle », c'est-à-dire par les**

¹ L'article autorisant la ratification de l'ordonnance fait partie a été adopté « conforme » par les deux assemblées et n'est donc plus en discussion.

² La « règle d'or » ferroviaire limite les investissements de SNCF Réseau en faveur du développement du réseau ferré afin de lui permettre de maîtriser son endettement.

compagnies aériennes pour tous leurs vols commerciaux qui décolleront de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle ou y atterriront à compter du 1^{er} avril 2024¹.

La taxe sera assise sur **le nombre de passagers embarqués ou débarqués sur l'ensemble des vols commerciaux au départ ou à l'arrivée de Paris-Charles-de-Gaulle, à l'exception :**

- des personnels dont la présence à bord est directement liée au vol considéré (membres d'équipage, agents de sûreté ou de police) ;
- des enfants de moins de deux ans ;
- des passagers en transit direct ;
- des passagers reprenant leur vol après un atterrissage forcé en raison d'incidents techniques, de conditions atmosphériques défavorables ou de tout autre cas de force majeure ;
- des passagers en correspondance.

Ces exceptions sont **les mêmes que celles qui sont prévues pour la taxe de l'aviation civile (TAC)**, régie par l'article 302 *bis* K du code général des impôts. La contribution spéciale CDG-Express correspond d'ailleurs techniquement à **une majoration de la TAC propre aux vols commerciaux au départ ou à destination de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle.**

Le présent article prévoit que **le tarif de la taxe sera fixé chaque année** par arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget et entrera en vigueur pour **les vols effectués à compter du 1^{er} avril** de l'année. Ce tarif ne pourra **pas dépasser le plafond de 1,4 euro par passager** embarqué ou débarqué à Paris-Charles-de-Gaulle.

La contribution spéciale CDG-Express sera **déclarée par voie électronique** par les compagnies aériennes et sera **recouvrée et contrôlée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** selon les mêmes procédures et les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que **la taxe de l'aviation civile (TAC).**

À noter que le présent article prévoit que **la société de projet** chargée de construire la liaison ferroviaire du CDG-Express sera **exonérée d'impôt sur les sociétés (IS) sur le produit de la contribution spéciale CDG-Express qu'elle percevra** grâce à l'insertion d'un 16° au 1 de l'article 207 du code général des impôts. Ainsi que le précise l'objet de l'amendement dont est issu le présent article, *« cette mesure s'inscrit dans la logique de préserver l'intégralité des recettes affectées au projet, en évitant qu'une partie de ces recettes ne soit restituée à l'État ».*

¹ À l'instar des dispositions qui régissent la taxe de l'aviation civile, les évacuations sanitaires d'urgence et les vols locaux au sens du 2 de l'article 1^{er} du règlement (CEE) n° 2407 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens ne sont pas considérés comme des vols commerciaux de transport aérien public.

Enfin, l'article précise que son entrée en vigueur est fixée par décret à une date qui ne peut être **postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne** permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme **conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le financement de la construction de la liaison ferroviaire du CDG-Express dont le coût est de 1,41 milliard d'euros aux conditions économiques de 2014, fait intervenir une pluralité d'acteurs.

La société de projet à laquelle l'État confiera de gré à gré la construction de cette infrastructure nouvelle devrait bénéficier, à sa création au premier semestre 2017, **d'un apport en fonds propres compris entre 400 et 500 millions d'euros de la part de ses actionnaires**, c'est-à-dire la société anonyme **Aéroport de Paris (ADP)**, l'établissement public **SNCF Réseau** et le groupe public **Caisse des dépôts et consignations**, si celui-ci décidait de rejoindre les deux acteurs qui portent le projet depuis sa relance en 2013¹.

Ces apports en fonds propres ne couvrant qu'environ **30 % du besoin de financement du projet**, la société devrait **emprunter entre 1 et 1,5 milliard d'euros auprès de banques et d'investisseurs institutionnels**. La **Banque européenne d'investissement (BEI)**, qui a été sollicitée, **pourrait y contribuer**.

Pour **assurer le remboursement de cette dette** ainsi que la **rémunération de ses actionnaires**, la société de projet devrait pouvoir compter à partir de 2024, année qui suivra la mise en service espérée du CDG-Express, **sur les péages que devra lui verser la société de transport public qui assurera l'exploitation de la ligne**.

Cette société de transport public, désignée à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, **réalisera son résultat d'exploitation grâce aux ventes des billets du CDG-Express**.

Les études menées par les porteurs du projet tendent à montrer **qu'un prix du billet de 24 euros aux conditions économiques de 2024² pourrait lui permettre de réaliser un chiffre d'affaires optimal** qui pourrait s'établir **entre 144 et 168 millions d'euros par an**, sous réserve d'atteindre **les 6 à 7 millions de passagers transportés par an** qui sont envisagés à ce stade.

¹ Il convient de noter que la dette de la société de projet ne sera consolidée ni dans les comptes d'Aéroports de Paris, ni dans ceux de SNCF Réseau.

² Soit 21 euros aux conditions économiques de 2016.

Naturellement, il s'agit là uniquement **de chiffres indicatifs**, le futur opérateur de transport du CDG-Express ayant vocation à construire **une grille tarifaire qui différencierait les passagers** (famille nombreuse, tarif réduit, classe affaires, etc.), dans une logique commerciale dynamique.

Quant **aux montants des péages** que cet opérateur devra verser à la société de projet pour l'utilisation de l'infrastructure, ils constitueront **l'un des éléments déterminants du choix qui sera fait à l'issue de la mise en concurrence**, raison pour laquelle leur montant espéré demeure confidentiel à ce stade.

Pour autant, il est d'ores-et-déjà acquis que **les revenus issus des péages ne suffiront pas à assurer le remboursement de la dette ainsi que la rémunération des actionnaires de la société de projet** chargée de construire la liaison ferroviaire CDG-Express.

Du reste, il semble bien que **les investissements nécessaires à la construction d'une ligne ferroviaire dédiée aux passagers aériens reliant une grande ville à son aéroport ne puissent être rentabilisés sans l'apport de subventions publiques, de contributions versées par l'exploitant de l'aéroport ou de recettes fiscales affectées**, ainsi qu'en témoignent les exemples étrangers (Flytoget d'Oslo, Arlanda Express de Stockholm, etc.)

Le IV de l'article 2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ayant **expressément interdit toute subvention de l'État en faveur du CDG Express**, le Gouvernement a souhaité proposer au Parlement **la création d'une « contribution spéciale CDG-Express »**, sous la forme d'une taxe payée par les compagnies aériennes pour leurs vols commerciaux à l'arrivée et au départ de Paris-Charles-de-Gaulle en fonction du nombre de passagers transportés.

Dans un premier temps, il envisageait de **débuter la perception de cette taxe dès 2017**, année où sera créée la société de projet chargée de construire le CDG-Express, **même si la mise en service de la liaison n'était prévue qu'en 2023**. Un tarif de la taxe d'environ **1 euro par passager** était évoqué.

Si **les compagnies aériennes françaises**, et en particulier Air France, dont Paris-Charles-de-Gaulle constitue le *hub* principal, **ont bien conscience que le CDG-Express constituera à terme pour elles un atout majeur en termes d'attractivité et de compétitivité**, elles se sont inquiétées de voir peser sur leurs comptes le poids d'une taxe nouvelle pendant la période 2017-2023, alors même qu'elles sont confrontées à **une concurrence particulièrement sévère de la part des compagnies à bas coût** sur le court et moyen-courrier et des compagnies du Golfe persique sur le long-courrier.

Dans le même temps, elles ont également fait valoir qu'elles s'acquittaient d'ores-et-déjà **d'un montant de taxe important** (taxe de l'aviation civile, taxe d'aéroport, taxe de solidarité sur les billets d'avion, taxe sur les nuisances sonores aériennes) **qu'elles peinent de plus en plus à**

répercuter sur le consommateur final, situation dont s'était inquiété le rapport de notre collègue Bruno Le Roux sur la compétitivité du transport aérien publié en novembre 2014.

Afin de **répondre à leurs craintes**, le secrétaire d'État chargé des transports a annoncé devant le Sénat lors de la séance publique du 7 novembre 2016 que **la contribution spéciale CDG-Express n'entrerait en vigueur qu'en 2024**.

Toutefois, pour **compenser la perte de recettes pour la société de projet provoquée par le décalage dans le temps du début de la perception de cette taxe** qui la conduira à devoir s'endetter davantage, le Gouvernement a prévu pour la contribution spéciale CDG-Express **un tarif plafond un peu plus élevé** que celui qu'il avait envisagé au départ, à **1,4 euro**, ce qui permettrait à la société de projet de percevoir **entre 40 et 60 millions d'euros** par an à compter de 2024.

Le Gouvernement précise dans l'objet de l'amendement dont est issu le présent article que *« le plafond prescrit pour le tarif de la contribution spéciale CDG-Express a été fixé de sorte que, compte tenu des prévisions de trafic futur, le montant des recettes issues de la taxe n'excède pas 50 % du montant total des recettes d'exploitation de la société concessionnaire »*.

Cette solution permet d'atteindre **un point d'équilibre entre les actionnaires de la société de projet** – notamment Aéroport de Paris et SNCF Réseau – qui **porteront les risques liés à la construction de la ligne ferroviaire du CDG-Express**, et **les compagnies aériennes**, dont il faut rappeler qu'elles seront parmi **les principaux bénéficiaires de la mise en place de cette nouvelle desserte de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle** le jour où elle sera entrée en service.

Il convient enfin de noter que l'inscription de cette taxe, qui n'a vocation à être perçue qu'en 2024, dès le présent projet de loi de finances rectificative pour 2016 vise à **conférer une assise solide à l'ensemble du plan de financement de ce projet** et à **apporter des assurances aux banques et aux investisseurs institutionnels qui fourniront des capitaux à la société de projet**. Elle sera soumise à la Commission européenne pour vérifier sa conformité au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

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

ARTICLE 35 quinquies (nouveau)
(Art. 1628 ter du code général des impôts)

**Extension du droit de timbre dû au titre du
renouvellement du permis de conduire**

Commentaire : le présent article prévoit l'extension du droit de timbre dû en cas de renouvellement du permis de conduire au cas de détérioration.

I. LE DROIT EXISTANT

La directive européenne n° 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, transposée en droit interne par le décret n° 2011-1475 du 9 novembre 2011¹, impose notamment aux États membres, à compter du 19 janvier 2013 :

- la production d'un permis de conduire sécurisé, au format unique au sein de l'Union européenne ;
- de rendre ce titre renouvelable ;
- de reprendre l'ensemble des permis au format papier au plus tard en janvier 2033.

Afin de financer une partie du coût lié à ces obligations, l'article 10 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a créé un article 1268 *ter* au sein du code général des impôts mettant en place un droit de timbre **en cas de non-présentation** du permis de conduire en vue de son renouvellement.

Son montant est fixé à **25 euros et son produit est affecté à l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**. En 2015, celui-ci a représenté un montant de **8,7 millions d'euros**, correspondant à 346 235 demandes de renouvellement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 35 *quinquies* est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis défavorable de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale.

¹ Décret n° 2011-1475 du 9 novembre 2011 portant diverses mesures réglementaires de transposition de la directive 2006/126/CE relative au permis de conduire.

Il vise à étendre le droit de timbre prévu à l'article 1268 *ter* au cas de détérioration du permis de conduire et non uniquement à la non-présentation de celui-ci.

Le II du présent article prévoit que cette extension entre en vigueur à compter d'une date fixée par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget et au plus tard le 31 décembre 2017.

Cette disposition vise à faire coïncider la date d'entrée en vigueur du présent dispositif avec la généralisation de la demande de renouvellement du permis de conduire, qui est subordonnée à la mise en place de vingt-et-un centres d'expertise et de ressources spécialisés, destinés à instruire les demandes liées au permis de conduire, qui devrait intervenir dans le courant du second semestre 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Avec la dématérialisation des demandes de renouvellement des permis de conduire, la restitution de l'ancien titre ne sera plus exigée.

Aussi, comme le note l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, *« il existe alors un risque qu'au moment de l'établissement de la demande en ligne, les usagers substituent la détérioration du titre à la déclaration de perte ou de vol comme motif de renouvellement de leur permis de conduire afin d'être dispensés du paiement du droit de timbre »*.

L'extension du droit de timbre prévue par le présent article vise à éviter une telle situation.

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

ARTICLE 35 *sexies* (nouveau)
(Art. 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007
de finances rectificative pour 2007)

**Enrichissement de l'annexe budgétaire relative aux
transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales**

Commentaire : le présent article prévoit d'enrichir l'annexe budgétaire relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 prévoit que le Gouvernement présente, en annexe générale du projet de loi de finances, un rapport récapitulatif, pour les cinq derniers exercices connus, l'exercice budgétaire en cours et l'exercice suivant, les produits des impôts et taxes perçus par l'État transférés en tout ou partie, constituant les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. La loi de finances pour 2012 a précisé que ce rapport « *présente également une évaluation des mécanismes de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Ce « jaune » constitue aujourd'hui un document d'informations particulièrement utile au travail du Parlement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Valérie Rabault et plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui prévoit d'enrichir ce document budgétaire. Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale.

Il prévoit que ce rapport présente, pour les cinq derniers exercices connus, l'exercice budgétaire en cours et l'exercice suivant :

- « *l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État en lien avec les budgets locaux et notamment* » les recettes de l'État issues des « *prélèvements sur la trésorerie des organismes chargés de service public en lien avec les collectivités territoriales* », « *du plafonnement des taxes affectées aux organismes chargés de service public en lien avec les collectivités territoriales* » ; « *de la réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales* » et « *des frais de gestion de la fiscalité directe locale* » ;

- « l'ensemble des dépenses de l'État en lien avec les budgets locaux et notamment » le « chiffrage des mesures nouvelles financées conjointement par l'État et les collectivités territoriales », « les frais de gestion sur le montant des cotisations d'impôts établies et recouvrées au profit des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des organismes divers », « les modalités de calcul de l'évolution des besoins de financement induit par la hausse des dotations de péréquation locale devant être couverts par la baisse des variables d'ajustement », « les modalités de calcul et l'évolution des besoins de financement induits par les hausses des compensations fiscales versées au titre d'allègements de fiscalité locale et que l'État a décidé de couvrir par la baisse des variables d'ajustement et leur évolution » ; « les dotations et subventions présentées en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les cinq dernières années et sur les trois prochaines années », « l'impact des dispositions relatives au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée », « l'évolution du fonds de soutien aux collectivités territoriales », « l'évolution des coûts pour l'État de la gestion de la fiscalité locale ».

Par ailleurs, le rapport comporte en annexe le rapport annuel du Conseil national d'évaluation des normes, de la Commission consultative sur l'évaluation des charges et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale sur la situation financière des collectivités territoriales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon l'objet de l'amendement, « ce rapport enrichi favorisera l'information des parlementaires et l'impact des décisions de l'État en matière de recettes en provenance des budgets locaux et de dépenses à destination des collectivités locales ».

Votre commission des finances est favorable à un enrichissement des informations des parlementaires s'agissant des finances des collectivités territoriales, tant il est vrai qu'il est parfois difficile d'obtenir certaines informations.

Toutefois, en l'espèce, cet article qui prévoit que soient traitées plusieurs thématiques obligatoires au sein de ce rapport pose plusieurs questions :

- d'abord, le périmètre des champs concernés n'est pas toujours limpide : qu'est-ce qu'une dépense ou une recette « en lien avec les budgets locaux » ?

- de plus, les « enrichissements » paraissent très marqués par les débats de l'année 2016 – ils concernent en particulier la question, réelle, de l'évolution des variables d'ajustement. L'article inscrit d'ailleurs dans la loi « la hausse des dotations de péréquation devant être couverts par une baisse des variables d'ajustement », suggérant que le financement de la péréquation passe nécessairement par une minoration des variables d'ajustement. **Par sa**

précision, le présent article manque de « plasticité » au regard des évolutions du fonctionnement des finances locales ;

- enfin, la limite entre l'enrichissement et « l'alourdissement » d'un rapport peut facilement est franchie. C'est le cas lorsqu'un rapport comporte des informations déjà publiées et rendues publiques par ailleurs – comme par exemple les rapports du Conseil national d'évaluation des normes, de la Commission consultative sur l'évaluation des charges et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

Par ailleurs, les informations demandées ont été, cette année, mises à disposition du Parlement, soit dans les évaluations préalables, soit dans l'annexe budgétaire relative aux « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

Enfin, les rapports parlementaires ont fourni des informations complémentaires, les rapporteurs des commissions des finances bénéficiant d'ailleurs de pouvoirs particuliers en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). De plus, en application de l'article 49 de la LOLF, *« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre ».*

Votre commission des finances vous propose un **amendement** (FINC. 56) supprimant la mise en annexe des trois rapports déjà rendus publics et prévoyant que le rapport *« précise les hypothèses à partir desquelles sont évalués chacun des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et chaque compensation fiscale d'exonération. Pour les cinq derniers exercices connus, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, ce rapport détaille en outre les montants et la répartition, entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, des frais de gestion de la fiscalité directe locale ».*

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

II. - GARANTIES

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 36

Information du Parlement en cas de mise en œuvre d'une garantie octroyée par l'État

Commentaire : le présent article (amendement FINC. 57) prévoit que tout appel d'une garantie accordée par l'État fasse l'objet d'une communication écrite immédiate du Gouvernement aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

I. LE DROIT EXISTANT

Une garantie de l'État est une **assurance donnée par l'État à une personne tierce** de verser lui-même, dans l'hypothèse de la manifestation de risques (défaillance du débiteur, apparition d'un déficit, moins-value...), les **sommes nécessaires à la bonne fin de l'opération** (règlement de la créance, service des intérêts...).

Les garanties accordées par l'État sont de nature très diverse :

- la **dette garantie** qui englobe les engagements de sociétés françaises, entreprises nationales, collectivités, établissements publics, organismes bancaires pour lesquels l'État s'est engagé, dans l'hypothèse d'une éventuelle défaillance du débiteur véritable, à effectuer lui-même le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissement périodiques prévues au contrat ;

- les **garanties de change et autres garanties spécifiques** dont bénéficient certains établissements financiers chargés d'une mission d'intérêt général ou gérant pour le compte de l'État des interventions financières dans les pays en développement ;

- les **engagements pris par l'État dans le cadre d'un plan de restructuration** ou d'une cession d'entreprise ;

- des **opérations sans sous-jacent financier** ou dont le sous-jacent financier devient annexe comme l'engagement de bonne fin d'une opération telle qu'un contrat d'État à État, la garantie d'une intervention militaire ou l'équivalent d'une assurance corps pour un objet prêté à un musée national dans le cadre d'une exposition.

L'octroi d'une garantie ne se traduit pas nécessairement par des dépenses budgétaires dans la mesure où sa mise en œuvre dépend de la survenance d'un évènement particulier, comme par exemple la défaillance du débiteur principal.

D'après le compte général de l'État, l'encours des **garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis** (c'est-à-dire en excluant les garanties implicites découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État, comme les subventions aux régimes de retraites) s'élevait à **plus de 1 126 milliards d'euros en 2015, soit environ 50 % du produit intérieur brut français**.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'autoriser l'octroi de plusieurs garanties par l'État pour un total de **5,775 milliards d'euros** qui se répartit entre : l'Unédic, pour un montant maximal de 5 milliards d'euros (article 36 du présent projet de loi), l'Agence française de développement (AFD), pour un total de 483 millions d'euros (articles 37 *bis* et 37 *ter*), l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dans la limite d'un montant de 112 millions d'euros (article 37 *quater*), le Centre des monuments nationaux (CMN) pour 80 millions d'euros et enfin la Réunion des musées nationaux-Grand Palais (RMN-GP) pour un montant maximal de 150 millions d'euros.

En outre, l'article 37 du présent projet de loi prévoit l'octroi d'une **contre-garantie de l'État** aux prêts affectés au financement du projet de construction du site de stockage à sec des résidus miniers du **complexe industriel de l'usine du Grand Sud en Nouvelle Calédonie, exploité par le groupe Vale S.A.**, pour un montant maximal de **220 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à ce que tout **appel d'une garantie ou d'une contre-garantie accordée par l'État fasse l'objet d'une communication écrite immédiate du Gouvernement aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances**.

Devront être précisés à la fois le bénéficiaire de la garantie, le montant appelé, le calendrier de remboursement et, le cas échéant, la charge d'intérêts de la dette garantie dont l'État devra s'acquitter. Les conséquences pour l'État de la mise en œuvre de la garantie en comptabilités générale, maastrichtienne et budgétaire devront également être détaillées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au regard de leur nombre et de leur montant, **les garanties accordées par l'État exigent un suivi vigilant**. Il n'existe aujourd'hui aucun

dispositif assurant l'information du Parlement en cas de mise en œuvre d'une garantie octroyée par l'État. Certes, l'appel d'une garantie peut nécessiter l'ouverture de crédits budgétaires. Dans le cas où celle-ci est prévue par un projet de loi de finances, des éléments d'explication sont, en principe, mis à la disposition du législateur. Cependant, il est **possible que les besoins budgétaires liés à la mise en œuvre de la garantie soient « noyés » au sein des crédits d'une mission, ou bien encore qu'ils soient couverts par voie réglementaire**, soit par redéploiement de crédits (décret de virement ou de transfert), soit par décret d'avance. En ce cas, l'information du Parlement sur les ouvertures reste limitée.

Votre rapporteur général propose donc d'adopter cet article additionnel afin **d'assurer à la représentation nationale, en cas de mise en œuvre d'une garantie, une information détaillée et immédiate**. L'article proposé présente l'avantage de ne pas créer de rapport récurrent et généraliste, dont l'utilité pourrait être limitée dans le cas où aucune garantie n'a été mise en œuvre, mais de **cibler l'information transmise par le Gouvernement sur les garanties appelées**.

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

ARTICLE 36

Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2017

Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés en 2017 par l'Unédic dans la limite d'un plafond de 5 milliards d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ÉMISSIONS D'OBLIGATIONS DE L'UNÉDIC RELÈVENT EN PRINCIPE DES DISPOSITIONS DE DROIT COMMUN APPLICABLES AUX ASSOCIATIONS

Créée en 1958, l'Unédic est un organisme de droit privé chargé, par délégation de service public, de la gestion de l'assurance chômage en France, en application de l'article L. 5427-1 du code du travail qui prévoit que les partenaires sociaux « *confient la gestion du régime d'assurance chômage à un organisme de droit privé de leur choix* ».

Gérée de manière paritaire par les organisations syndicales et patronales représentatives, l'Unédic a notamment pour mission **d'établir les règles d'indemnisation du chômage décidées par les partenaires sociaux dans le cadre de conventions d'assurance chômage négociées tous les deux ou trois ans, de contrôler leur mise en œuvre et d'assurer le financement du régime**. Les partenaires sociaux peuvent également la saisir pour la réalisation d'études et de prévisions en matière d'assurance chômage.

L'Unédic bénéficie du statut d'association défini par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle est, à ce titre, **assujettie aux dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations et, en particulier, à son article L. 213-15**.

Aux termes de cet article, les associations sont tenues de reconstituer leurs fonds propres dans un délai de deux ans dès lors que ceux-ci diminuent de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission d'obligations. En cas d'inobservance de cette obligation, **l'association ne peut plus émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander le remboursement immédiat de la totalité de l'émission**.

B. UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2004

Compte tenu de la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage et de l'impossibilité pour elle de satisfaire à l'obligation fixée à l'article L. 213-15 précité, **l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004 a prévu un régime d'exemption pour les émissions de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État.**

Aux termes de cet article, l'Unédic a la possibilité d'émettre de nouveaux titres pour assurer l'équilibre de ses comptes quand bien même elle méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 213-15 précité.

Depuis 2012, les emprunts contractés par l'Unédic bénéficient d'une garantie de l'État à hauteur de 4,5 milliards d'euros en 2012¹, 7 milliards d'euros en 2013², 5 milliards d'euros en 2014³, 6 milliards d'euros en 2015⁴ et 5 milliards d'euros en 2016⁵.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2017, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond principal de 5 milliards d'euros.

Ce montant permettra de couvrir le remboursement de 1,5 milliard d'euros de titres arrivant à échéance en 2017 ainsi que l'émission de nouveaux titres à hauteur de 3,5 milliards d'euros destinés à couvrir son besoin de financement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE EXPLOSION DE LA DETTE DE L'UNÉDIC DEPUIS 2008

La situation financière de l'Unédic est par nature extrêmement sensible à la conjoncture économique et à la situation du marché de l'emploi

Si depuis 2001, l'assurance chômage connaît une situation d'endettement, la crise économique de 2008, qui s'est accompagnée d'une augmentation très forte du taux de chômage, s'est traduite par une aggravation de celle-ci.

¹ Article 85 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Article 80 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ Article 75 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

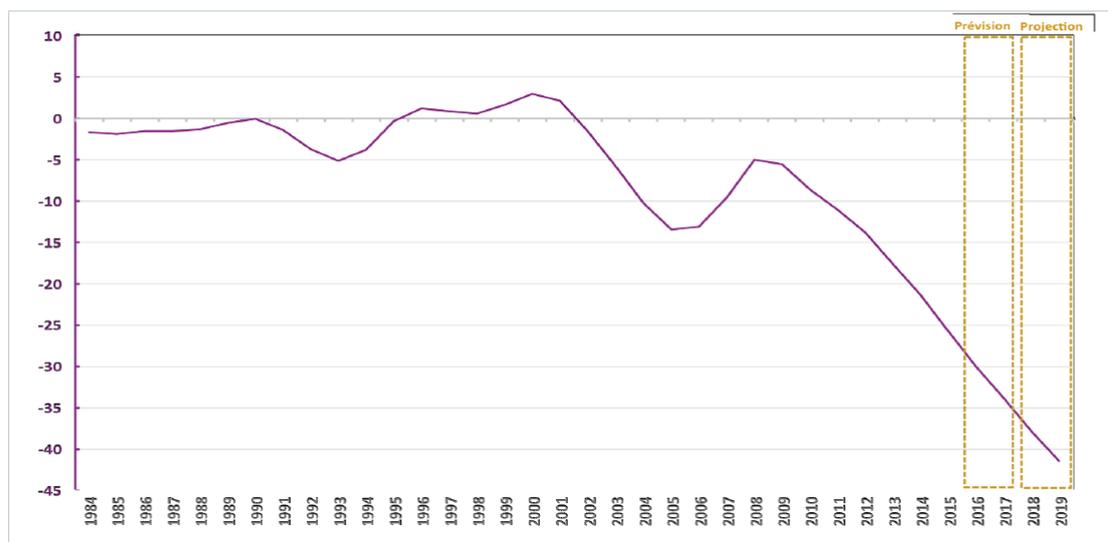
⁴ Article 111 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁵ Article 105 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Le montant de sa dette est ainsi passé de 5 milliards d'euros en 2008 à 25,7 milliards d'euros en 2015. Il devrait atteindre 30 milliards d'euros fin 2016, soit une augmentation de 500 % depuis 2008.

Évolution de l'endettement de l'assurance chômage

(en milliards d'euros)



Source : Unédic

L'amélioration du solde structurel liée à la mise en œuvre de la convention d'assurance chômage de 2014 ne s'est élevée qu'à 450 millions d'euros en année pleine.

Au total, depuis 2010, le solde structurel annuel moyen depuis 2010 est négatif et affiche un déficit de 1,4 milliard d'euros environ.

L'Unédic prévoit que sa situation financière continuera de se dégrader jusqu'en 2019¹ en lien, d'une part, avec la dégradation attendue de la conjoncture et « le ralentissement des politiques publiques d'emploi » qui se traduiront par une augmentation du taux de chômage et, d'autre part, avec le ralentissement de l'évolution de la masse salariale.

À réglementation inchangée, la dette de l'Unédic pourrait ainsi atteindre 33,8 milliards d'euros en 2017, 37,8 milliards d'euros en 2018 et 41,4 milliards d'euros en 2019, soit une augmentation de plus de 60 % par rapport à 2015.

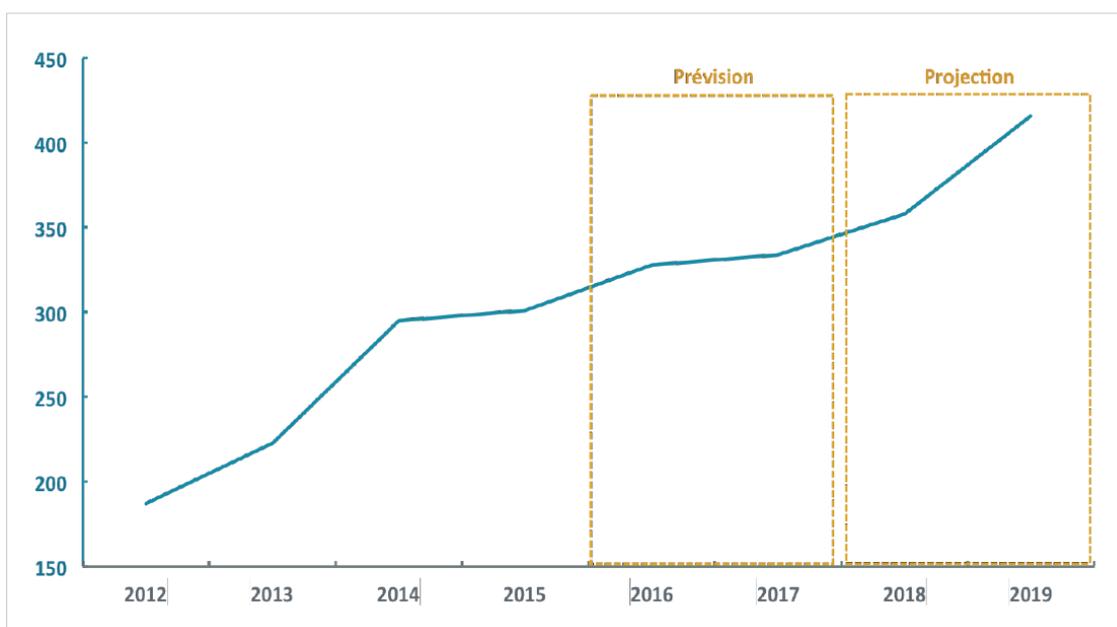
Par ailleurs, si depuis 2014 le coût de la dette a pu être contenu grâce à la faiblesse des taux (les charges financières nettes se sont ainsi élevées à 301 millions d'euros contre 295 millions d'euros en 2014), l'Unédic

¹ Unédic, Perspectives financières à horizon 2019, septembre 2016.

prévoit une augmentation de celui-ci à partir de 2019 « sous le double effet de l'augmentation de la dette et de la remontée des taux d'intérêt ».

Évolution des charges financières de l'Unédic

(en millions d'euros)



Source : Unédic

B. UNE GARANTIE NÉCESSAIRE MAIS QUI DEVRA S'ACCOMPAGNER À TRÈS COURT TERME DE MESURES DESTINÉES À AMÉLIORER LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC

Le plafond de 5 milliards d'euros demandé en garantie de l'État correspond au besoin et au programme de financement de l'indemnisation du chômage pour 2017.

Votre rapporteur général estime que la reconduction du dispositif déjà adopté pour les années précédentes est indispensable pour permettre à l'Unédic d'émettre de nouveaux titres obligataires à partir du 1^{er} janvier 2017 dans des conditions relativement favorables.

Pour autant, **la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage depuis 2008 apparaît inquiétante.**

Si l'impact de l'augmentation de la dette de cet établissement a été modéré grâce à la faiblesse des taux d'intérêt, ce phénomène ne pourra pas durer éternellement. Au total, **la situation financière de l'Unédic constitue donc une véritable « bombe à retardement ».**

La reconduction de l'actuelle convention d'assurance chômage par le décret du 29 juin 2016¹ puis par un décret du 13 juillet 2016², en raison de l'échec des négociations entre les partenaires sociaux sur la détermination de nouvelles règles, ne saurait par conséquent constituer une solution satisfaisante.

Votre rapporteur général rappelle que la dette de l'Unédic est prise en compte, en comptabilité nationale, dans la dette des administrations de sécurité sociale (ASSO) et donc dans la dette publique au sens maastrichtien.

Or, si le Gouvernement prévoit que la dette des ASSO s'élèvera à 210 milliards d'euros environ en 2017, cette hypothèse repose sur une économie de 1,6 milliard d'euros au titre de la nouvelle convention d'assurance chômage.

Votre rapporteur général partage, à cet égard, l'analyse du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui rappelait, dans son avis du 24 septembre 2016, que « *le Gouvernement prévoit également une économie de 1,6 Md€ (soit 0,1 point de PIB) au titre des négociations paritaires à venir sur la convention Unédic. Cette prévision est irréaliste. Elle méconnaît le fait que ces négociations ne devraient avoir lieu que dans le courant de l'année 2017, ce qui ne permet pas d'anticiper un effet significatif sur le solde 2017 de l'Unédic* »³.

Par ailleurs, faute d'accord des partenaires sociaux sur une nouvelle convention d'assurance chômage, votre rapporteur général estime que **l'État devra prendre ses responsabilités en prenant les mesures nécessaires au redressement des finances de l'Unédic.**

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

¹ Décret n° 2016-869 du 29 juin 2016 relatif au régime d'assurance chômage des travailleurs involontairement privés d'emploi.

² Décret n° 2016-961 du 13 juillet 2016 relatif au régime d'assurance chômage des travailleurs involontairement privés d'emploi.

³ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016.

*ARTICLE 37***Contre-garantie de l'État pour le financement
d'un site de stockage à sec des résidus miniers**

Commentaire : le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la contre-garantie de l'État aux prêts affectés au financement du projet de construction du site de stockage à sec des résidus miniers du complexe industriel de l'usine du Grand Sud en Nouvelle-Calédonie, exploité par le groupe Vale S.A.

I. LE DROIT EXISTANT***A. LA SATURATION DU RÉSERVOIR STOCKANT LES RÉSIDUS MINIERES HUMIDES DU COMPLEXE INDUSTRIEL***

En Nouvelle-Calédonie, le complexe industriel de l'usine du Grand Sud, qui comprend une mine, une usine hydrométallurgique, un port et une centrale électrique est exploité par le groupe Vale S.A.

Vale Nouvelle-Calédonie SAS (VNC), dont le capital est détenu à 5 % par la Société de participation minière du Sud Calédonien et à 95 % par Vale Canada Limited, elle-même filiale à 100 % du groupe Vale S.A, assure l'extraction de minerai et la production de nickel et de cobalt sur le site.

La capacité du réservoir stockant les résidus miniers humides sera saturée en 2021. Assurer la continuité de l'exploitation impose ainsi de lancer « *dès maintenant la préparation d'une nouvelle solution de stockage permettant la poursuite de l'exploitation après 2021* »¹.

B. UN INVESTISSEMENT LOURD POUR LE GROUPE VALE

Vale S.A, société anonyme brésilienne créée en 1942 et privatisée en 1997, est une société minière multinationale et l'un des plus grands opérateurs logistiques du Brésil. Employant 200 000 personnes, elle figure parmi les principaux producteurs mondiaux de minerai de fer et de nickel, et produit également du minerai de manganèse, du charbon, du cuivre, des ferroalliages, du cobalt, de la potasse, et des nutriments fertilisants.

L'activité du groupe Vale est sensiblement affectée par la chute des cours des métaux, en particulier du nickel, et rencontre des difficultés pour apporter un soutien financier à sa filiale VNC, elle-même affectée par « *ces*

¹ D'après l'évaluation préalable de l'article.

conditions de marché, par les conditions spécifiques liées à la Nouvelle-Calédonie et la mise en œuvre d'une nouvelle installation »¹.

En effet, le groupe Vale fait face à des conditions de marché compliquées. La Chine est devenue le principal acteur de la demande mondiale de minéraux et de métaux, représentant en 2015 69 % de la demande mondiale en minerai de fer, 51 % de la demande mondiale de nickel, et 46 % de la demande mondiale de cuivre². Le groupe Vale est ainsi fortement exposé au ralentissement de la croissance économique chinoise.

L'offre ayant augmenté davantage que la demande, les prix des matières premières sidérurgiques, telles le minerai de fer, le charbon et le nickel, ont ainsi sensiblement diminué en 2015. Le groupe Vale est principalement exposé aux fluctuations de prix sur le minerai de fer. Or, le prix moyen du minerai de fer a chuté de 59 % au cours des deux dernières années (il s'élevait à 135 \$ par tonne en 2013 et atteint 55,5 \$ par tonne en 2015) d'après le Platts IODEX³. Le prix moyen du minerai de fer atteint même 44,10 \$ par tonne au 29 février 2016.

Le rapport financier annuel de 2015 du groupe Vale précise ainsi que « *la performance financière et la viabilité économique de certaines des opérations seraient significativement impactées par la poursuite de la baisse de la demande et des prix des produits* »⁴ susmentionnés. Ainsi, en 2015, certaines opérations ont été suspendues, et « *d'autres le seraient également dans le futur* ».

Données financières du groupe Vale S.A

(en millions de dollars américains)

	2011	2012	2013	2014	2015
Revenus d'exploitation nets	60 075	46 553	46 767	37 539	25 609
Revenus d'exploitation	30 324	9 409	15 063	7 178	- 6 131
Bénéfices nets	22 562	5 197	406	353	- 12 620

Source : rapport financier annuel 2015 du groupe Vale S.A

Si le groupe apparaît en difficultés financières en 2015, la situation semble se redresser en 2016. Ainsi, le résultat brut d'exploitation au troisième trimestre 2016 serait de 3 milliards de dollars et le bénéfice net serait de 575 millions de dollars⁵.

¹ Id.

² Rapport financier de 2015 du groupe Vale S.A.

³ Id.

⁴ Id. Traduction.

⁵ Quarterly Results, Vale's performance in 3Q16.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Plutôt que la construction d'un nouveau site de stockage, la solution de la transformation du barrage existant en site de stockage à sec a été retenue¹. En outre, « *le stockage à sec représente une solution sûre et protectrice de l'environnement pour le stockage de longue durée des résidus* »², dès lors qu'il évite les risques de pollution associés à l'existence de résidus humides contenus par un barrage (risques de fissuration ou de rupture du barrage).

Ainsi, le présent article vise à accorder une contre-garantie de l'État au profit de Vale, qui interviendra elle-même en garantie de sa filiale VNC, afin de financer un investissement d'au moins 400 millions de dollars, équivalent au coût du financement du site de stockage à sec.

D'après l'exposé des motifs de l'article, le financement de cette installation ne « *serait pas viable pour VNC sans la mise en œuvre d'une garantie de la maison-mère Vale S.A, elle-même contre-garantie par l'État pour abaisser le coût de financement compte tenu de la notation de crédit actuelle de Vale S.A, pénalisée par la crise des matières premières* ».

Notation du groupe Vale S.A par les principales agences de notation

	Fitch Ratings	Moody's	Standard & Poors
Notation du groupe Vale	BBB	B2	BBB
Qualité correspondante	Qualité moyenne inférieure	Très spéculatif	Qualité moyenne inférieure
Perspectives		Négatives jusqu'en novembre 2016 Stables depuis	Négatives jusqu'en août 2016 Stables depuis

Source : commission des finances du Sénat

En pratique, le financement du projet serait réalisé par une structure *ad hoc* (Vale Nouvelle-Calédonie Financement ou VNCFi), bénéficiant du régime de réduction d'impôt pour les investissements réalisés outre-mer (dispositif dit « Girardin »), prévu à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. D'après l'évaluation préalable de l'article, cette structure serait

¹ Le projet doit faire l'objet d'une étude préalable d'ingénierie indépendante, diligentée par VNC, visant à confirmer sa faisabilité.

² Communiqué de presse de Michel Sapin, Ministre de l'économie et des finances et de Christophe Sirugue, secrétaire d'État chargé de l'industrie, « L'État annonce l'accompagnement du développement des activités métallurgiques en Nouvelle-Calédonie du groupe Vale », 7 novembre 2016.

initialement financée par des **prêts bancaires, garantis par Vale et en dernier ressort, par l'État, à hauteur maximale de 220 millions d'euros**. Divers investisseurs pourraient par la suite apporter des mises de fonds, évaluées à 100 millions de dollars dans l'hypothèse où la totalité des investissements seraient éligibles au dispositif dit « Girardin », remboursant une partie des prêts bancaires et diminuant corrélativement le montant des garanties de Vale et de l'État.

Conformément aux règles européennes en matière d'aides d'État sous forme de garanties, la garantie est rattachée à une opération financière précise, limitée dans son montant (220 millions d'euros) et dans le temps (20 ans). Elle ne peut excéder, pour chacun des prêts consentis, 80 % de son montant. Elle donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché. Enfin, l'emprunteur ne doit pas être en difficulté financière, condition qui serait remplie¹.

Par ailleurs, **la contre-garantie proposée prolonge l'ouverture de crédits demandée dans le présent projet de loi de finances rectificative** sur le programme 867 « Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie », créé par ce même projet de loi sur le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Cette ouverture de crédits, de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspond à un prêt d'une maturité de 10 ans et à un taux d'intérêt de marché à Vale Canada Limited (VCL), qui a pour objet **le financement indirect de VNC pour soutenir le redressement de ses activités et ses besoins généraux de trésorerie**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du présent article, **l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements, à l'initiative** de notre collègue députée **Valérie Rabault, rapporteure générale**, dont un amendement rédactionnel.

Le premier prévoit que le Gouvernement rende compte chaque année au Parlement de la mise en œuvre du présent article.

Le deuxième vise à s'assurer de la solidité financière et économique du groupe Vale, garant en premier recours des prêts souscrits, en prévoyant que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur ce sujet dans un délai de trois mois à compter de la promulgation du présent projet de loi.

Le troisième vise à encadrer la destination des prêts consentis à VNC, afin qu'ils soient exclusivement affectés au financement du site de stockage à

¹ D'après l'évaluation préalable de l'article, « Vale S.A n'est pas en difficulté financière et compte en outre recapitaliser VNC avant l'entrée en vigueur de la garantie, de sorte qu'à ce moment, sa filiale ne devrait en tout état de cause pas être en difficulté financière ».

sec, et à assortir chaque prêt d'un encadrement de la distribution des dividendes des personnes morales qui détiennent plus de 5 % de ladite société.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Alors que le groupe Vale est confronté à des conditions de marché dégradées, des dépenses d'investissement importantes s'imposent pour le complexe industriel qu'il exploite en Nouvelle-Calédonie.

La contre-garantie devrait permettre de **mobiliser des financements bancaires à un coût compétitif pour assurer le financement de l'investissement**. Par ailleurs, tant que la garantie n'est pas appelée, l'État verra sa garantie rémunérée à un taux de marché par la société de projet.

En tout état de cause, il convient de souligner que le dispositif proposé n'est pas sans risque sur le solde budgétaire. En effet, cette contre-garantie se distingue de la garantie proposée à l'article 38 du présent projet de loi par l'absence de personne publique siégeant au conseil d'administration de Vale, société privée brésilienne, privant donc les pouvoirs publics d'une vigilance accrue quant à l'avancement du projet d'investissement.

Votre rapporteur général souligne en outre le caractère inédit d'une demande d'autorisation d'une contre-garantie de l'État aux prêts affectés au financement d'un projet sur un site exploité par une société privée étrangère, en l'espèce, brésilienne.

En effet, si des garanties de l'État ont déjà été accordées tant à l'international que pour des sociétés privées, elles l'ont été pour des projets menées par des **sociétés privées françaises**, et, à l'étranger, pour des **institutions publiques** :

- d'une part, à l'international, elles concernent **des prêts consentis à des États étrangers** par l'Agence Française de Développement, par exemple à la République du Liban dans le cadre du programme de refinancement de dette (dans la limite de 500 millions d'euros)¹, ou dans le cadre de la conférence de soutien au Liban du 25 janvier 2007² (dans la limite de 375 millions d'euros) ;

- d'autre part, lorsqu'elles concernent **des sociétés privées françaises**, elles couvrent par exemple des emprunts émis par la société Banque PSA Finance, société de financement filiale du groupe PSA, pour un encours maximal de 7 milliards d'euros, sur la période 2013-2016³.

¹ Article 59 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

² Article 87 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

³ Article 85 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Si l'éventualité d'un défaut de la société Vale reste hypothétique, votre rapporteur général estime qu'apporter la contre-garantie de l'État, semble particulièrement risqué, au regard des difficultés financières que rencontre le groupe Vale et de la notation que lui attribue Moody's (B2, soit très spéculatif).

Enfin, **la remise d'un rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre du présent article paraît peu opérationnelle** dans la mesure où, si la contre-garantie n'est pas appelée, aucune information ne pourra être transmise.

Votre rapporteur général présente donc un amendement portant article additionnel tendant à ce que **tout appel d'une contre-garantie accordée par l'État fasse l'objet d'une communication écrite immédiate du Gouvernement aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances**. Devront être précisés à la fois le bénéficiaire de la contre-garantie, le montant appelé, le calendrier de remboursement et, le cas échéant, la charge d'intérêts de la dette garantie dont l'État devra s'acquitter. Les conséquences pour l'État de la mise en œuvre de la contre-garantie en comptabilités générale, maastrichtienne et budgétaire devront également être détaillées.

En tout état de cause, s'il ne s'agit pas de mettre en doute l'intérêt du projet d'investissement en faveur de la Nouvelle-Calédonie, votre rapporteur général propose la suppression du présent article (amendement FINC. 58) afin d'obtenir de plus amples informations du Gouvernement.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 37 bis (nouveau)

Garantie de l'État à l'agence française de développement et à la Caisse des dépôts et consignations pour deux prêts accordés à la collectivité territoriale de Guyane

Commentaire : le présent article prévoit d'accorder la garantie de l'État à l'agence française de développement et à la Caisse des dépôts et consignations pour deux prêts accordés à la collectivité territoriale de Guyane.

I. LE DROIT EXISTANT

La collectivité territoriale de Guyane (CTG) a élaboré un **plan pluriannuel d'investissement 2016-2020**, dont la première tranche représente un total de 269 millions d'euros d'investissements, notamment en matière d'équipements scolaires et d'infrastructures favorisant le désenclavement. Ceux-ci seront financés en majeure partie par des subventions européennes ou nationales **et, pour le solde, par de l'emprunt.**

Étant donnée la situation financière de la CTG (cf. *infra*), les prêteurs seraient exposés à un risque important de défaillance.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui accorde (I) la **garantie de l'État** à l'Agence française de développement (AFD) et à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en principal et intérêts, pour deux prêts au profit de la collectivité territoriale de Guyane (CTC), dans la limite de 26,5 millions d'euros chacun, soit **53 millions d'euros au total.**

Le II de l'article prévoit la conclusion d'une convention entre la CTC, l'AFD et la CDC afin de définir un plan pluriannuel de financement de la CTC « *permettant de s'assurer de la capacité de remboursement des prêts* », ainsi que la soutenabilité de ce plan pour les comptes de la collectivité. Ce plan est actualisé et transmis chaque année aux ministres chargés de l'économie, du budget et de l'outre-mer.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après l'objet de l'amendement présenté par le Gouvernement, **la CTG « se trouve aujourd'hui dans une situation d'impasse budgétaire et de capacité d'autofinancement très faible voire négative »**. Les perspectives ne semblent pas meilleures, le même objet précisant que « *les projections financières communiquées par la CTG aux prêteurs montrent, malgré le recours à de nouvelles recettes, les fragilités de la trajectoire financière de cette collectivité : ses ratios financiers sont soumis à un fort risque de dégradation sur la période, sans que puissent être dégagées les marges de manœuvre nécessaires à l'investissement* ». Et de conclure : « *dans ces conditions, les prêteurs sont exposés à un risque de défaillance de la contrepartie qu'il s'agit de couvrir par la garantie apportée par l'État* ».

Ainsi, **la garantie accordée par l'État par le présent article présente un risque important d'être appelée**. Votre commission des finances vous propose néanmoins d'adopter cet article, eu égard à la situation de ce territoire et des besoins d'investissement qu'il connaît, tout en étant consciente qu'il représente **un risque de 53 millions d'euros pour les finances publiques**.

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

ARTICLE 37 ter (nouveau)

**Garantie de l'État à l'Agence française de développement
pour un prêt à la République d'Irak**

Commentaire : le présent article accorde la garantie de l'État à l'Agence française de développement pour un prêt de 430 millions d'euros à la République d'Irak.

I. LE DROIT EXISTANT

L'Agence française de développement (AFD) bénéficie d'une garantie explicite de l'État sur certaines de ses créances. Cette garantie concerne des opérations réalisées par l'AFD, mais pour le compte et aux risques de l'État, telles que des prêts accordés à des organismes internationaux et des prêts bilatéraux, ou dans le cadre des « contrats de désendettement et de développement » (C2D). Ces garanties explicites de l'État sont accordées en loi de finances et sont retracées dans le compte général de l'État.

Au 31 décembre 2015, ces garanties représentent un encours de 2,356 milliards d'euros.

Garanties accordées par l'État à l'AFD en loi de finances

Au 31 décembre 2015, font l'objet d'une garantie explicite de l'État :

- le prêt consenti à la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et à la facilité de protection contre les chocs exogènes du Fonds monétaire international ;
- la première émission obligataire de la Facilité de paiement de financement international pour la vaccination ;
- les emprunts obligataires contractés par des banques, établissements financiers ou entreprises pour le développement des États situés tant en Afrique au Sud du Sahara que dans l'Océan Indien ;
- les prêts consentis au Fonds pour les technologies propres (*Clean Technology Fund* de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement) ;
- les prêts accordés aux États étrangers bénéficiant de l'initiative bilatérale additionnelle d'annulation de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) -Cameroun/Niger ;

- le prêt accordé à la Côte-d'Ivoire afin d'accompagner le processus de résolution de la crise postélectorale en facilitant le financement des dépenses d'urgence au bénéfice des populations et le redémarrage des services publics essentiels et de l'activité économique ;

- les prêts d'ajustement structurel (Côte d'Ivoire, Guinée, Liban et Cameroun) ;

- le prêt accordé à l'Office national des chemins de fer marocains ;

- les prêts accordés par l'Agence française de développement aux pays éligibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et devant, dans le cadre du volet bilatéral complémentaire à cette initiative, faire l'objet d'un refinancement par dons -Contrats de désendettement et de développement (C2D).

Source : compte général de l'État 2015

Ces garanties de l'État permettent que ces créances portent un risque nul au bilan de l'AFD et ne pèsent donc pas sur les fonds propres de l'agence.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté le présent article **qui accorde la garantie de l'État à l'AFD, en principal et intérêts, pour un prêt au profit de la République d'Irak, dans la limite de 430 millions d'euros.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Réunis les 26 et 27 mai derniers au **sommet d'Ise-Shima**, au Japon, les chefs d'État et de gouvernement du G7 ont pris l'engagement de « *continuer à défendre l'unité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Irak et le peuple irakien, et à soutenir les efforts du gouvernement irakien visant à accélérer les réformes politiques et économiques et à consolider la réconciliation nationale* ». Plus précisément, le texte de la déclaration finale prévoit un soutien pour traiter les problèmes budgétaires de l'Irak, en coordination notamment avec le Fonds monétaire international (FMI), et **la mobilisation de 3,6 milliards de dollars d'aide bilatérale pour compléter l'aide apportée par les institutions financières internationales.**

Le soutien financier de la France s'élève à 450 millions de dollars et prend la forme d'un prêt de l'Agence française de développement. Le montant exact en euros du prêt – et donc de la garantie – sera fixé au moment de l'émission, selon le taux de change à ce moment-là. La garantie est plafonnée à 430 millions d'euros.

Le présent article permet donc à la France d'honorer l'engagement pris lors du sommet du G7 de participer au redressement financier de l'Irak et recueille donc le soutien de votre commission des finances.

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

ARTICLE 37 quater (nouveau)

Garantie de l'État aux emprunts contractés par l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Commentaire : le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) avant le 1^{er} juillet 2017 dans la limite d'un montant de 112 571 000 euros et pour une durée de huit mois.

I. LE DROIT EXISTANT

Créée en 1946, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) contribue au service public de l'emploi, dont les missions comprennent, aux termes de l'article L. 5311-1 du code du travail, « *l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion* » ainsi que « *le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés* ».

Introduit par l'article 39 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, l'article L. 5315-1 du code du travail a clarifié le champ des missions de l'AFPA. L'opérateur est ainsi chargé de :

- participer à la formation et à la qualification des personnes les plus éloignées de l'emploi et contribuer à leur insertion professionnelle ;
- contribuer à la politique de certification menée par le ministre chargé de l'emploi ;
- contribuer à l'égal accès des femmes et des hommes à la formation professionnelle et à la promotion de la mixité des métiers.

L'article 39 de la loi du 17 août 2015 précité prévoit en outre la transformation, par ordonnance, de l'AFPA en établissement public industriel et commercial (EPIC).

Dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 10 novembre 2016¹, l'article L. 5315-1 précité prévoit que ce nouvel établissement assurera quatre missions.

¹ Ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes.

Ainsi, outre les trois missions actuelles de l'AFPA, il devra également contribuer à *« l'égal accès, sur l'ensemble du territoire, aux services publics de l'emploi et de la formation professionnelle »*.

Mis en place à compter du 1^{er} janvier 2017, cet établissement sera placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés du budget et de l'emploi et de la formation professionnelle et ses ressources seront constituées par *« des dotations de l'État, des redevances pour service rendu, le produit des ventes et des locations ainsi que par des emprunts autorisés, dons et legs et recettes diverses »*.

Les biens immobiliers et mobiliers appartenant à l'État utilisés par l'AFPA et qui sont nécessaires à l'exercice des missions du nouvel établissement pourront en outre lui être transférés.

L'article 3 de l'ordonnance du 10 novembre 2016 précitée prévoit le transfert au nouvel établissement de l'ensemble des droits et obligations de toute nature qui pèsent sur l'AFPA à compter du 1^{er} janvier 2017.

Il dispose en outre que cette substitution *« entraîne le transfert de plein droit et sans formalité des accessoires des créances cédées et des sûretés réelles et personnelles les garantissant »* tout en prévoyant qu'en cas de réalisation de ces sûretés, et si *« cette réalisation est de nature à porter préjudice à la bonne exécution ou au développement des missions de service public de l'établissement public »*, l'État puisse s'y opposer.

Enfin, l'établissement public pourra *« créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes en vue de réaliser toute opération utile à ses missions »*.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder **la garantie de l'État, en principal** (dans la limite d'un montant de **112 571 000 euros**) **et intérêts**, aux emprunts contractés par l'AFPA **et transférés au nouvel EPIC**. Celle-ci n'a cependant vocation à concerner que **les seuls emprunts assortis de sûretés réelles sur les biens meubles et immeubles de l'AFPA constituées avant le 1^{er} janvier 2017**.

Le III du présent article prévoit que cette garantie ne peut être appelée que si **deux conditions cumulatives sont remplies** : d'une part, l'AFPA devra faire défaut au titre de ses obligations liées aux emprunts garantis et, d'autre part, l'État devra avoir fait usage du pouvoir d'opposition prévu à l'article 3 de l'ordonnance du 10 novembre 2016 précité.

Par ailleurs, le présent article **fixe une limite au montant de l'appel en garantie** qui ne pourra excéder le moins élevé des deux montants suivants :

- la valeur des sûretés contre lesquelles l'État s'est opposé ;
- le montant restant dû au titre des emprunts contractés par l'AFPA après la réalisation des sûretés réelles autres que celles sur lesquelles l'État aura fait usage de son pouvoir d'opposition.

La garantie de l'État ne serait valable que pour une durée de huit mois, soit jusqu'au 31 août 2017. Selon l'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental à l'origine du présent article, ce délai permettra au futur établissement de substituer les sûretés existantes sur lesquelles l'État a un droit de regard *ex post* par de nouvelles sûretés permettant à l'État de s'assurer *ex ante* de « *leur comptabilité avec la continuité du service public* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DEPUIS LA FIN DES ANNÉES 2000, L'AFPA EST CONFRONTÉE À D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS

Dans une enquête réalisée à la demande des commissions des finances et des affaires sociales du Sénat en 2013¹ en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la Cour des comptes relevait que « *la stratégie de l'AFPA a [...] trop tardé à prendre en compte les évolutions résultant du rôle croissant des régions et de la concurrence avec d'autres organismes de formation* ».

Elle rappelait ainsi qu'« *entre 2007 et 2012, l'AFPA a perdu près de 33 % de stagiaires, demandeurs d'emplois ou publics spécifiques. Cette diminution n'a pas été compensée par un accroissement de la part prise par l'association dans les plans de formation des entreprises* ».

Elle relevait enfin que « *la conjugaison des difficultés d'adaptation de l'AFPA et de ses erreurs stratégiques successives a eu une incidence directe sur la situation financière de l'association, qui a enregistré une perte de 91,8 M€ en 2012 (soit environ 10 % de son chiffre d'affaires)* » estimant que « *la diminution trop lente des effectifs, la politique de gestion des ressources humaines insuffisamment rigoureuse (rémunérations, primes et avantages en nature très favorables), la mobilité insuffisante des personnels, en particulier des formateurs, qui représentent aujourd'hui moins de la moitié des effectifs, ainsi que la réduction tardive des charges de fonctionnement ont également contribué à dégrader les comptes de l'AFPA* ».

¹ Cour des comptes, L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, décembre 2013.

En 2012 l'association était ainsi au bord du dépôt de bilan et n'a pu être sauvée que grâce à une intervention de l'État dont le montant s'est élevé à **160 millions d'euros versés en 2013 et 2014**.

L'AFPA a mis en œuvre un plan de refondation en 2012 se traduisant par une baisse de ses effectifs, qui sont passés de 9 500 ETP à 8 500 ETP entre 2012 et 2015 et par une diminution du nombre de centres de 216 à 160 sur la même période.

L'ordonnance du 10 novembre 2016 précitée constitue donc le dernier épisode en date de l'évolution entamée par l'AFPA en 2012.

Selon le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, « *l'amélioration de la situation financière de l'établissement passe par une politique commerciale plus dynamique sur le marché des entreprises via une future filiale et par une maîtrise plus approfondie des charges permettant d'améliorer la compétitivité de l'offre de formation en réponse aux attentes de la commande publique régionale* ».

Ces pistes d'évolution semblent aller dans le bon sens et doivent donc être poursuivies et amplifiées dans l'avenir.

B. UNE GARANTIE NÉCESSAIRE POUR ASSURER LES DROITS DES CRÉANCIERS DE L'AFPA

Comme le note l'exposé sommaire de l'amendement gouvernemental à l'origine du présent article, pour assurer son financement, l'AFPA « *a contracté auprès de différents établissements bancaires des emprunts de court et moyen termes* » qui ont été assortis de sûretés réelles sur ses biens meubles et immeubles.

La mise en œuvre des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 10 novembre 2016, qui permettent à l'État de s'opposer à la réalisation de ces sûretés, afin de respecter le principe à valeur constitutionnelle d'inaliénabilité du domaine public, se traduirait, dans l'hypothèse d'un défaut du futur EPIC, par l'impossibilité pour ce dernier de faire face aux engagements contractés par l'AFPA auprès de ses créanciers.

La garantie prévue par le présent article permettra à l'État de se substituer à l'AFPA en cas de défaut de celle-ci et dès-lors qu'il se sera opposé à la réalisation des sûretés constituées avant le 1^{er} janvier 2017.

Le montant de la garantie, fixé à près de 113 millions d'euros, correspond, comme le rappelle l'exposé sommaire, au « *montant total des sûretés sur lequel l'État a le pouvoir de s'opposer* ».

Au total, votre rapporteur général considère que **celle-ci est indispensable pour assurer, le cas échéant, les droits des créanciers de l'AFPA.**

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

ARTICLE 37 quinquies (nouveau)

Garantie de l'État à l'emprunt contracté par le centre des monuments nationaux au titre de la rénovation de l'hôtel de la marine

Commentaire : le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à l'emprunt contracté par le centre des monuments nationaux, en principal, à hauteur de 80 millions d'euros, et en intérêts, au titre du financement des travaux de rénovation de l'hôtel de la marine.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX

Le centre des monuments nationaux (CMN) est un établissement public à caractère administratif rattaché au ministère de la culture et de la communication.

Aux termes de l'article L. 141-1 du code du patrimoine, il a pour mission « *d'entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation lorsque celle-ci est compatible avec leur conservation et leur utilisation* ». Le CMN assure ainsi la conservation de près de cent monuments nationaux appartenant à l'État, tels que l'abbaye du Mont-Saint-Michel, les châteaux d'Angers et d'Azay-le-Rideau, le château et les remparts de la cité de Carcassonne, l'Arc de triomphe et la Sainte-Chapelle.

Il peut également se voir confier la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur d'autres monuments historiques appartenant à l'État et affectés au ministère chargé de la culture.

L'article L. 141-1 précité fixe également ses modalités de gouvernance. Le CMN est ainsi administré par un conseil d'administration composé de représentants de l'État (membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes et personnalités qualifiées, dont des élus locaux et des représentants élus du personnel) et est dirigé par un président nommé par décret.

Ses ressources comprennent des dotations de personnes publiques ou privées, le produit des droits d'entrée et de visites-conférences dans les monuments nationaux, les recettes perçues à l'occasion des expositions et des manifestations artistiques et culturelles, le produit des droits de prises

de vues et de tournages, les redevances pour service rendu, les dons et legs et toute autre recette provenant de l'exercice de ses activités.

B. LE PROJET DE RÉNOVATION DE L'HÔTEL DE LA MARINE

Fermé en janvier 2016 à la suite du regroupement des services du ministère de la défense sur le site Balard, l'hôtel de la marine, qui fut successivement garde-meuble royal, siège du ministère de la marine puis siège de l'état-major de la marine, fera l'objet d'importants travaux de restauration à compter de décembre 2016 jusqu'au début de l'année 2019.

En particulier, comme le rappelle l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, **le projet de rénovation comporte l'ouverture au public des galeries du premier étage, la création d'un espace événementiel et de promotion de l'« excellence française » au rez-de-chaussée et à l'entresol et la valorisation économique des espaces des 2^e, 3^e et 4^e étages.**

Le coût de ces travaux est estimé à 100 millions d'euros, financé selon le plan suivant :

- 80 millions d'euros issus d'un emprunt contracté par le CMN ;
- 7 millions d'euros issus d'une contribution du ministère des affaires étrangères ;
- 3 millions d'euros issus d'une contribution du ministère de la défense ;
- 10 millions d'euros financés à partir des ressources propres du CMN.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder **la garantie de l'État, en principal** (dans la limite d'un montant de **80 millions d'euros**) **et intérêts**, à l'emprunt contracté par le centre des monuments nationaux destiné au financement des travaux de rénovation de l'hôtel de la marine pour une durée maximale de **quarante ans**.

Sur proposition de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté un sous-amendement avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyant que le Gouvernement rende compte « *chaque année au Parlement de la mise en œuvre du présent article* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est prévu que l'essentiel du financement du projet de rénovation de l'hôtel de la marine (80 % du coût total) provienne d'un emprunt contracté par le centre des monuments nationaux.

Dès lors, **la garantie apportée par l'État est nécessaire afin de permettre au CMN de lever les fonds permettant la réalisation de ce projet.**

Cependant, **la remise d'un rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre du présent article paraît peu opérationnelle** dans la mesure où, si la garantie n'est pas appelée, aucune information ne pourra être transmise.

Votre rapporteur général propose donc de **supprimer le dernier alinéa du présent article** (amendement FINC. 59) et de présenter un amendement portant article additionnel tendant à ce que **tout appel d'une garantie accordée par l'État fasse l'objet d'une communication écrite immédiate du Gouvernement aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.** Devront être précisés à la fois le bénéficiaire de la garantie, le montant appelé, le calendrier de remboursement et, le cas échéant, la charge d'intérêts de la dette garantie. Les conséquences pour l'État en comptabilité générale, maastrichtienne et budgétaire devront également être détaillées.

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

ARTICLE 37 sexies (nouveau)

**Garantie de l'État à la Réunion
des musées nationaux-Grand Palais**

Commentaire : le présent article accorde la garantie de l'État aux emprunts contractés par la Réunion des musées nationaux-Grand Palais (RMN-GP) pour un montant maximal de 150 millions d'euros et pour une durée de quatre ans.

I. LE DROIT EXISTANT

La Réunion des musées nationaux - Grand Palais (RMN-GP) est un **établissement culturel public**, placé sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication et rattaché à la mission « Culture ». Il est né, en 2011, de la fusion de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais.

La RMN-GP présente chaque année une **quarantaine d'événements culturels à Paris, en région et à l'international**. Elle mène également des activités éditoriales, dirige un réseau de librairies boutiques d'art et une agence photographique. La RMN-GP contribue enfin à l'enrichissement des collections nationales en procédant à des **acquisitions pour le compte de l'État**.

Son budget annuel est d'environ **160 millions d'euros par an. 86 % de ses recettes sont constituées de ressources propres** liées à ses activités commerciales.

Si le schéma directeur de rénovation et d'aménagement (SDRA) du Grand Palais était approuvé dès 2013 par les autorités compétentes, la validation définitive du **projet de rénovation et de son plan de financement** n'est intervenue qu'en **janvier 2016**.

Les travaux devraient **débuter en 2020 pour un coût total estimé à 466 millions d'euros**. Le financement devrait être assuré à 316 millions d'euros par l'État, dont **200 millions d'euros de crédits issus du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA 3)** et **116 millions d'euros de crédits budgétaires** (programme « Patrimoine » de la mission « Culture »). L'établissement participe au financement en s'endettant de **150 millions d'euros sur quarante ans**.

L'établissement devrait connaître une **période de fermeture complète de novembre 2020 jusqu'à janvier 2023**. Il sera partiellement rouvert à partir de janvier 2023 et la réouverture totale devrait intervenir au printemps 2024.

D'après le Gouvernement, à l'issue des travaux, les **recettes commerciales liées à l'activité du Grand Palais devraient être triplées** et passer de 11,1 millions d'euros en 2015 à 32 millions d'euros en 2025, dont 29,2 millions d'euros au titre de l'activité de location d'espaces et 2,8 millions d'euros issus des autres activités patrimoniales du monument.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission, l'Assemblée nationale a adopté le présent article **qui accorde la garantie de l'État à la Réunion des musées nationaux-Grand Palais, dans la limite d'un plafond de 150 millions d'euros en principal et pour une durée maximale de quarante ans.**

Il s'agit de permettre à la RMN-GP d'emprunter dans de bonnes conditions les 150 millions d'euros nécessaires à la réalisation des travaux de rénovation du Grand Palais.

L'emprunt devrait être conclu, selon le Gouvernement, « *dans le courant de l'année 2017* ».

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault¹, l'amendement du Gouvernement portant article additionnel a été complété d'un alinéa tendant à ce que **le Gouvernement rende compte chaque année au Parlement de la mise en œuvre de la garantie accordée à la RMN-GP.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'octroi de la garantie de l'État apparaît, certes, nécessaire afin de permettre la réalisation des travaux de rénovation du Grand Palais.

Cependant, le financement de ce projet **appelle deux remarques.**

D'une part, l'octroi de **fonds issus du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), à hauteur de 200 millions d'euros**, relève de la **débudgétisation pure et simple**. À titre de rappel, la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 qui a mis en place le premier programme d'investissements d'avenir prévoyait que les crédits ouverts financent des investissements « *visant à augmenter le potentiel de croissance de la France* », dans des projets « *à haut potentiel pour l'économie* ». Si le Grand Palais est prestigieux et si sa conservation constitue sans nul doute une nécessité patrimoniale, la **contribution de la restauration de ce monument à la croissance potentielle de la France reste à démontrer.**

¹ Sous-amendement n° 613.

D'autre part, **l'endettement de l'établissement public**, s'il ne pèse pas immédiatement sur le déficit budgétaire, **n'est pas sans risque pour les finances de l'État.**

Pour conclure, si votre rapporteur général considère que la contribution du PIA 3 au financement du projet constitue une débudgétisation et que l'endettement de l'établissement public fait peser une **charge potentielle supplémentaire sur le budget de l'État**, il relève que l'octroi de la garantie de l'État est **nécessaire** afin de permettre à la RMN-Grand Palais de lever les fonds permettant la réalisation de la rénovation du Grand Palais.

Aussi, il vous propose **d'adopter le présent article.**

Cependant, **la remise d'un rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre du présent article paraît peu opérationnelle** dans la mesure où, si la garantie n'est pas appelée, aucune information ne pourra être transmise.

Votre rapporteur général propose donc de **supprimer le dernier alinéa du présent article** (amendement FINC. 60) et de présenter un amendement portant article additionnel tendant à ce que **tout appel d'une garantie accordée par l'État fasse l'objet d'une communication écrite immédiate du Gouvernement aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.** Devront être précisés à la fois le bénéficiaire de la garantie, le montant appelé, le calendrier de remboursement et, le cas échéant, la charge d'intérêts de la dette garantie dont l'État devra s'acquitter. Les conséquences pour l'État de la mise en œuvre de la garantie en comptabilités générale, maastrichtienne et budgétaire devront également être détaillées.

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

*ARTICLE 38***Garantie de l'État à « Nouvelle-Calédonie Énergie »**

Commentaire : le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par la société de projet Nouvelle-Calédonie Énergie, dans le cadre d'un projet de construction et de mise en service d'une centrale électrique et dans la limite d'un montant total de 320 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

La centrale électrique thermique au fuel dont la « Société Le Nickel » (SLN), société anonyme détenue par des actionnaires privés, est propriétaire assure la fourniture en électricité de son usine métallurgique produisant du ferronickel à Nouméa, sur le site de Doniambo. **Cette centrale électrique, conçue dans les années 1960, doit cesser toute activité à partir de 2022, en raison de son obsolescence qui génère des coûts de production élevés et un niveau de pollution important.**

Afin d'assurer le bon fonctionnement des activités de SLN il doit être construit une nouvelle centrale à gaz d'une puissance d'au moins 200 mégawatts et pouvant aller jusqu'à 220 mégawatts.

L'électricité produite par la nouvelle centrale sera ainsi revendue à prix coûtant à l'opérateur de distribution publique Enercal, société d'économie mixte détenue à majorité par la Nouvelle-Calédonie. **Enercal passera un contrat de long terme de fourniture d'électricité avec la SLN.** Cette centrale a également vocation à fournir la Nouvelle-Calédonie en énergie.

L'investissement total, estimé à 550 millions d'euros, ne pouvant être totalement assumé par Enercal, **la création d'une société de projet dédiée, nommée « Nouvelle-Calédonie Énergie » a été décidée.** Elle réunit les principales parties prenantes¹, et sera financée par de l'endettement, à hauteur de 70 % du montant total d'investissement, le reste étant financé par fonds propres.

¹ Agence calédonienne de l'énergie, investisseurs locaux, Enercal, et SLN la participation de cette dernière ne pouvant excéder 10 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article autorise le ministre chargé du budget à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par la société de projet Nouvelle-Calédonie Énergie.

Il précise en outre que ces emprunts sont affectés au financement des études et des travaux de construction et de mise en service d'une centrale électrique d'une puissance d'au moins 200 MW à Nouméa et que la garantie est accordée dans la limite d'un montant total de 320 millions d'euros en principal, pour une durée courant jusqu'au 31 décembre 2037 au plus tard. Elle ne peut en aucun cas excéder, pour chacun des emprunts, 80 % de son montant restant dû en principal, intérêts, frais et accessoires.

Elle donne lieu au versement à l'État d'une rémunération qui ne saurait être inférieure aux conditions normales du marché pour la couverture de risques comparables.

Ces différentes conditions permettent notamment d'exclure la qualification de cette garantie comme aide d'État au regard du droit de l'Union européenne¹, ce dernier exigeant pour cela que sa portée soit mesurée de façon adéquate lors de son octroi et qu'elle :

- soit rattachée à une opération financière précise ;
- porte sur un montant déterminé ;
- soit limitée dans le temps.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En séance publique, **l'Assemblée nationale a adopté deux amendements, à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteur générale.**

Le premier prévoit que le Gouvernement rende compte chaque année au Parlement « *de la mise en œuvre du présent article* ».

Le deuxième vise à encadrer les prêts consentis à la société de projet, afin qu'ils soient exclusivement affectés au financement de la centrale, et à assortir chaque prêt d'un encadrement de la distribution des dividendes des personnes morales qui détiennent plus de 5 % de ladite société. Un sous-amendement du Gouvernement, précisant que cette limitation ne s'applique qu'aux prêts garantis par le présent article, a également été adopté.

¹ Communication 2008/C 55/02 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE (devenus articles 107 et 108 du TFUE) aux aides d'État sous forme de garanties.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À l'instar de la contre-garantie prévue à l'article 37 du présent projet de loi de finances rectificative, cette garantie donnant lieu à une rémunération de l'État au conditions normales du marché, elle représente des recettes additionnelles pour ce dernier tant qu'elle n'est pas appelée. Tout en évitant d'immobiliser de l'argent public dans la société projet, elle devrait permettre de mobiliser des financements nécessaires pour la réalisation de l'investissement projeté. De même, sans abaisser le coût du financement du projet, la garantie facilitera la mise en place du financement. Par ailleurs, le mécanisme de garantie étant proposé à des conditions de marché et portant au plus sur 80 % du montant emprunté, les risques d'aléa moral vis-à-vis des prêteurs apparaissent limités.

S'il convient d'accorder des garanties avec **grande prudence**, celle-ci se distingue de la contre-garantie présente à l'article 37 du présent projet de loi par **la présence majoritaire de personnes publiques (Enercal et agence calédonienne de l'énergie) parmi les membres de la société de projet, qui est de nature à permettre aux pouvoirs publics de suivre avec la plus grande attention l'avancement du projet d'investissement.**

Par ailleurs, la construction de cette centrale a d'ores et déjà fait l'objet d'une évaluation technique par le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (ministère de l'économie et des finances) et le conseil général de l'énergie et du développement durable (ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer), portant sur la faisabilité technique, les coûts de production et les modalités de financement du projet. En outre, la SLN, qui constitue le principal bénéficiaire de ce projet, représente le premier employeur privé de la Nouvelle-Calédonie, avec 2 150 salariés, et 8 000 emplois indirects et induits. **La construction de cette centrale, apparaît donc de nature à sauvegarder les emplois, justifiant l'intervention de l'État comme garant afin d'en faciliter le financement.**

La remise d'un rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre du présent article paraît toutefois peu opérationnelle dans la mesure où, si la garantie n'est pas appelée, aucune information ne pourra être transmise.

Il est donc proposé de supprimer le dernier alinéa du présent article (amendement FINC. 61), remplacé par un article additionnel tendant à ce que tout appel d'une garantie accordée par l'État fasse l'objet d'une communication écrite immédiate du Gouvernement aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

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

ARTICLE 38 bis (nouveau)
(Art. L. 432-4 du code des assurances)

**Possibilité du recours à des tiers pour recouvrer les créances
liées aux garanties publiques à l'exportation**

Commentaire : le présent article prévoit d'autoriser Bpifrance à recourir à des tiers dans le cadre du recouvrement associé aux garanties publiques à l'exportation, qui lui seront transférées en 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a prévu **le transfert à Bpifrance Assurance Export de la gestion des garanties publiques à l'exportation** auparavant assurée par la Compagnie française du commerce extérieur (Coface), au 31 décembre 2016. La réforme prévoit également le passage d'une garantie dite « oblique », c'est-à-dire indirecte, par laquelle l'État accordait sa garantie à la Coface qui accordait ensuite la sienne aux entreprises, **à une garantie « directe », par laquelle l'État apporte directement sa garantie à l'entreprise bénéficiaire.** À compter de 2017, les opérations garanties par Bpifrance Assurance Export le seront sous le contrôle et pour le compte de l'État, mais aussi et surtout en son nom¹.

Aux termes de l'article L. 432-4 du code des assurances, dans sa rédaction en vigueur à compter du 31 décembre 2016, la convention entre l'État et Bpifrance **emporte mandat à Bpifrance « d'assurer l'encaissement de recettes, le paiement de dépenses, dont les indemnisations de sinistres, et toutes opérations de maniement des fonds issus de son activité assurée au nom et pour le compte de l'État, qui demeure le titulaire des droits et obligations nés au titre de ces opérations ».**

Cette rédaction ne prévoit pas expressément la possibilité de recourir à des tiers pour procéder à certains recouvrements amiables ou contentieux.

Or, dans le dispositif actuellement en vigueur, la Coface peut recourir à des personnes privées, notamment des huissiers, avocats ou toute autre personne habilitée pour procéder à certaines missions de recouvrement qui présentent un haut niveau de technicité et requièrent une connaissance fine du fonctionnement des juridictions étrangères.

¹ Au sujet de la réforme des garanties publiques à l'exportation, voir le commentaire de l'article 25 du projet de loi de finances pour 2017 dans le tome II du rapport général.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement, vise à **permettre à Bpifrance de recourir à des tiers dans le cadre du recouvrement associé aux garanties publiques à l'exportation.**

L'article L. 432-4 du code des assurances, dans sa rédaction résultant de l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2015 précitée, serait ainsi complété afin de prévoir que la convention entre l'État et Bpifrance **emporte en outre mandat à Bpifrance « de procéder au recouvrement amiable et au recouvrement contentieux et à toute action permettant d'assurer la conservation des droits de l'État en France et à l'étranger avec faculté de délégation à des tiers habilités conformément aux législations concernées ».**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article constitue une précision bienvenue, qui permettra de **garantir la continuité de la mission de recouvrement actuellement assurée par la Coface**, que ce soit pour les créances en cours (par exemple dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, ou encore exposée à un risque de prescription) ou pour les créances futures.

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

III. - AUTRES MESURES

ARTICLE 39

Fonds d'urgence en faveur des départements en difficulté

Commentaire : le présent article crée un fonds d'urgence en faveur des départements en difficulté.

I. LE FARDEAU DU FINANCEMENT DES ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ

Comme votre rapporteur général a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, la situation financière des départements est préoccupante, du fait principalement du poids des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). **Les compensations accordées par l'État pour financer cette politique nationale de solidarité ne couvrent, en 2014, que 52 % des dépenses.**

Répartition du reste à charge des départements au titre des trois allocations de solidarité en 2014

(en millions d'euros)

	RSA	APA	PCH	Total
Dépenses à la charge des départements	9 666,7	5 475,4	1 598,4	16 740,4
Compensation	6 360,2	1 826,8	556,2	8 743,2
Reste à charge	3 306,5	3 648,6	1 042,2	7 997,2
Taux de couverture	65,8 %	33,4 %	34,8 %	52,2 %
Part du reste à charge total	41,3 %	45,6 %	13,0 %	100,0 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Ce reste à charge de 8 milliards d'euros est à comparer aux montants des dépenses de fonctionnement des départements, estimé à 60,6 milliards

d'euros par l'observatoire des finances locales. **Il représente donc 13,2 % des dépenses de fonctionnement des départements.**

Dans son récent rapport sur le bilan fiscal du quinquennat¹, votre rapporteur général retraçait l'évolution de ce reste à charge depuis 2013 et présentait une estimation pour 2015 et 2016. On voit ainsi que **ce montant devrait continuer à croître.**

Reste à charge supporté par les départements au titre des allocations individuelles de solidarité

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016
Dépenses	15 743	16 740	17 475	17 685
Reste à charge	7 107	7 997	8 355	8 455

Note de lecture : les dépenses de RSA de 2015 correspondent à l'estimation du PLF 2016. Pour 2016, le montant des dépenses correspond à celui de l'année précédente auquel est appliquée l'hypothèse d'évolution prévue par le projet de loi de finances ; le reste à charge correspond à celui résultant d'un taux de couverture inchangé.

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article crée un **fonds de soutien exceptionnel à destination des départements** connaissant une situation financière particulièrement dégradée, dont les crédits s'élèvent à **200 millions d'euros**.

Le fonds comprend **deux enveloppes** : la première est destinée aux départements de métropole et la seconde aux départements de Guadeloupe, de La Réunion et de Mayotte, aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, ainsi qu'aux collectivités de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le II du présent article **définit les données prises en compte pour calculer les attributions** au titre du fonds. Au-delà de la définition de la date à laquelle sont prises en compte certaines données, il définit :

- le taux d'épargne brute d'un département comme le rapport entre, d'une part, la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement et, d'autre part, les recettes réelles de fonctionnement ;

- les dépenses sociales du département comme la somme des dépenses exposées au titre du RSA, de l'APA, de l'allocation compensatrice de tierce personne (ACTP) et de la PCH ; le taux de dépenses sociales est

¹ *Albéric de Montgolfier, Cinq années sans modération fiscale : un alourdissement de l'impôt pour l'ensemble des ménages, rapport d'information n° 113 (2016-2017), 9 novembre 2016.*

défini comme le rapport entre ces dépenses et ses dépenses réelles de fonctionnement ;

- le reste à charge au titre du RSA comme la différence entre les dépenses au titre de cette allocation et les montants perçus au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) transférée aux départements (5,86 milliards d'euros) et du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) (500 millions d'euros) ; sont également pris en compte les versements au titre du fonds de solidarité des départements – fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) – et au titre des frais de gestion transférés aux départements en 2014 ; dans ces deux derniers cas, il est appliqué une pondération égale au rapport entre les dépenses de l'ensemble des départements au titre du RSA et leurs dépenses sociales totales, afin de tenir compte du fait que ces fonds compensent également le reste à charge au titre des autres allocations.

Le III du présent article définit **les conditions d'éligibilité et les modalités de répartition de la première enveloppe, destinée aux départements de métropole**. Cette enveloppe est divisée en trois parts, chacune ayant des conditions propres d'éligibilité et de répartition. Les critères pris en compte sont notamment le potentiel financier par habitant, le taux d'épargne brute, le taux des DMTO appliqué, le taux des dépenses sociales, le nombre de bénéficiaires des différentes allocations individuelles de solidarité, le reste à charge au titre du RSA et le revenu par habitant.

Critères d'éligibilité et de répartition de l'enveloppe destinée aux départements de métropole

	Éligibilité	Répartition		
Enveloppe des départements de métropole	Potentiel financier par habitant inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen des départements de métropole	/		
Première part (38,25 millions d'euros)	Taux d'épargne brute inférieur à 7,5 % et taux des DMTO fixé au plafond de 4,50 %	Population du département éligible et taux d'épargne brute		
Deuxième part (38,25 millions d'euros)	Taux d'épargne brute inférieur à 11 % et taux de dépenses sociales supérieur à la moyenne des départements de métropole	Part des bénéficiaires du RSA, de l'APA, de l'ACTP et de la PCH dans la population		
Troisième part (93,5 millions d'euros)	Taux d'épargne brute inférieur à 11 % et reste à charge par habitant au titre du RSA supérieur à la moyenne des départements de métropole	Pondération en fonction de l'écart du reste à charge au titre du RSA par rapport à la moyenne	70 %	Rapport entre le reste à charge au titre du RSA du département et celui de l'ensemble des départements de métropole
			30 %	Revenu moyen par habitant (30 %) et part de bénéficiaires du RSA dans la population (70 %)

Source : commission des finances du Sénat

Le IV définit les conditions d'éligibilité et les modalités de répartition de la seconde enveloppe, destinée aux collectivités d'outre-mer. Cette enveloppe est divisée en deux parts, chacune ayant des conditions propres d'éligibilité et de répartition

Critères d'éligibilité et de répartition de l'enveloppe destinée aux collectivités d'outre-mer

	Éligibilité	Répartition		
Première part (15 millions d'euros)	Taux d'épargne brute inférieur à 7,5 % et taux des DMTO fixé au plafond de 4,50 %	Population du département éligible et taux d'épargne brute		
Seconde part (15 millions d'euros)	Taux d'épargne brute inférieur à 11 % et reste à charge par habitant au titre du RSA supérieur à la moyenne des départements d'outre-mer	Pondération en fonction de l'écart du reste à charge au titre du RSA par rapport à la moyenne	70 %	Rapport entre le reste à charge au titre du RSA du département et celui de l'ensemble des collectivités d'outre-mer
			30 %	Revenu moyen par habitant (30 %) et part de bénéficiaires du RSA dans la population (70 %)

Source : commission des finances du Sénat

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, les crédits du fonds se répartiraient conformément aux deux tableaux ci-dessous.

Répartition de l'enveloppe destinée aux départements de métropole

(en millions d'euros et en euros par habitant)

Département	Première part	Deuxième part	Troisième part	Total	Montant par habitant
Aisne	1,25	1,25	1,54	4,04	7,49
Allier	-	1,45	-	1,45	4,23
Ardennes	0,74	1,54	0,88	3,16	11,25
Aude	-	1,68	5,82	7,50	20,55
Charente	-	1,32	-	1,32	3,74
Cher	0,89	1,32	-	2,21	7,10
Creuse	0,40	-	-	0,40	3,33
Doubs	-	1,09	-	1,09	2,04
Eure	-	-	0,74	0,74	1,25
Finistère	-	0,79	-	0,79	0,88
Gard	1,43	1,37	6,10	8,90	12,14
Hérault	-	1,61	0,14	1,75	1,60
Loir-et-Cher	-	0,91	-	0,91	2,75

Département	Première part	Deuxième part	Troisième part	Total	Montant par habitant
Loire	-	1,17	-	1,17	1,55
Lot-et-Garonne	-	1,30	-	1,30	3,89
Maine-et-Loire	-	0,94	-	0,94	1,17
Marne	-	0,91	-	0,91	1,59
Meurthe-et-Moselle	-	1,27	1,51	2,79	3,81
Moselle	-	1,06	4,74	5,80	5,54
Nièvre	0,60	-	-	0,60	2,80
Nord	8,97	1,44	14,37	24,77	9,55
Oise	1,60	-	1,77	3,37	4,13
Pas-de-Calais	7,15	1,52	4,37	13,05	8,91
Pyrénées-Orientales	-	1,73	3,91	5,65	12,21
Haut-Rhin	-	0,96	1,81	2,76	3,64
Rhône	0,99	-	-	0,99	2,23
Seine-Maritime	-	1,35	1,14	2,48	1,98
Seine-et-Marne	-	-	5,50	5,50	4,03
Deux-Sèvres	0,96	-	-	0,96	2,59
Somme	1,23	1,31	0,94	3,48	6,09
Tarn	-	1,40	-	1,40	3,66
Tarn-et-Garonne	-	1,21	-	1,21	4,85
Vaucluse	-	-	0,07	0,07	0,12
Vienne	-	1,22	0,23	1,45	3,37
Yonne	0,82	-	1,81	2,63	7,71
Territoire de Belfort	-	1,50	1,25	2,75	19,03
Seine-Saint-Denis	4,46	1,54	18,70	24,69	15,90
Val-de-Marne	4,31	-	7,72	12,03	8,88
Val-d'Oise	2,45	0,88	7,75	11,08	9,27

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

Répartition de l'enveloppe destinée aux collectivités d'outre-mer

(en millions d'euros et en euros par habitant)

Département	Première part	Deuxième part	Total	Montant par habitant
Guadeloupe	0,35	0,67	1,02	2,54
Guyane	13,81	5,47	19,28	78,98
La Réunion	0,85	4,22	5,07	6,07
Saint Martin	-	4,63	4,63	130,17

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

À l'initiative de sa rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté huit amendements de précision.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mise en place de ce fonds de soutien exceptionnel constitue une **énième « rustine »** posée sur les finances des départements. Depuis 2012, il s'agit du quatrième fonds de soutien exceptionnel créé par le Gouvernement, alors même que l'État avait pris l'engagement en octobre 2012, de *« créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations de solidarité »*¹. Les négociations entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF) pour « renationaliser » le financement du RSA n'ayant pas abouti, la mise en place de ce fonds de 200 millions d'euros doit permettre aux départements dans la situation la plus difficile de « passer l'année ».

Ce montant reste anecdotique par rapport à celui du reste à charge, d'autant plus que **le projet de loi de finances pour 2017, dans la version adoptée par nos collègues députés, ponctionne de plus de 200 millions d'euros la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements.**

La commission des finances réitère son souhait de voir mise en place une solution de financement véritablement pérenne.

Sur le fond de l'article, les critères pris en compte reflètent bien le souhait d'aider les départements en difficulté financière du fait du poids des allocations individuelles de solidarité dans leurs dépenses, puisqu'ils comprennent des critères relatifs à la situation financière et plusieurs critères relatifs à ces allocations. Néanmoins, on peut regretter l'extraordinaire complexité du système proposé, d'autant plus si on le compare aux fonds précédents. Ainsi, la première enveloppe comporte trois parts, dont la troisième comprend elle-même deux parts, la seconde étant répartie en fonction d'un indice synthétique, l'ensemble étant ensuite pondéré par un ratio... **Cette complexité est manifestement excessive et laisse supposer que le résultat souhaité a conduit à définir les critères d'éligibilité et de répartition et non l'inverse.** Par ailleurs, avec 43 départements bénéficiaires, **ce fonds n'est manifestement pas ciblé sur les départements qui en ont vraiment besoin et ne distingue par entre les départements qui peuvent facilement mobiliser la fiscalité et les autres.**

Enfin, la commission des finances s'est interrogée sur la pertinence de prendre en compte dans le calcul du reste à charge les versements au titre du fonds de solidarité des départements, dans la mesure où ce dernier est un

¹ Déclaration commune État-Départements du 22 octobre 2012.

fonds de péréquation horizontale, financé par les départements et non par l'État. **Par définition, le reste à charge des départements ne peut être minoré par des sommes financées par les départements eux-mêmes...** Si l'on souhaite tenir compte du fait que les départements bénéficiant de ce fonds voient effectivement leur reste à charge minoré, il faut alors également prendre en compte les versements consentis par les départements et qui majorent leur reste à charge. C'est pourquoi **la commission des finances vous propose d'adopter un amendement FINC. 62 précisant que c'est le solde - et non seulement l'attribution - au titre du fonds de solidarité des départements qui est pris en compte dans le calcul du reste à charge.**

Proposition d'amendement

Enfin, la commission des finances s'est interrogée sur la pertinence de prendre en compte dans le calcul du reste à charge les versements au titre du fonds de solidarité des départements, dans la mesure où ce dernier est un fonds de péréquation horizontale, financé par les départements et non par l'État. Par définition, le reste à charge des départements ne peut être minoré par des sommes financées par les départements eux-mêmes... Si l'on souhaite tenir compte du fait que les départements bénéficiant de ce fonds voient effectivement leur reste à charge minoré, il faut alors également prendre en compte les versements consentis par les départements et qui majorent leur reste à charge. C'est pourquoi **la commission des finances a adopté un amendement précisant que c'est le solde - et non seulement l'attribution - au titre du fonds de solidarité des départements qui est pris en compte dans le calcul du reste à charge.**

L'incidence financière précise de cet amendement n'est pas connue, si ce n'est qu'elle est neutre pour l'État. Tous les départements contribuent au fonds de péréquation précité, en appliquant un taux de 0,35 % à leur base de DMTO : prendre en compte le solde et non plus seulement les attributions favoriserait donc les départements ayant une base de DMTO importante au détriment des autres, à condition qu'ils soient bénéficiaires de la part du fonds faisant intervenir ce critère (troisième part pour les départements de métropole et seconde part pour les collectivités d'outre-mer).

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

*ARTICLE 40***Validation des montants accordés aux communes et aux EPCI
au titre de la dotation de compensation de la dotation globale
de fonctionnement entre 2012 et 2014**

Commentaire : le présent article procède à une validation législative de la diminution de dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2012 et 2014 suite au transfert aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du produit de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

I. LE DROIT EXISTANT***A. LE TRANSFERT DU PRODUIT DE LA TASCOM AUX COMMUNES ET
EPCI DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA TAXE
PROFESSIONNELLE***

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) a été transféré aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹. Il s'agissait alors de leur affecter une nouvelle ressource fiscale.

La neutralité financière de ce transfert est assurée par une diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'État, soit 603 millions d'euros en 2011. Plus précisément, au sein de la DGF, la compensation de la part salaires (CPS) des communes et la dotation de compensation perçue par les EPCI sont diminuées à due concurrence du montant de Tascom perçu en 2010 - en application du paragraphe 1.2.4.2. de l'article 77 de la loi de finances pour 2010 et du 3° du I de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales.

En cas d'insuffisance de ces dotations, le II de l'article L. 2334-7 du CGCT prévoit de prélever le solde sur les recettes fiscales des communes et EPCI concernés au profit du budget général de l'État².

L'intention du législateur, consistant à reconduire ce prélèvement chaque année à compter du transfert de la Tascom, c'est-à-dire à partir de 2011, est clairement exprimée dans plusieurs rapports parlementaires.

¹ Article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² En 2016, 12 communes et 11 EPCI ont été prélevés sur leur fiscalité à ce titre, respectivement pour 0,4 et 0,8 million d'euros.

Selon le rapport général de l'Assemblée nationale, « pour accompagner la réforme de la taxe professionnelle, le 1.2.4 de l'article 2 de la loi de finances pour 2010 transfère au bloc communal, à compter de 2011, le produit de la taxe sur les surfaces commerciales, antérieurement perçu par l'État [...].

« Afin de neutraliser l'impact de ce transfert sur le budget de l'État, la CPS des communes et la dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) affectataires sont diminuées, à compter de 2011, d'un montant égal au produit de la Tascom perçu par l'État en 2010 sur le territoire de la commune ou de l'EPCI concerné.

« [...] En 2011, l'État diminuera les versements de la CPS d'un montant de 595 millions d'euros, équivalent au produit de la Tascom perçu au titre de 2010, tandis que les communes et leurs groupements percevront celle-ci à compter de 2011. L'effet est donc neutre pour le budget de l'État. Les collectivités perdent ainsi une fraction de dotation mais récupèrent à la place une imposition potentiellement dynamique, accompagnée à partir de 2012 de la possibilité pour les EPCI et les communes affectataires d'en moduler le taux »¹.

Le produit de la Tascom transféré en 2011 s'élève à 603 millions d'euros : en contrepartie, 595 millions d'euros sont prélevés sur la DGF et 8 millions d'euros sur la fiscalité.

Dans la même perspective, le rapport général de la commission des finances du Sénat² indique que le montant de la DGF pour 2011 fait « l'objet de plusieurs ajustements afin de tenir compte de changements de périmètre [...] :

« - le montant de la DGF est **diminué de 595 millions d'euros** pour prendre en compte l'affectation en loi de finances pour 2010 de la taxe sur les surfaces commerciales (**Tascom**) aux communes et établissements publics de coopération intercommunale³ ».

Enfin, selon le rapport d'information⁴ de juin 2012 de notre collègue Charles Guené, au nom de la mission commune d'information sur les conséquences, pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, « le transfert de la taxe sur les surfaces commerciales aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à compter de 2011 a été accompagné d'une diminution à due concurrence du montant de dotation globale de fonctionnement qui leur est attribuée. Il ne constitue donc pas, en tant que tel, un coût pour l'État.

¹ Rapport général (tome II) n° 2857 de M. Gilles Carrez, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011, enregistré le 14 octobre 2010.

² Commentaire de l'article 19 du rapport général (tome II) n° 111 (2010-2011) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 18 novembre 2010.

³ L'affectation de cette taxe a permis d'augmenter les recettes fiscales et de diminuer la part « dotation » dans le total des ressources du bloc communal.

⁴ Rapport d'information de M. Charles Guené, fait au nom de la mission commune d'information sur la taxe professionnelle n° 611 (2011-2012) – 26 juin 2012.

Il convient néanmoins de préciser que ce débasage de DGF correspond au montant de Tascom perçu en 2010 : si le produit de Tascom devait augmenter à l'avenir, il n'est pas prévu qu'une telle augmentation s'accompagne d'une nouvelle diminution de DGF. En conséquence, les communes et les EPCI pourront bénéficier, le cas échéant, du dynamisme de la taxe, ce qui pourra être assimilé à un coût pour l'État ».

Évolution (2011-2015) du produit de la Tascom

(en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2011-2015	
603	648	708	712	737	134	22%

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports de l'Observatoire des finances locales

B. LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 16 JUILLET 2014 ET SES CONSÉQUENCES

1. La décision du Conseil d'État du 16 juillet 2014

Par une décision du 16 juillet 2014¹, le Conseil d'État a annulé une disposition d'une circulaire² du ministère de l'intérieur, par laquelle il était « [rappelé aux préfets] que la dotation de compensation des EPCI est minorée depuis 2011 du produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'État sur le territoire de la collectivité en 2010. Si le montant de la dotation est insuffisant pour assurer la minoration dans sa totalité, le solde est prélevé sur les recettes fiscales directes de la collectivité », considérant « qu'il résulte des termes mêmes des dispositions citées [...] que les mécanismes de diminution et de prélèvement portant sur les dotations et sur les recettes fiscales perçues par les EPCI, mis en place pour compenser le transfert du produit de la taxe sur les surfaces commerciales de l'État à ces établissements publics **ne sont applicables qu'au titre de la seule année 2011** ; qu'aucune disposition du code général des collectivités territoriales, applicable en 2013, ni aucun autre texte ne prévoit que ces mécanismes s'appliquent aux EPCI au titre de l'année 2013 ».

2. Les conséquences pour l'État

Suite à la décision du Conseil d'État et à l'initiative du Gouvernement, proposant une modification législative dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, Charles Guené et Jean Germain

¹ Décision n° 369736 du Conseil d'État (3^e et 8^e sous-sections réunies), lecture du 16 juillet 2014.

² Circulaire du 5 avril 2013 relative à la dotation de compensation des EPCI de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2013 (NOR : INTB1309069C).

relevaient que « *bien que le prélèvement ait été intégré à la DGF chaque année¹, les articles L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales et 77 de la loi de finances pour 2010, qui régissent la neutralité du transfert de la Tascom, prévoient que le prélèvement sur la DGF n'est opéré qu'en 2011, et non les années suivantes* »².

Tirant les conséquences de cette erreur, l'article 114 de la loi de finances pour 2015 a donc rectifié les deux articles précités³.

Cette rectification n'a cependant pas éteint les procédures contentieuses.

En effet, selon les évaluations préalables, « *à la suite de l'annulation de ces dispositions (...) au titre de l'exercice 2013 au motif de son illégalité, un important contentieux s'est développé contestant les arrêtés d'attribution de la dotation de compensation des communes et EPCI pour ceux d'entre eux ayant subi en 2013 un prélèvement au titre du transfert de la Tascom, mais aussi pour les années 2012 et 2014* ».

En effet, 509 collectivités sur 2 696 concernées (soit environ 20 % d'entre elles)⁴ ont engagé des recours contentieux ou administratifs contre les arrêtés d'attribution des dotations envoyés par les préfets. Or selon les évaluations préalables, « *certaines tribunaux ont considéré que les préfets dont les décisions étaient attaquées n'étaient pas en mesure d'établir la date de notification des décisions, qui ne pouvaient dès lors être regardées comme définitives* », rendant ainsi éventuellement recevable un recours au titre des années 2012 à 2014.

Au contraire, dans le cas des communes et des EPCI prélevés sur leurs recettes fiscales, le montant du prélèvement est notifié chaque année par un arrêté du ministre de l'intérieur publié au Journal officiel. Ainsi, le délai de recours contentieux est de deux mois à compter de la publication. Selon les informations transmises par le Gouvernement, les communes et EPCI qui ont fait l'objet d'un prélèvement sur leurs recettes fiscales n'ont pas engagé de recours contentieux.

D'après les évaluations préalables, la multiplication des requêtes « *génère une charge administrative importante* » et « *suscite un désordre administratif dommageable* » car pour chaque cas, l'administration recherche les preuves attestant que la collectivité a eu connaissance de son attribution

¹ En 2012, le montant de la DGF a été déterminé à partir du montant de la DGF 2011 – sans remise en cause de la minoration opérée en 2011 au titre du transfert du produit de la Tascom. De même, les années suivantes, le législateur n'a pas procédé à une réintégration du produit de la Tascom dans le montant de la DGF, fixé chaque année par la loi de finances. Voir par exemple le commentaire de l'article 6 du rapport général (tome II) n° 107 (2011-2012) de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 17 novembre 2011.

² Commentaire de l'article 59 bis à l'annexe 26 du rapport général n° 108 (2014-2015) de MM. Charles Guené et Jean Germain, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 novembre 2014.

³ Article 114 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁴ Selon les évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances rectificative.

et elle retrace les montants prélevés au titre de la Tascom à chaque collectivité depuis 2011.

Par ailleurs, le montant total des indemnités demandées s'élèverait, selon le Gouvernement, à 901,5 millions d'euros au 12 octobre 2016 et « *le risque contentieux s'établit à plus de 2 milliards d'euros avec les intérêts de retard* ».

Les jugements rendus en première instance ont donné tort à l'État mais, en septembre 2016, la cour administrative de Lyon a considéré « *qu'il ressort des travaux parlementaires ayant abouti au vote de l'article 114 de la loi de finances pour 2015 qu'en décidant de supprimer les mots « en 2011 », le législateur, seul compétent pour ce faire, a entendu, par des dispositions à caractère interprétatif, rectifier une erreur légistique et clarifier ainsi la portée d'un mécanisme qui vise, par une intégration en base dans le calcul des dotations, à assurer la neutralité, pour le budget de l'État, du transfert opéré ; que, dans ces conditions, en procédant à la minoration des dotations de compensation de la communauté de communes du pays roussillonnais pour les années 2012, 2013 et 2014 d'un montant équivalent au produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'État sur le territoire de cette communauté en 2010, le préfet de l'Isère n'a pas commis d'illégalité fautive et n'a pu, par suite, causer de préjudice à l'intimée* »¹. En conséquence, elle annule le jugement du tribunal administratif de Grenoble² qui condamnait l'État à payer une indemnité de 1,9 million d'euros à la communauté de communes du pays roussillonnais.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Au regard des conséquences sur le budget de l'État d'une annulation des arrêtés préfectoraux (estimées à 2 milliards d'euros), de la charge et du « désordre » administratifs résultant des contentieux en cours et compte tenu de l'intention du législateur, le présent article procède à une validation législative.

Ainsi, il dispose que « *sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés les arrêtés préfectoraux pris au titre des exercices 2012, 2013 et 2014 constatant le prélèvement opéré sur le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 ou de la dotation de compensation prévue à l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales, en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce qu'il aurait été fait application au-delà de 2011 des dispositions du paragraphe 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales* ».

¹ Décision n° 15LY04084 de la Cour administrative d'appel de Lyon (3^e chambre), lecture du 27 septembre 2016.

² Décision n° 1407725 du tribunal administratif de Grenoble (1^{ère} chambre), lecture du 29 octobre 2015.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision à l'initiative de Valérie Rabault, avec un avis favorable du Gouvernement.

Il précise que la validation législative s'applique aux décisions qui seraient contestées au titre des dispositions précitées, « dans leur rédaction antérieure » à la loi de finances pour 2015.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹, une validation législative doit remplir cinq conditions cumulatives :

- respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée, ce qui est le cas de la présente validation grâce à la formule « sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée » ;

- respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions, ce qui ne s'applique pas dans le cas présent ;

- sa portée doit être strictement définie : la mesure vise précisément les arrêtés préfectoraux pris en 2012, 2013 et 2014 constatant le prélèvement sur la compensation de la part salaires des communes ou sur la dotation de compensation des EPCI au titre la Tascom qui seraient attaqués exclusivement sur le fondement de l'application, après 2011, du paragraphe 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi de finances pour 2010 et de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction antérieure à la loi de finances pour 2015 ;

- l'atteinte aux droits des personnes en résultant doit être « justifiée par un motif impérieux d'intérêt général » ;

- « que l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ».

¹ Selon la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, « Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte de cette disposition que si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie ».

Selon les évaluations préalables, « le motif impérieux d'intérêt général est constitué dans le présent projet de validation législative dès lors qu'il vise en premier lieu à assurer le respect de la volonté initiale du législateur en corrigeant une malfaçon législative. [...] Au cas d'espèce, eu égard par ailleurs au désordre et aux incertitudes résultant du développement d'un contentieux de grande ampleur basé sur une malfaçon législative ainsi qu'au montant en jeu (2 milliards d'euros), cette disposition de validation législative apparaît dictée, conformément à la jurisprudence en la matière, par un « motif impérieux d'intérêt général ».

Le Gouvernement fait notamment référence à la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014.

La décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014

« Considérant, en premier, que par les dispositions successives des lois du 24 décembre 2007 et du 29 décembre 2012, le législateur a entendu mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport » ; qu'en adoptant les dispositions contestées de la loi du 29 décembre 2012, le législateur a entendu donner un fondement législatif certain aux délibérations des syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale ayant institué le « versement transport » avant le 1^{er} janvier 2008 ; qu'il a également entendu éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative révélée par les arrêts (...) de la Cour de cassation, et tendant au remboursement d'impositions déjà versées, et mettre fin au désordre qui s'en est suivi dans la gestion des organismes en cause ; que les dispositions contestées tendent aussi à prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels remboursements pour certains des syndicats mis en cause et notamment ceux qui n'avaient pas adopté une nouvelle délibération pour confirmer l'institution du « versement transport » [...] ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des entreprises assujetties au « versement transports » est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ».

Selon le commentaire de la décision, « le motif impérieux d'intérêt général réside donc essentiellement dans la volonté du législateur de mettre fin à une incertitude juridique, source d'un abondant contentieux, et à éviter les nombreuses réclamations résultant de la reconnaissance par la Cour de cassation de l'incompétence des syndicats mixtes pour ordonner le « versement transport » avant l'adoption de la loi du 24 décembre 2007. Les dispositions contestées visaient en définitive à assurer le respect de la volonté initiale du législateur ».

Toutefois, dans le cas traité par la décision du 14 février 2014, l'incertitude juridique résultait de la modification de la disposition initiale à la suite de sa codification, par un décret du 27 janvier 1977, puis de l'ambiguïté des modifications successives introduites par la loi jusqu'en 2008, d'où des contentieux pendant toute cette période ; toutes les entreprises ayant acquitté des sommes au titre du « versement transport » pouvaient en demander le remboursement, entraînant un risque de contentieux de masse. Enfin, le « versement transport » susceptible de devoir

être remboursé par les syndicats représentait « *en moyenne près de la moitié de leur budget* »¹.

Le présent article corrige une erreur et met le droit en conformité avec l'intention initiale du législateur, tout en permettant de sécuriser le fondement juridique en vertu duquel l'État a opéré, entre 2012 et 2014, un prélèvement sur la DGF des communes et des EPCI concernés en contrepartie de l'attribution de la Tascom.

La levée de cette incertitude juridique permet d'**écarter un risque contentieux**, dont il est toutefois difficile d'apprécier l'ampleur : le présent article permet en effet d'éviter que toutes les collectivités concernées (plus de 2 500) n'introduisent un recours fondé sur cette erreur, qui serait susceptible de conduire au versement, par l'État, de 2 milliards d'euros aux communes et EPCI concernés.

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

¹ Selon le commentaire de l'article 17 quaterdecies du rapport général n° 213 (2012-2013) de François Marc, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 décembre 2012.

ARTICLE 40 bis (nouveau)

**Remboursement de cotisations sociales patronales
pour les armateurs du transport maritime international**

Commentaire : le présent article prévoit le remboursement pas l'État des cotisations sociales patronales versées par les armateurs du transport maritime international pour leurs salariés qui n'étaient pas inscrits à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) entre 2009 et 2012.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le contexte de **la mondialisation des échanges**, le secteur du **transport maritime français**, qui joue **un rôle clef dans le commerce international**, est confronté à **une forte concurrence**, ainsi que l'illustre la **récente faillite de la compagnie maritime coréenne Hanjin Shipping**.

C'est pourquoi les pouvoirs publics ont mis en place **des remboursements aux armateurs des cotisations patronales qu'ils versaient à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) et de tout ou partie des contributions patronales d'allocations familiales et d'assurances chômage versées aux ASSEDIC**, afin de **favoriser la compétitivité** de ce secteur très exposé **en réduisant le coût du travail de ses salariés**.

La loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) a **remplacé ces remboursements par un dispositif d'exonération à 100 % des cotisations sociales patronales** que les armateurs versaient à l'ENIM pour les équipages embarqués à bord des navires de commerce battant pavillon français et affectés à des activités de transport maritime soumises à titre principal à une concurrence internationale effective.

Les armateurs sont ainsi **exonérés depuis cette date du paiement des cotisations sociales patronales vieillesse, maladie et accidents de travail**.

L'article 137 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a complété ce dispositif en prévoyant **l'exonération de cotisations sociales patronales pour les contributions patronales d'allocations familiales et d'assurance chômage** pour les marins **des entreprises d'armement de passagers**.

Le champ de ces exonérations a été considérablement élargi par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue qui a **étendu l'exonération des cotisations patronales d'allocations familiales et**

d'assurance chômage à l'ensemble des navires de transport et de services maritimes battant pavillon français soumis à la concurrence internationale, qu'ils soient immatriculés au premier registre, au registre international français (RIF) ou au registre Wallis-et-Futuna.

Ces exonérations sont **compensées par des crédits budgétaires** portés par le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ce programme consacre en effet **41 % de ses ressources, soit 83,5 millions d'euros à la compensation des cotisations sociales patronales des marins à l'ENIM, à l'ACOSS et à Pôle emploi.**

Ces aides sont conformes dans leur principe aux orientations de la communication n° C2004/43 de la Commission européenne du 17 janvier 2004 relative aux aides d'État au transport maritime.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu **d'un amendement du Gouvernement**. Il a reçu **un avis favorable** et a fait l'objet de **deux sous-amendements de précision** de la rapporteure générale de la commission des finances.

Il vise à permettre **le remboursement aux armateurs** dont les navires battent pavillon français **des cotisations sociales patronales** vieillesse, maladie, accidents de travail, d'allocations familiales et de risque de privation d'emploi dont ils se sont acquittés **entre 2009 et 2012 pour leur personnel navigant non affilié à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)** et qui n'auraient pas d'ores-et-déjà fait l'objet d'exonérations ou de remboursements totaux.

En effet, **une partie du personnel navigant des compagnies françaises** auquel s'adresse le régime spécifique d'exonération de cotisations sociales patronales des marins **n'était pas inscrite à l'ENIM jusqu'en 2013.**

Ainsi que l'a rappelé le secrétaire d'État chargé du budget lors de la présentation en séance publique à l'Assemblée nationale de l'amendement dont est issu le présent article, **l'État s'était engagé à rembourser aux sociétés qui en avaient fait la demande les charges patronales correspondant à ces salariés.**

L'objet de l'amendement précise que *« cet engagement n'ayant pu être mis en œuvre pour toutes les compagnies concernées, le présent amendement vise à réparer la rupture d'égalité qui en résulte, en permettant à l'État de leur verser la différence entre le remboursement au taux plein voulu par le législateur et les remboursements partiels déjà obtenus, pour les charges patronales de leurs personnels non marins qui n'ont pas pu basculer au régime ENIM ».*

Enfin, l'article prévoit que **les remboursements qu'il autorise ne pourront dépasser la somme globale de 7,266 millions d'euros.**

Le ministre chargé des transports fixera par arrêté les règles relatives à la déclaration des demandes de remboursement par les armateurs et aux remboursements eux-mêmes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les exonérations de cotisations sociales patronales en faveur des armateurs des compagnies de transport maritime battant pavillon français constituent **un dispositif public de soutien indispensable à la survie d'un secteur d'activité très exposé à la concurrence internationale.**

Dans le cadre de **sa revue des dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques de juin 2015**, une mission conduite par l'inspection générale des finances (IGF) et par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui s'est appuyée dans ses analyses sur le rapport n° 707 (2012-2013) « Le régime de retraite et de sécurité sociale des marins : maintenir le cap de la modernisation » de notre collègue Francis Delattre et sur le rapport du 23 octobre 2013 sur la compétitivité des transports et des services maritimes français de notre collègue député Arnaud Leroy, a donné **une évaluation globalement positive¹ à ce dispositif**, malgré l'existence de recommandations ayant trait à sa simplification et à sa lisibilité.

Le présent article prévoit **le remboursement pas l'État des cotisations sociales patronales versées par les armateurs du transport maritime international pour leurs salariés qui n'étaient pas inscrits à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) entre 2009 et 2012.**

Il s'agit là pour l'État de **tenir une promesse qu'il avait faite aux armateurs français.** Il s'agit en outre **d'une mesure dont le coût est limité** et, surtout, **plafonné à 7,266 millions d'euros.** Votre rapporteur général y est donc **favorable**, sous réserve d'un amendement FINC. 63 visant à corriger une erreur de référence.

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

¹ Elle a qualifié cette mesure de « globalement pertinente ».

ARTICLE 41

(Art. L. 441-2-3-1 du code de construction et de l'habitation).

Dispositions relatives aux ressources du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

Commentaire : le présent article a pour objet de préciser que la réforme des modalités de versement des astreintes prononcées dans le cadre du droit au logement opposable (Dalo), prévue par la loi de finances pour 2016, n'est applicable que pour celles issues de jugements prononcés à compter du 1^{er} janvier 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF DE LIQUIDATION ET DE PAIEMENT DES ASTREINTES PRONONCÉES DANS LE CADRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

1. L'exercice du droit au logement opposable (Dalo)

Créé par la loi du 5 mars 2007¹ puis modifié par la loi du 25 mars 2009², le droit au logement opposable (DALO) est un dispositif désormais codifié à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, visant à permettre à toute personne susceptible de bénéficier d'un logement social, d'exercer son **droit à un « logement décent et indépendant »** auprès de l'État, lequel doit le lui garantir si elle-même n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens.

Ce droit est **opposable à l'État**. En conséquence, toute personne répondant aux conditions pour bénéficier d'un logement social mais qui ne s'est vu proposer aucun logement adapté à ses besoins dans un délai anormalement long peut exercer un **recours amiable devant une commission de médiation**, placée auprès du représentant de l'État dans le département, c'est-à-dire le préfet.

En vertu de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, **la commission de médiation doit « désigner les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. Elle détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement, ainsi que, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires. »** En outre, le

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

préfet du département reçoit la liste des demandeurs auxquels un logement doit être attribué en urgence.

Il convient de préciser qu'il existe également un **droit à l'hébergement** (Dalo « hébergement » ou droit à l'hébergement opposable) qui s'exerce aussi auprès de la commission de médiation.

Si, dans un délai de trois à six mois (selon les départements), les personnes reconnues prioritaires ne se sont pas vues attribuer le logement ou l'hébergement d'urgence auquel elles pouvaient prétendre, elles peuvent **exercer un recours devant le tribunal administratif**.

Régi par l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, ce second recours peut être introduit dans les quatre mois suivant la fin du délai laissé au préfet pour formuler une proposition de logement ou d'hébergement.

Le juge administratif, qui doit alors rendre son jugement dans les deux mois suivant la saisine, ne se prononce pas sur la décision rendue par la commission de médiation et le caractère prioritaire de la demande. S'il constate qu'effectivement, malgré le caractère prioritaire et urgent de la demande de logement ou d'hébergement, la personne ne s'est rien vu proposer qui répondait à ses besoins, il doit ordonner son logement ou son hébergement par l'État et peut assortir son injonction d'une astreinte.

Le montant de cette astreinte, qui constitue une condamnation pécuniaire consistant au versement régulier d'une somme déterminée et tendant à inciter son débiteur à exécuter ses obligations, est établi en fonction du **loyer moyen du type de logement considéré comme adapté aux besoins** du demandeur par la commission de médiation. En vertu de l'article L. 441-2-3-1 du code de construction et de l'habitation précité, l'astreinte est **entièrement** reversée au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) et provient des crédits budgétaires du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement » (action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction »).

2. Les modalités de versement des astreintes prononcées dans le cadre du Dalo avant la loi de finances pour 2016

Jusqu'à la loi de finances pour 2016, le juge administratif devait, une fois l'injonction prononcée et assortie d'une astreinte, procéder, d'office ou sur saisine du requérant, à la liquidation provisoire ou définitive de ladite astreinte.

En pratique, la liquidation provisoire des astreintes intervenait à la demande du requérant, tant qu'aucun logement ou hébergement ne lui était proposé.

Ensuite, leur liquidation définitive était prononcée par le juge lorsque les services de l'État lui indiquaient soit que le demandeur avait bien bénéficié d'un logement ou d'un hébergement correspondant à ses besoins, soit que sa demande était devenue caduque¹.

En conséquence, le financement du FNAVDL dépendait directement des décisions de liquidations provisoires ou définitives prononcées par le juge administratif. Cela créait ainsi des « à-coups » dans l'affectation des ressources de ce fonds, ce qui n'avait pas manqué d'inquiéter le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées qui craignait pour la bonne application des actions financées.

En outre, un changement de pratique du tribunal administratif de Paris avait conduit à une baisse considérable du nombre de liquidations traitées entre 2013 et 2014, lesquelles étaient notamment passées de 1 204 à 341 en un an.

3. Le nouveau régime de liquidation des astreintes prévu par l'article 142 de la loi de finances pour 2016

Compte tenu de ces difficultés, l'article 142 de la loi de finances pour 2016² a modifié le régime applicable aux « astreintes Dalo » en complétant l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Désormais, l'astreinte est **exécutoire dès son prononcé** par le juge. Sa liquidation est **immédiate et automatique** : le jugement emporte ainsi obligation d'un **versement périodique** jusqu'à la liquidation définitive.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, tant que l'astreinte n'est pas définitivement liquidée par le juge, son versement au FNAVDL est effectué **deux fois par an**. Le premier versement doit intervenir à la fin du sixième mois qui suit celui à compter duquel l'astreinte est due.

Ce versement ne prend fin qu'à compter de la liquidation définitive de l'astreinte, c'est-à-dire lorsque le demandeur a effectivement été relogé ou hébergé ou bien lorsque sa requête est devenue caduque. Le préfet demande alors au juge de prononcer la liquidation définitive de l'astreinte, avec paiement du solde restant dû dans le mois suivant la notification de l'ordonnance de liquidation.

B. LE FONDS NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT (FNAVDL)

Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), institué par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour

¹ Par exemple, l'évaluation préalable mentionne le cas où le requérant est parvenu à se reloger par ses propres moyens ou bien lorsqu'il a refusé illégitimement une proposition de l'État.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

2011¹, a pour objet de **financer des actions d'accompagnement et de gestion locative adaptés**. Les dispositions qui régissent ce fonds sont codifiées à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

À l'origine, il n'était destiné qu'à financer des actions en faveur des ménages Dalo. Ensuite, l'article 105 de la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013² a élargi son champ d'application à des publics non Dalo mais relevant tout de même de la politique d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), c'est-à-dire des personnes et familles qui éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou pour s'y maintenir³.

Jusqu'alors, les actions menées en faveur des ménages non Dalo étaient couvertes par des crédits budgétaires. Entre 2012 et 2014, l'AVDL bénéficiait à la fois de crédits budgétaires et des ressources issues du FNAVDL. Depuis 2015, son financement n'est quasiment plus assuré que par ce fonds.

Ressources du FNAVDL

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Astreintes Dalo	12,9	25,8	20,9	12,7	35
crédits budgétaires	13,5	5,9	4,6	1	1
Total	26,4	31,7	25,5	13,7	36

Source : direction du budget d'après le rapport de l'IGAS sur l'évaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement et les données prévisionnelles de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pour 2016

Le FNAVDL est administré par un **comité de gestion** composé de quatre représentants de l'État : deux représentants du ministre chargé du logement, un représentant du ministre chargé de la lutte contre la précarité et l'exclusion et un représentant du ministre du budget. La gestion financière du fonds est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Les décrets du 23 mars 2012⁴ et du 25 septembre 2013⁵ définissent les règles de composition, de fonctionnement ainsi que les missions dévolues au comité de gestion.

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Article 105 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³ II de l'article L. 301-1 du code de construction et de l'habitation.

⁴ Décret n° 2012-415 du 23 mars 2012 relatif au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement prévu à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁵ Décret n° 2013-856 du 25 septembre 2013 relatif au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

Comme indiqué précédemment, en vertu de l'article L. 441-2-3-1 de code de la construction et de l'habitation, ses ressources proviennent **exclusivement** des astreintes que le juge administratif a prononcées en même temps que l'injonction pour le préfet de loger, reloger ou héberger des personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à prévoir que la réforme du régime de versement des astreintes prévues au titre du Dalo, mise en œuvre en vertu de l'article 142 de la loi de finances pour 2016, ne s'appliquerait qu'**aux jugements prononcés à compter du 1^{er} janvier 2016**.

Le Gouvernement souhaite apporter cette précision car le Conseil d'État a jugé, dans un avis du 27 mai 2016, qu'en l'absence de dispositions précisant ses modalités d'entrée en vigueur, le nouveau régime de liquidation s'appliquerait de **plein droit à l'ensemble des astreintes, y compris celles prononcées par des jugements antérieures à son entrée en vigueur, soit le 1^{er} janvier 2016¹**.

Or, le nombre d'astreintes prononcées avant cette date et non encore provisoirement ou définitivement liquidées n'est pas connu, de même que les montants en jeu.

La rétroactivité de la disposition inquiète donc le Gouvernement car, selon les termes de l'évaluation préalable de l'article, l'application de la réforme à l'ensemble des astreintes « *risquerait de renforcer l'instabilité des ressources du FNAVDL et d'entraîner un dérapage incontrôlé des dépenses correspondantes au budget général* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹ « Considérant qu'en l'absence de dispositions expresses régissant l'application dans le temps des dispositions de la loi du 29 décembre 2015, **ces dispositions s'appliquent de plein droit aux astreintes prononcées par des jugements antérieurs au 1^{er} janvier 2016**, date d'entrée en vigueur de la loi. La circonstance que ces jugements ne mentionnent pas que les sommes doivent être versées jusqu'au jugement de liquidation définitive est sans incidence à cet égard. **Il incombe donc au représentant de l'État**, lorsqu'une astreinte prononcée par un jugement antérieur au 1^{er} janvier 2016 est due pour une période d'au moins six mois, **d'en verser le montant au FNAVDL, sans que le juge ait à en prononcer la liquidation provisoire**. Il en va ainsi y compris pour les sommes dues au titre des périodes antérieures au 1^{er} janvier 2016. » *Avis n° 396853 du 27 mai 2016 du Conseil d'État.*

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il semblerait que **le Gouvernement ne dispose pas du niveau, même estimatif, du montant des astreintes susceptibles d'être versées en 2016** si le dispositif de la loi de finances de l'an dernier était appliqué à tous les jugements dans lesquels l'injonction de loger ou héberger un requérant au titre du Dalo est assortie d'une astreinte non encore définitivement liquidée.

C'est **cette incertitude qui justifie** pour le Gouvernement la nécessité de réserver la mise en œuvre de la liquidation automatique des astreintes à celles décidées dans le cadre de jugements rendus à compter du 1^{er} janvier 2016.

Il considère également que les recettes assurées au FNAVDL doivent être lissées dans le temps.

En outre, le ministère du logement indique que **l'application de la réforme à l'ensemble des astreintes non encore liquidées conduirait à augmenter considérablement la charge de travail des services déconcentrés** qui, outre les relogements et hébergements, procèdent au calcul et au versement des astreintes qui ont été prononcées depuis le 1^{er} janvier 2016.

Selon le Gouvernement, **la réforme n'aurait, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, été effectivement appliquée qu'aux jugements postérieurs à cette date.** Ceux qui sont antérieurs au 1^{er} janvier 2016 continueraient d'être régis sous l'empire des anciennes modalités de versement des astreintes, avec la nécessité que le juge prononce la liquidation provisoire ou définitive. En ce sens, le présent article ne viserait donc qu'à conforter la pratique adoptée depuis le début de l'année.

Cependant, **il n'est pas à exclure que**, notamment depuis l'avis du Conseil d'État rendu sur saisine du tribunal administratif de Montreuil le 27 mai 2016, **des tribunaux aient arrêté de procéder à des liquidations provisoires d'astreintes, considérant que le versement de celles-ci était désormais automatique.** Leur nombre serait probablement limité.

En outre, il convient également de s'interroger sur le **caractère rétroactif de la mesure proposée** par le présent article. En effet, celui-ci précise les conditions d'application dans le temps d'un dispositif législatif entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016 en réaction à l'interprétation d'un avis du Conseil d'État.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, une mesure rétroactive, dans le cas de mesures de validation ou interprétatives, doit être justifiée par un motif d'**intérêt général suffisant**, sans méconnaître les principes ou les droits de valeur constitutionnelle. Pour mémoire, le principe de non-rétroactivité de la loi (autre que pénale) n'est pas de valeur constitutionnelle et peut donc être remis en cause, sous certaines conditions, par le législateur.

Le Gouvernement considère que la rétroactivité de la mesure n'est pas contestable dans la mesure où un motif financier peut suffire à justifier le motif d'intérêt général et qu'il n'est pas porté atteinte à des droits acquis ou à des décisions de justice.

Il existe effectivement un enjeu financier pour l'État compte tenu de son incapacité à connaître, à l'heure actuelle, le stock d'astreintes (avant le 1^{er} janvier 2016) non encore liquidées.

Reste à savoir si les montants en cause sont suffisants pour justifier cette mesure rétroactive, sachant qu'il ne paraît pas nécessairement insurmontable pour l'État, au regard des astreintes versées chaque année depuis 2013 et du nombre de jugements prononcés depuis cette date.

Jugements prononçant des astreintes et montants payés

(en nombre de jugements et montants en millions d'euros – M€)

	2013	2014	2015	2016
nombre de jugements prononçant des astreintes	5 313	8 360	6 886	nd
montant des astreintes payées	25,8 M€	20,9 M€	12,7 M€	32,6 M€*

nd : non disponible

Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Selon les statistiques du Conseil d'État, 9 398 décisions étaient en stock au 31 décembre 2013, 12 124 au 31 décembre 2014 et 10 525 au 31 décembre 2015.

En outre, **la charge induite par la liquidation automatique des astreintes prononcées** antérieurement au 1^{er} janvier 2016 **pèserait, en tout état de cause sur les crédits du programme 135** « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » de la mission « Égalité des territoires et logement » (action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction »).

Par ailleurs, le Gouvernement considère que le présent article ne porte atteinte à aucun droit acquis, dans la mesure où les astreintes sont versées, depuis des crédits budgétaires de l'État, vers le FNAVDL, lequel n'est pas doté de la personnalité juridique et est adossé à l'État. L'évaluation préalable de l'article précise ainsi que « le FNAVDL, bien que géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), demeure entièrement administré par un comité de gestion interministériel. En pratique, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) assure son secrétariat, la fonction de la CGLLS

se limitant à une activité de prestation de service pour la gestion financière de ce fonds. »

De plus, **le montant total des astreintes versées n'est pas remis en cause, seul son rythme de versement est modifié.** Au regard des informations recueillies auprès du ministère du logement, le FNAVDL devrait, en tout état de cause, voir ses ressources évoluer positivement puisque la réforme mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2016 conduirait à verser environ 35 millions d'euros cette année.

Enfin, selon les informations recueillies auprès du Gouvernement, **le Conseil d'État n'aurait pas contesté la présente mesure d'un point de vue juridique** lors de son examen du projet de loi de finances rectificative.

En revanche, il n'aurait pas été favorable à ce dispositif **au motif de la bonne gestion administrative, compte tenu de la charge de travail induite pour les tribunaux administratifs en matière de « contentieux Dalo ».** Effectivement, le régime d'astreinte antérieur impose au juge de prendre des ordonnances de liquidation provisoire tandis que désormais, le versement des astreintes par l'État se fait automatiquement.

Pour autant, il semble que **la charge imposée aux services déconcentrés pour la gestion du stock des astreintes** sous le nouveau régime de liquidation **risquerait également d'être importante**, d'autant qu'on ignore le nombre de décisions concernées et les montants en jeu.

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

ARTICLE 41 bis (nouveau)

(Art. 121-7 et L. 314-26-1 du code de l'énergie, art. 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015)

Compensation aux opérateurs électriques des frais de conclusion et de gestion des contrats d'achat et de complément de rémunération

Commentaire : le présent article prévoit de prendre en compte, au titre des charges de service public compensées financièrement aux opérateurs électriques, les frais de conclusion et de gestion des contrats d'achat et de complément de rémunération conclus avec les producteurs d'électricité issue de sources renouvelables.

I. LE DROIT EXISTANT

Les opérateurs électriques bénéficient d'une compensation intégrale par l'État des charges qu'ils supportent au titre de leurs missions de service public, définies aux articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1 du code de l'énergie. Ces charges concernent notamment :

- les coûts qui résultent de la **mise en œuvre des contrats d'achat ou de compléments de rémunération** pesant sur Électricité de France (EDF) ou, dans leur zone de desserte, sur les entreprises locales de distribution (ELD), s'agissant de l'électricité produite par **certaines filières (source d'énergie renouvelable ou cogénération)** ;

- des coûts spécifiques au sein des **zones non interconnectées** au réseau métropolitain continental (essentiellement la Corse et les départements d'outre-mer) pour certains coûts de production et de stockage de l'électricité ou pour harmoniser le coût de l'électricité entre les consommateurs de ces zones et ceux résidant sur le territoire métropolitain continental ;

- les pertes de recettes et les coûts supportés par les opérateurs en raison de la mise en œuvre du **tarif de première nécessité de l'électricité**.

Ces charges sont compensées aux opérateurs par l'État à travers les **crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »**, actuellement alimenté par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et par une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), et les crédits inscrits dans le programme 345 « Service public de l'énergie ».

Les **coûts induits par la conclusion et la gestion des contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération** par EDF ou, le cas échéant, par les entreprises locales de distribution, **ne sont pas compris au titre de leurs missions de service public et ne leur sont donc pas compensés.**

La seule compensation prévue pour les acheteurs obligés concerne les cas où ceux-ci cèdent les contrats d'achat conclus au titre de l'obligation ou à la suite d'appels d'offre à des organismes agréés¹. Ces organismes cessionnaires doivent compenser aux opérateurs cédant les frais qu'ils ont rencontré pour la signature et la gestion du contrat d'achat jusqu'à la cession de celui-ci. De même, les acheteurs en dernier recours² de l'électricité produite par des sources renouvelables voient leurs frais de gestion pris en compte dans le calcul des charges qui leurs sont compensées³.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

Il complète l'article L. 121-7 du code de l'énergie afin d'inclure, au sein des charges relevant des missions de service public des opérateurs électriques devant faire l'objet d'une compensation financière par l'État, **les frais de gestion des contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération conclus par les producteurs d'électricité** à compter du 1^{er} janvier 2017.

En conséquence, le présent article complète l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 qui a créé le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » afin que celui-ci retrace à compter du 1^{er} janvier 2017, en dépenses, les coûts de gestion des contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération.

Par ailleurs, le présent article modifie l'article L. 314-6-1 du code de l'énergie relatif aux organismes agréés qui se voient céder des contrats d'achat afin de **supprimer l'obligation de compensation aux acheteurs obligés des frais de gestion des contrats lors de leur cession s'agissant des contrats signés après le 1^{er} janvier 2017.**

¹ L'article L. 341-6-1 du code de l'énergie prévoit que l'autorité administrative peut agréer des organismes pouvant se faire céder les contrats conclus par les producteurs d'électricité issue de sources renouvelables avec EDF ou des entreprises locales de distribution.

² L'article L. 341-26 du code de l'énergie prévoit que l'autorité administrative peut désigner un acheteur en dernier recours tenu de conclure un contrat d'achat de l'électricité produite par les installations bénéficiant d'un contrat de complément de rémunération. Ce contrat se substitue alors au contrat de complément de rémunération.

³ Article R. 121-27 du code de l'énergie.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les surcoûts rencontrés par les opérateurs électriques dans le cadre de l'exercice de missions de service public **doivent être compensés financièrement par l'État.**

La société Électricité de France (EDF) a demandé à ce titre à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en 2012 d'intégrer dans le calcul des charges à couvrir par la contribution au service public de l'électricité les coûts de gestion attachés à la mise en œuvre de l'obligation d'achat. **Or, en l'état actuel des textes, ces charges ne figurent pas dans la définition des charges de service public de l'électricité à compenser.**

Dans une délibération du 9 octobre 2012¹, la CRE a estimé que « *la demande d'une prise en charge des coûts de portage résultant du déficit cumulé de la compensation due à EDF ainsi que des coûts de gestion attachés à l'obligation d'achat est dans son principe économiquement fondée, dans la mesure où ces charges sont inhérentes à la mise en œuvre des missions de service public assumées par EDF SA* », sans toutefois se prononcer sur les montants à compenser.

Le présent article permet de répondre à cette demande, en incluant les frais de conclusion et de gestion des contrats d'achat et de complément de rémunération dans les charges à compenser.

Il est prévu que ces frais doivent être compensés « *dans la limite des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires, aurait encourus* », une formule employée notamment par la Commission européenne s'agissant du financement des services d'intérêt économique général (SIEG)².

Comme s'agissant des autres charges de service public de l'électricité, **les frais de gestion à compenser seront évalués chaque année par la CRE³ selon une méthodologie qui devra être précisée ultérieurement.**

L'article prévoit que les frais de gestion sont compensés à compter du 1^{er} janvier 2017. La CRE intégrera donc ces frais de gestion dans son prochain exercice d'évaluation des charges de service public qui sera publié en juillet 2017, pour un versement des compensations en 2018. **La compensation par l'État de ces charges n'interviendra donc qu'à compter de l'année 2018.**

¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 9 octobre 2012 portant proposition relative aux charges de service public de l'électricité et à la contribution unitaire pour 2013.

² Voir par exemple la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général du 11 janvier 2012.

³ Article L. 121-9 du code de l'énergie.

D'après EDF, les coûts de gestion supportés par l'entreprise au titre de son obligation d'achat sont estimés à environ 44 millions d'euros en 2016 et 45 millions d'euros en 2017.

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

ARTICLE 42

Souscription à l'augmentation du capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC)

Commentaire : le présent article autorise la souscription à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC).

I. LE DROIT EXISTANT

La Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC) est la **banque de développement multilatérale** de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), qui réunit le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad. Son capital est détenu majoritairement par les États membres, mais aussi par la Banque des États d'Afrique centrale (BEAC) - la banque centrale de la CEMAC - et par des actionnaires non régionaux (France, Banque africaine de développement, Libye et Koweït).

En juin 2014, l'assemblée générale et le conseil d'administration de la BDEAC ont convenu d'**une augmentation importante du capital, qui serait porté de 321 millions d'euros à 1 829 millions d'euros.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **autorise le ministre chargé de l'économie à souscrire à cette augmentation de capital**, à hauteur de 4 074 nouvelles parts, dont 243 appelées et 3 832 sujettes à appel.

Effets de l'augmentation de capital

(en millions d'euros)

		Situation actuelle	Après augmentation de capital	Évolution
Capital	Nombre de parts	21 047	120 000	+ 98 953
	Montant	320,6	1 829,3	+ 1 508,7
Part de la France	Nombre de parts	998	5 072	+ 4 074
	Montant	15,2	77,3	+ 62,1
	Participation	4,74 %	4,23 %	- 0,51 point
Capital appelé	Nombre de parts	5 389	12 000	+ 6 611
	Montant	82,1	182,9	+ 100,8
Part de la France	Nombre de parts	249	492	+ 243
	Montant	3,8	7,5	+ 3,7
Capital sujet à appel	Nombre de parts	15 658	108 000	+ 92 342
	Montant	238,7	1 646,4	+ 1 407,7
Part de la France	Nombre de parts	748	4 580	+ 3 832
	Montant	11,4	69,8	+ 58,4

Source : Direction générale du Trésor

Cette autorisation représente **un coût de 3,7 millions d'euros**, répartis sur 2017 (2,47 millions d'euros) et 2018 (1,23 million d'euros) et **potentiellement un coût total de 62,1 millions d'euros, si le capital sujet à appel était effectivement appelé**. D'après l'évaluation préalable du présent article, le risque que ce capital soit appelé est cependant « *jugé modéré, compte tenu d'une part de l'implication très forte de la BEAC dans le capital de la BDEAC, ce qui lui assure le soutien de la banque centrale et, d'autre part, des actions entreprises sur l'amélioration de la gouvernance notamment avec un appui attendu de la Banque mondiale* ».

La souscription au capital se fera à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE), comme ce fut le cas en 2010 lors de la précédente augmentation de capital. Cette souscription n'est pas prise en compte dans la norme de dépenses et se traduira par la constitution d'un actif équivalent à son montant dans les comptes de l'État.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La présence de la France au capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale participe à notre politique d'aide publique au développement, dans une zone particulièrement sensible. **Votre commission**

des finances appuie donc la souscription de la France à cette augmentation de capital, qui permettra pratiquement de stabiliser sa participation au capital (4,23 % au lieu de 4,74 % actuellement), quand une absence de souscription ferait fondre sa participation à 0,83 %.

Interrogé par votre rapporteur général sur le fait que le nombre de parts souscrites (4 074) n'était pas égal à la somme des parts appelées (243) et des parts sujettes à appel (3 832), l'administration lui a indiqué qu'il s'agissait d'une question d'arrondi.

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

ARTICLE 43

(Art. 68 de la loi n° 90-1169 du 29 décembre 1990 de finances rectificative pour 1990 et art. 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991)

Relèvement des plafonds de remises et conversions de dettes des pays en développement

Commentaire : le présent article vise à relever les plafonds des remises et conversions de dettes consenties par la France aux pays en développement.

I. LE DROIT EXISTANT

La France accorde régulièrement des traitements de dette à des pays en développement, qu'il s'agisse d'annulations de dette – décidées dans un cadre multilatéral comme le Club de Paris¹ ou de façon bilatérale – ou de rééchelonnements de dette. Ces allègements concernent des créances de l'État, de l'Agence française de développement (AFD), de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) ou de Natixis.

Le législateur a fixé **trois plafonds distincts** dans la limite desquels le ministre de l'économie, des finances et du budget est autorisé à accorder des remises de dettes aux pays en développement :

- **le premier plafond, dit de « Toronto »**², concerne les annulations multilatérales au profit des pays en développement membres de l'Association internationale de développement (AID), le guichet concessionnel de la Banque mondiale ; il couvre notamment les annulations de dette accordées dans le cadre du Club de Paris ; ce plafond s'élève aujourd'hui à 18,7 milliards d'euros ;

- **le deuxième plafond, dit de « Yaoundé »**³, concerne les annulations de dette bilatérale au profit des « pays pauvres très endettés », qui correspondent aux pays en développement satisfaisant aux critères définis par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés ; son plafond s'élève à 3,85 milliards d'euros ;

- **le troisième plafond, dit « conversion »**⁴, concerne les annulations et traitements de dette décidés dans un cadre bilatéral ou multilatéral, au profit de pays en développement ou de pays d'Europe centrale et orientale

¹ Groupe informel de 21 créanciers publics créé en 1956.

² I de l'article 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

³ II de l'article 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

⁴ III de l'article 68 de la loi n°90-1169 du 29 décembre 1990 de finances rectificative pour 1990.

bénéficiaires potentiels des concours de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ; ce plafond permet par exemple la conversion de dettes en projets de développement ; il s'élève à 1,825 milliard d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin d'honorer plusieurs engagements d'allègements de dettes pris par la France, ces différents plafonds devraient être relevés.

S'agissant du **plafond « de Toronto »**, il s'agit en particulier de mettre en œuvre l'accord multilatéral de traitement de dette conclu avec **Cuba** le 12 décembre 2015.

Traitement de la dette de Cuba

(en millions d'euros)

	Arriérés remboursés	Arriérés convertis via le fonds de contrevaieur	Intérêts de retard (annulés au fil des remboursements)	Total
Banque de France (montants refinancés sur le programme 852)	-	124 (dont 80 en principal et 44 en intérêt)	426	550
Coface - moyen et long terme	218	87	3 300	3 605
Coface - court terme	23	0	543	566
Total	241	212	4 269	4 721

Source : direction générale du Trésor

Après 30 ans d'interruption des relations économiques et financières, Cuba remboursera sur 18 ans 241 millions d'euros d'arriérés, tandis que parallèlement, **seraient annulés les intérêts de retard (4,27 milliards d'euros pour la France)**, sous réserve que ce pays respecte l'échéancier de remboursement. De plus, les principaux créanciers (France, Espagne, Japon et Italie) ont accepté un effort financier supplémentaire dans un cadre bilatéral : 212 millions d'euros d'arriérés seront destinés à financer des projets locaux franco-cubains (cf. *infra*).

En outre, ce plafond doit également être relevé pour faire face au **possible traitement de la dette somalienne** (372 millions d'euros en deux ans).

Concernant le **plafond « de Yaoundé »**, la France devrait signer d'ici 2018 de **contrats de désendettement et de développement (C2D)¹ à hauteur de 860 millions d'euros**. Il s'agit plus précisément d'annuler 691 millions d'euros de créances gérées par la Banque de France (488 millions d'euros pour le Cameroun, 93 millions d'euros pour la République démocratique du Congo et 87 millions d'euros pour la Guinée), 166 millions d'euros de créances de l'AFD (141 millions d'euros pour le Cameroun et 20 millions d'euros pour la Guinée) et enfin 3 millions d'euros de créances de Natixis.

Enfin, s'agissant du **plafond « conversion »**, 281 millions d'euros de conversions sont prévus : 60 millions d'euros pour la Tunisie, 9 millions d'euros pour le Gabon et 212 millions d'euros pour Cuba (cf. *supra*).

Besoin de relèvement des plafonds

(en millions d'euros)

	Plafond « de Toronto »	Plafond « de Yaoundé »	Plafond « Conversion »
Plafond actuel	18 700	3 850	1 825
Consommation cumulée fin 2015	16 900	3 810	1 757
Consommation estimée 2016 et post 2016	4 600	860	281
Montant cumulé	21 500	4 670	2 038
Plafond demandé	21 700	4 750	2 040
Hausse du plafond demandée	3 000	900	215

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'évaluation préalable

Par ailleurs, le *b* du 1^o du I du présent article **modifie la liste des pays éligibles au plafond « de Toronto »** : il ne sera plus fait référence aux pays en développement membres de l'AID, mais à la liste établie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE). Cela **permet notamment d'étendre le champ des pays bénéficiaires à la République de Cuba**, qui n'est pas membre de l'AID, mais aussi potentiellement à onze autres pays, comme la Jamaïque, l'Uruguay ou le Venezuela.

*

À l'initiative de sa rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

¹ Ces contrats visent à refinancer par dons des échéances dues : le pays bénéficiaire continue d'honorer sa dette, mais la France reverse le montant perçu pour financer des programmes de développement spécifiques dans le pays débiteur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le relèvement des plafonds des autorisations d'annulation et de traitement de dette en faveur des pays en développement **permettra à la France d'honorer ses engagements**. Votre commission des finances vous propose donc d'adopter l'article sans modification.

Votre rapporteur général souligne que ces mesures représentent au total **4,12 milliards d'euros** de traitements de dettes.

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

ARTICLE 44 (nouveau)

*(Art. L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et
art. 1621-3 du code général des collectivités territoriales)*

**Affectation de la collecte des cotisations du fonds de financement
du droit individuel à la formation des élus locaux
à l'Agence de services et de paiement**

Commentaire : le présent article prévoit de confier à l'Agence de services et de paiement la gestion financière du fonds chargé de garantir le financement du droit individuel à la formation des élus locaux et d'affecter la cotisation à ce fonds à cette agence.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 15 de la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat¹, a instauré un droit individuel à la formation (DIF) pour les élus locaux, leur permettant notamment de préparer leur réinsertion professionnelle à l'issue de leur mandat électif.

Le droit ainsi constitué est d'une durée annuelle de 20 heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire dont le taux ne peut être inférieur à 1 % du montant des indemnités de fonction versées par la collectivité.

La mise œuvre du DIF relève de l'initiative de chacun des élus concernés. Il peut être utilisé pour des formations sans lien avec l'exercice du mandat dans la perspective de la réorientation professionnelle de l'élu après la fin de son mandat.

Son financement est régi par la loi du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relatives aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes².

Cette loi, codifiée à l'article L. 1621-3 du code général des collectivités territoriales, a créé un fonds destiné au financement de ce nouveau droit, dont elle a confié la gestion administrative, financière et technique à la Caisse des dépôts et consignations.

¹ Codifié aux articles L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 7125-12-1 et L. 7227-12-1 du code général des collectivités territoriales et à l'article L. 121-37-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

² Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

Le recouvrement des cotisations a démarré au 1^{er} octobre 2016, les premières demandes de formation devant être financées à partir du 1^{er} janvier 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté, en séance publique, à l'initiative du Gouvernement. Les délais n'ont pas permis à la commission d'examiner cet article, qui a toutefois recueilli un avis favorable de la rapporteure générale.

Il prévoit que ce fonds est alimenté par une cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités de fonction versées aux élus locaux par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces derniers liquident cette cotisation, **son produit étant explicitement affecté à l'Agence de services et de paiement (ASP)**, et non plus à la Caisse des dépôts et consignations.

Les collectivités territoriales devront transmettre à l'Agence de services et de paiement et à la Caisse des dépôts et consignations les éléments de liquidation de la cotisation due au titre du droit individuel à la formation.

Il prévoit en outre que la Caisse des dépôts et consignations continue à assurer la gestion administrative, technique et financière de ce fonds et instruit les demandes de formation présentées par les élus, *« selon les modalités prévues par une convention de mandat entre l'Agence de services et de paiement et la Caisse des dépôts et consignations. »*

Des mesures de coordination avec les autres dispositions du code général des collectivités territoriales et du code des communes de Nouvelle-Calédonie sont également prévues.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article revient sur les dispositions de la loi du 23 mars 2016 visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes, d'origine sénatoriale.

Notre collègue Jean-Pierre Sueur, auteur de cette proposition de loi, avait choisi de confier la gestion administrative, technique et financière de ce fonds à la Caisse des dépôts et consignations pour un ensemble de raisons qui n'ont, aux yeux de votre rapporteur général, rien perdu de leur pertinence.

La Caisse des dépôts et consignations apparaissait en effet apte à gérer le DIF des élus à un double titre :

- d'une part en raison de sa **compétence en matière de gestion du compte personnel de formation depuis le 1er janvier 2015** ;

- d'autre part, pour son **expertise dans le champ des garanties offertes aux élus locaux**, comme l'ont rappelé à votre rapporteur les représentants de la Caisse des dépôts qui se déclare prête à assumer cette nouvelle mission. **La Caisse assure en effet la gestion des régimes de retraite et de protection sociale des élus (FONPEL, IRCANTEC)**. Elle gère en outre le fonds institué pour le versement de l'allocation différentielle de fin de mandat.

Notre collègue Catherine Di Folco, alors rapporteur¹, relevait par ailleurs que **la Caisse des dépôts et consignations s'était préparée à et avait identifié les différents aspects de cette mission : recouvrement des cotisations qui pourrait être annuel, en fin d'exercice ; calcul des droits des bénéficiaires ; instruction des demandes ; règlement des prestations des organismes de formation et paiement des frais de déplacement et de séjour des stagiaires ; information des élus ; gestion financière et comptable ; établissement d'un tableau prévisionnel de financement du fonds.**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, le fonds n'est, à l'heure actuelle, pas pleinement opérationnel. Certaines cotisations ont ainsi été adressées à l'IRCANTEC, géré par la CDC, ou placées sur des comptes dans l'attente de la création du fonds.

La solution proposée par le Gouvernement, qui consiste à revenir dans l'urgence sur une décision récente et éclairée du législateur **contribue à complexifier le schéma de gestion du fonds, alors même que le droit existant apparaît satisfaisant**. Elle impliquera par exemple la transmission des « éléments de liquidation de la cotisation » aux deux établissements, créant une **charge inutile pour les collectivités**, alors même que seule l'Agence des services de paiement, titulaire du compte bancaire ouvert au titre de la collecte de cette cotisation, serait en mesure d'exercer le contrôle effectif du bon versement des cotisations si cet article était adopté. Elle crée **un partage peu rationnel des compétences entre la CDC et l'Agence de services et de paiement (ASP)**, qui continuerait à assurer la gestion administrative, technique et financière du fonds, à instruire les demandes des élus, tandis que l'Agence de services et de paiement sera en charge de la gestion financière du fonds, dans le cadre d'une « convention de mandat ».

Selon le Gouvernement, la CDC « *n'est pas habilitée à manier directement ces fonds. Ainsi, afin de sécuriser le circuit de collecte de la cotisation obligatoire qui a le caractère d'imposition de toute nature, le présent amendement propose de l'affecter à l'Agence de services et de paiement* ». Votre rapporteur

¹ Rapport n° 337 (2015-2016) de Mme Catherine Di Folco, fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 janvier 2016.

général relève néanmoins que la CDC gère d'ores et déjà des cotisations obligatoires, dans le cadre, par exemple, de l'IRCANTEC, rendant cet argument inopérant.

Il est donc proposé de supprimer cet article (amendement FINC. 64).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 45 (nouveau)
(Art. L. 122-8 du code de l'énergie)

Conditions d'octroi de la « compensation carbone »

Commentaire : le présent article limite le versement de la « compensation carbone » aux seules entreprises exposées à un risque significatif de fuite carbone qui paient un prix de l'électricité prenant en compte le coût des quotas carbone supporté par le fournisseur.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de **soutenir la compétitivité des entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale**, la loi de finances pour 2016¹ a prévu la mise en place d'une aide au bénéfice de ces entreprises dite « compensation carbone ».

Cette aide bénéficie aux **entreprises exposées à un risque significatif de fuite carbone en raison de la répercussion des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) européen sur les prix de l'électricité qu'elles consomment.**

Elle s'inscrit directement dans le cadre des lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du SEQE après 2012 retracées dans la communication 2012/C 158/04² de la Commission européenne qui prévoit la possibilité pour les États membres d'instaurer de telles aides. Sont considérés comme exposés à un risque de fuite de carbone les **secteurs dont l'intensité des échanges avec les pays tiers est supérieure à 10 %³** et dont la somme des coûts supplémentaires induits par la mise en œuvre de la directive relative au SEQE entraîne une **augmentation significative des coûts de production, calculée en proportion de la valeur ajoutée brute, d'au moins 5 %**. Par ailleurs, les entreprises doivent exercer leurs activités **dans l'un des 15 secteurs ou sous-secteurs exposés, dont la liste est définie en annexe II** de ces lignes directrices.

La « compensation carbone » est versée en fonction du coût des quotas du SEQE incorporés au prix de l'électricité consommée par les entreprises, calculé en fonction de trois facteurs :

¹ Article 68 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Communication 2012/C 158/04 de la Commission européenne sur les lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012.

³ Cette intensité est définie comme le rapport entre la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance des pays tiers et la taille totale du marché pour l'Union.

- le **facteur d'émission de l'électricité consommée en France** mesuré en tonnes de dioxyde de carbone par mégawattheure (tCO₂/MWh), dont le montant est fixé par décret dans la limite de 0,76 tCO₂/MWh ;

- le **prix à terme des quotas du SEQE**, fixé par arrêté par référence à la moyenne, en euros par tonne de CO₂ des prix à terme à un an des quotas d'émission. Ce prix est fixé à 5,91 euros par tonne en 2015 ;

- le **volume de l'électricité éligible** en fonction des types de produits, lui-même défini en fonction de trois facteurs :

- le **référentiel d'efficacité pour la consommation d'électricité relative aux produits**. La Commission européenne a ainsi calculé, pour chaque produit listé à l'annexe III des lignes directrices précitées, un référentiel d'efficacité sur la base des installations les plus efficaces en Europe. Pour les produits qui ne sont pas mentionnés dans cette annexe, un référentiel de repli égal à 80 % de la consommation réelle est retenu ;

- la **production en tonnes par an de produit**, dans la limite d'un plafond basé sur la production passée dont les modalités de calcul sont fixées par voie réglementaire ;

- le **ratio d'électricité soumise aux coûts des quotas du SEQE**, qui calculé par site et identique pour tous les produits du site. Pour pouvoir être considérée comme soumise aux coûts des quotas, l'électricité doit soit être produite par l'entreprise éligible pour ses propres besoins à partir d'une installation soumise aux dispositions du SEQE, soit être achetée sur les marchés de l'électricité au prix de ces marchés, soit être achetée à un fournisseur d'électricité pouvant justifier qu'elle est produite au moins en partie à partir d'une installation soumise aux dispositions du SEQE.

En vertu de l'article L. 122-8 du code de l'énergie, **cette aide est versée de manière dégressive pour les coûts subis à partir du 1^{er} janvier 2015 jusqu'au 31 décembre 2020** : cette aide doit représenter 85 % des coûts des quotas du SEQE incorporés dans le prix de l'électricité supportés par les entreprises éligibles en 2015, puis 80 % de ces coûts pour les années 2016, 2017 et 2018, et 75 % de ces coûts en 2019 et 2020.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

Cet article précise les conditions dans lesquelles l'électricité prise en compte dans le calcul du critère de ratio d'électricité peut être considérée comme étant soumise aux coûts du SEQE.

Tel est le cas actuellement lorsque le « *fournisseur d'électricité justifie que l'électricité est produite au moins en partie à partir de combustibles fossiles par*

*une ou plusieurs installations de production d'électricité soumises [au SEQE] ». Le présent article **complète cette condition en prévoyant que le fournisseur d'électricité doit également justifier que « le prix de l'électricité dans le contrat de fourniture de l'électricité prend en compte le prix des transactions effectuées sur les marchés organisés de l'électricité ou de quotas d'émissions ».***

D'après le Gouvernement, la rédaction actuelle de l'article L. 122-8 du code de l'énergie n'est **pas totalement conforme aux lignes directrices de la Commission européenne**, puisqu'elle « *rend possible l'octroi de l'aide dite de "compensation carbone" à des entreprises pour lesquelles le fournisseur atteste que l'électricité est produite à partir de sources carbonées alors même que le prix facturé ne prend pas en compte le coût des quotas carbone* ».

Cet article vient donc limiter le versement des aides aux seules entreprises supportant réellement le coût des quotas carbone à travers leur consommation d'électricité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La « compensation carbone » est une **mesure importante de soutien aux entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale**. Environ 400 entreprises sont éligibles à cette aide pour un coût estimé à 93 millions d'euros en 2016.

Cette aide est strictement encadrée par les lignes directrices de la Commission européenne qui prévoient qu'elle doit avoir pour objectif de « *prévenir un risque important de fuite de carbone imputable aux coûts des EUA [quotas de CO₂] répercutés sur les prix de l'électricité que doit supporter le bénéficiaire de l'aide lorsque ses concurrents des pays tiers ne doivent pas faire face à des coûts de CO₂ identiques dans leur prix de l'électricité et que le bénéficiaire n'a pas la possibilité de répercuter ces coûts sur les prix de ses produits sans subir d'importantes pertes de parts de marché* ».

Le présent article permet de **préciser la finalité de l'aide qui est bien d'aider uniquement les entreprises qui font face à la répercussion, dans les prix de l'électricité qu'elles consomment, du coût des quotas carbonés supporté par leurs fournisseurs d'électricité**.

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

ARTICLE 46 (nouveau)
(Art. L. 361-3 du code rural et de la pêche maritime)

**Conditions d'intervention du Fonds national
de gestion des risques en agriculture**

Commentaire : le présent article vise à élargir le champ des interventions du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) en supprimant la référence à sa vocation à compléter les interventions de l'Union européenne, dans les secteurs relevant de la politique agricole commune, qui limite les interventions du FNGRA en imposant implicitement des conditions restrictives de pertes économiques minimales aux versements du FNGRA.

I. LE DROIT EXISTANT

Le titre VI du livre III du code rural et de la pêche maritime concerne la gestion des risques en agriculture.

Le chapitre 1^{er} est consacré à la détermination des interventions du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), qu'il instaure. Le fonds a pour mission de participer au financement des dispositifs de gestion des aléas climatique, sanitaire, phytosanitaire et environnemental dans le secteur agricole.

Il comporte trois sections :

- la première section contribue au financement de l'indemnisation des pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental par des fonds de mutualisation agréés par l'autorité administrative ;

- la deuxième section contribue au financement des aides au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles ;

- la troisième section contribue à l'indemnisation des calamités agricoles.

L'article **L. 361-3** du code rural et de la pêche maritime (CRPM) précise certaines des conditions d'intervention du FNGRA au titre de sa première section.

Il indique, en particulier, que le fonds intervient **en complément des versements effectués par les exploitants agricoles et, pour les secteurs relevant de la politique agricole commune, par l'Union européenne.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article, qui résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, a pour objectif de surmonter une limitation aux interventions du FNGRA résultant de la référence à la vocation de sa première section à intervenir en complément des versements de l'Union européenne.

Le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) comporte un article 38 qui prévoit que les États membres peuvent bénéficier d'une aide européenne pour gérer les risques agricoles dans le cadre de fonds de mutualisation qu'ils instituent moyennant certaines conditions.

Parmi ces conditions, outre celle relative aux taux d'aide finalement accordé (65 % des pertes admissibles), figure un seuil minimal de pertes économiques résultant de la réalisation des risques climatiques ou sanitaires mentionnés par l'article. Les pertes dont l'indemnisation peut être soutenue par le budget européen doivent atteindre plus de 30 % de la production annuelle moyenne de l'agriculteur au cours des trois dernières années ou de sa production moyenne triennale calculée sur la base des cinq années précédentes en éliminant les valeurs extrêmes de la période.

L'aide n'est pas accordée si les pertes subies sont inférieures à ces seuils.

En prévoyant qu'il intervient en complément de l'UE, l'article L. 361-3 du code rural et de la pêche maritime interdit au FNGRA de déclencher ses financements lorsque les pertes n'atteignent pas les seuils européens.

C'est tout l'objet de la suppression du membre de phrase par lequel cette référence est explicitée que de lever cette limitation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'indemnisation des risques en agriculture est une nécessité pour une activité soumise à des risques climatiques mais aussi sanitaires difficilement maîtrisables. Ces risques ne sont pas tous assurables par les voies ordinaires ce qui justifie l'existence de soutiens publics aux instruments de mutualisation des risques mis en place par les professionnels avec le soutien des pouvoirs publics.

Ce soutien doit veiller à éviter une situation où toute fluctuation de production contraire serait prise en charge par des dépenses publiques, et à ne pas décourager la diffusion des autres instruments d'assurance (comme l'assurance récolte) qui peinent à s'imposer auprès des professionnels.

Mais, ces écueils paraissent conjurés par les conditions d'intervention des fonds de mutualisation et des soutiens publics qu'ils perçoivent dans leurs prises en charge des préjudices subis par les exploitants agricoles :

- les risques qui sont ainsi pris en charge sont identifiés et correspondent à des événements naturels objectifs ;

- de même, les pertes indemnisables sont rigoureusement définies et un principe de proportionnalité de l'indemnisation est posé qui exclut toute surcompensation ;

- enfin, un taux de prise en charge des indemnisations par les fonds publics est fixé par la législation européenne.

C'est, par conséquent, plutôt le danger d'une sous-indemnisation des pertes qui peut être redouté en l'état, et que l'article L. 361-3 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction actuelle renforce.

En effet, malgré les conditions posées à l'indemnisation et au financement public qui peut la favoriser, qui excluent toute imprévoyance et toute manipulation du risque par les exploitants surpris par des préjudices qui réunissent, ou peu s'en faut, les conditions de la force majeure, la référence de l'article L. 361-3 du CRPM au règlement européen Feader a pour effet de créer une « zone de pertes » pour laquelle les indemnisations versées par les fonds de mutualisation ne bénéficient pas de subventions publiques. Il s'agit de toutes les pertes égales ou inférieures à 30 % de la production de l'exploitant.

Si les conséquences de cette exclusion mériteraient d'être mieux précisées afin de mesurer leurs effets sur les conditions d'indemnisation des exploitants frappés par le sort ainsi que leur impact sur l'équilibre financier des fonds de mutualisation, il apparaît justifié de faire sauter le verrou qu'elle revient à mettre en œuvre.

Il faut souligner qu'aucune des autres conditions, sur la nature des événements pris en compte, sur les pertes indemnisées et sur le taux plafond de la prise en charge, ne sortiraient modifiées de l'adoption du présent article.

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

ARTICLE 47 (nouveau)

(Section 2 du chapitre III du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, art. L. 5423-28, L. 5423-29, L. 5423-30, L. 5423-30-1 [nouveau], L. 5423-31, L. 5312-1, L. 5312-7, L. 5312-12, L. 5426-8-1, L. 5426-8-2 ; L. 5426-8-3, L. 5424-21 du code du travail, paragraphes 1 et 2 de la sous-section 2 de la section 3 du chapitre VIII du titre II du livre III, art. L. 326-11, L. 327-26 [nouveau], L. 327-30, L. 327-31, L. 327-32, L. 327-33, L. 327-52-1, L. 327-52-2 et L. 327-52-3 du code du travail applicable à Mayotte)

Suppression du fonds de solidarité

Commentaire : le présent article prévoit la suppression du fonds de solidarité à compter du 31 décembre 2017

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DU FONDS DE SOLIDARITÉ

Créé par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi, le fonds de solidarité fait l'objet de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre III du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail.

Il vise à **assurer le financement du régime de solidarité**, qui rassemble les allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas bénéficier du régime d'assurance chômage.

L'article L. 5423-24 du code du travail lui fixe ainsi comme mission de **gérer les moyens de financement de l'allocation de solidarité spécifique** prévue à l'article L. 5423-1, de **l'allocation équivalent retraite** prévue à l'article L. 5423-18, de **la prime forfaitaire** prévue à l'article L. 5425-3, de **l'allocation de solidarité spécifique versée aux bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ASS-ACCRES)** prévue au II de l'article 136 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997.

Par ailleurs, l'article L. 5424-21 du code du travail prévoit la prise en charge par le fonds de solidarité des allocations versées aux artistes du spectacle et aux ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion et du spectacle : **l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS)** et **l'allocation de fin de droits (AFD)**.

En 2015, le montant total des allocations financées par le fonds de solidarité s'est élevé à 3,05 milliards d'euros. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une dépense s'élevant à **2,8 milliards d'euros.**

Les allocations de solidarité

- **L'allocation de solidarité spécifique (ASS)** est versée aux bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) arrivés en fin de droits et sous réserve de certaines conditions (durée d'activité salariée, ressources, etc.). En 2017, le montant consacré à l'ASS devrait s'élever à **2,662 milliards d'euros**. Par ailleurs, **une allocation de solidarité spécifique-formation (ASS-F)** peut être versée au bénéficiaire de l'ASS qui suit une formation inscrite dans son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et qui ne peut bénéficier d'aucune autre rémunération de formation ou au bénéficiaire de l'allocation d'aide au retour à l'emploi formation (AREF) qui se voit refuser ou a épuisé ses droits à la rémunération de fin de formation et qui remplit les conditions d'attribution de l'ASS. **16,5 millions d'euros** sont inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2017.

- **L'allocation équivalent retraite (AER)** a été créée par la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002. Elle vise à garantir un niveau minimum de ressources aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas percevoir leur pension de retraite, faute d'avoir 60 ans, alors qu'ils ont validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse. Ce dispositif n'est financé par le fonds de solidarité que pour les cohortes antérieures au 31 décembre 2008. La dépense consacrée à ce dispositif devrait s'élever à **16,5 millions d'euros** en 2017.

- **La prime forfaitaire** a été créée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. D'un montant de 150 euros, elle est versée mensuellement aux bénéficiaires de l'ASS reprenant, sous conditions, une activité professionnelle d'une durée au moins égale à 78 heures par mois. L'article 49 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit la suppression de ce dispositif et son remplacement par la prime d'activité au plus tard à compter du 1^{er} septembre 2017. Le coût de ce dispositif est estimé à **56,8 millions d'euros en 2017**.

- **L'allocation de solidarité spécifique versée aux bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRES)**. Ce dispositif permet aux bénéficiaires de l'ASS créateurs ou repreneurs d'entreprise bénéficiaires du dispositif ACCRES de continuer à percevoir leur allocation pendant une période de douze mois. Le coût de l'ASS-ACCRES est estimé à **37,8 millions d'euros** en 2017.

Par ailleurs, **deux allocations sont versées aux artistes du spectacle et aux ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion et du spectacle.**

Il s'agit de :

- **L'allocation de professionnalisation et de solidarité**. Inscrite à l'article D. 5424-51 du code du travail, elle est attribuée dans les mêmes conditions que l'allocation d'assurance chômage. Son coût devrait s'élever à 0,9 million d'euros en 2017 ;

- **l'allocation de fin de droit**. Inscrite à l'article D. 5424-53 du code du travail, elle est attribuée pour une durée de 2, 3 ou 6 mois au travailleur qui a épuisé ses droits à l'allocation d'assurance chômage ou à l'allocation de professionnalisation et de solidarité, qui ne satisfait pas à nouveau aux conditions d'attribution de ces allocations et qui justifie de 507 heures de travail au cours des douze mois précédant la fin de contrat de travail immédiatement antérieure à la demande d'allocation de fin de droits. Son montant journalier s'élève à 30 euros par jour. La dépense consacrée à l'allocation de fin de droit devrait s'élever à **4,2 millions d'euros** en 2017.

B. DES RECETTES CONSTITUÉES DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DE SOLIDARITÉ VERSÉE PAR LES EMPLOYEURS PUBLICS ET D'UNE SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE L'ÉTAT

Conformément aux dispositions de l'article L. 5423-25 du code du travail, pour assurer le financement des allocations de solidarité, **le fonds de solidarité collecte la contribution exceptionnelle de solidarité** (CES) prévue à l'article L. 5423-26 du code du travail.

Cette contribution est prélevée à la source par les employeurs des fonctionnaires et agents publics relevant de l'État, des collectivités territoriales, des établissements hospitaliers et d'autres organismes précisés par les articles L. 5424-1, L. 5424-2 et R. 5424-1 du code du travail.

Elle s'élève à **1 % des rémunérations versées aux fonctionnaires et aux agents publics**.

En 2017, le montant de la contribution exceptionnelle de solidarité devrait s'élever à **1,4 milliard d'euros**. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit l'affectation de l'intégralité de la recette perçue au titre de la contribution exceptionnelle de solidarité au fonds de solidarité, son article 63 prévoyant la suppression du fonds de solidarités actives, qui percevait, depuis 2015, 15,2 % du produit de cette contribution.

Si, lors de sa création, il était prévu que le régime de solidarité soit uniquement financé grâce à la CES, **l'insuffisance des ressources du fonds ont conduit l'État à verser une subvention d'équilibre, conformément aux dispositions de l'article L. 5423-25 précité**. Celle-ci représente désormais **une part significative des recettes du fonds de solidarité**. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit ainsi une participation de l'État au régime de solidarité s'élevant à **1,3 milliard d'euros, soit plus de 46 % des ressources du fonds**.

C. UNE GESTION DES ALLOCATIONS CONFIEE À PÔLE EMPLOI

Si le fonds de solidarité a pour mission de gérer les moyens de financements du régime de solidarité, **il n'assure cependant pas**

l'instruction des demandes ni le versement des allocations, ces missions étant déléguées à Pôle emploi.

Le fonds de solidarité transfère à Pôle emploi les recettes dont il assure la collecte. **Celles-ci viennent abonder la section « Solidarité » de l'opérateur** prévue à l'article L. 5312-1 du code du travail.

Aux termes de cet article, **le budget de Pôle emploi comporte ainsi quatre sections :**

- la section « Assurance chômage », qui retrace, en dépenses, les allocations d'assurance chômage, qui sont versées pour le compte de l'Unédic, ainsi que les cotisations sociales afférentes à ces allocations et, en recettes, une contribution de l'Unédic permettant d'assurer l'équilibre ;

- la section « Solidarité », qui retrace, en dépenses, les allocations et aides versées pour le compte de l'État ou du fonds de solidarité, ainsi que les cotisations sociales afférentes à ces allocations et, en recettes, une contribution de l'État et du fonds de solidarité permettant d'assurer l'équilibre ;

- la section « Intervention », qui comporte les charges d'intervention concourant au placement, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;

- la section « Fonctionnement et investissement », qui comporte, en dépenses, les charges de personnel et de fonctionnement, les charges financières et les charges exceptionnelles et les dépenses d'investissement.

Le financement de ces deux dernières sections est assuré par une contribution de l'État et une contribution de l'Unédic ainsi que, le cas échéant, les subventions des collectivités territoriales et autres organismes publics et les produits reçus au titre des prestations pour services rendus, toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur, les produits financiers et les produits exceptionnels.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis de sagesse de la commission des finances.

A. LA DISSOLUTION DU FONDS DE SOLIDARITÉ AU 31 DÉCEMBRE 2017

Le 1° du I du présent article vise à supprimer le fonds de solidarité. À cette fin, il abroge la sous-section 1 de la section 2 du chapitre III du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail. Le 2° du II du présent article procède de même s'agissant du code du travail

applicable à Mayotte (abrogation du paragraphe 1 de la sous-section 2 de la section 3 du chapitre VII du titre II du livre III du code du travail applicable à Mayotte).

Par coordination, le 2° du I présent article supprime la division et l'intitulé de la section 2 du chapitre III du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, celle-ci ne comportant plus que les dispositions relatives à la contribution exceptionnelle de solidarité. Le 3° du II du présent article procède à une modification identique au sein du code du travail applicable à Mayotte (abrogation de la division et de l'intitulé du paragraphe 2 de la sous-section 2 de la section 3 du chapitre VII du titre II du livre III du code du travail applicable à Mayotte).

Les 7° à 11° du I et les 1° et 8° du II du présent article procèdent à diverses modifications de coordination, au sein du code du travail s'agissant des 7° à 11° du I (modification des articles L. 5312-1, L. 5312-7, L. 5312-12, L. 5426-8-1, L. 5426-8-2, L. 5426-8-3 et L. 5424-21), et du code du travail applicable à Mayotte s'agissant des 1° et 8° du II (modification des articles L. 326-11, L. 327-52-1, L. 327-52-2 et L. 327-52-3), visant à supprimer les références au fonds de solidarité.

Enfin, le IV du présent article prévoit, d'une part, la dissolution et la liquidation du fonds de solidarité à compter du 31 décembre 2017 selon des modalités définies par décret en Conseil d'État et, d'autre part, le transfert de ses droits et obligations à l'État. Ce transfert *« est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits, impôts ou taxes de quelque nature que ce soit, à aucun versement d'honoraires au profit des agents de l'État, ni au versement prévu à l'article 879 du code général des impôts¹ »*.

B. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DE SOLIDARITÉ À LA BRANCHE RECOUVREMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le 4° du I du présent article prévoit que le recouvrement de la contribution exceptionnelle de solidarité soit transféré à la branche recouvrement de la sécurité sociale, c'est-à-dire aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) dans l'hexagone et aux caisses générales de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer. Le 6° du II du présent article procède de même s'agissant du code du travail applicable à Mayotte.

Les dispositions relatives au recouvrement des cotisations et contributions sociales par les URSSAF et les caisses générales de sécurité sociale ayant désormais vocation à s'appliquer au recouvrement de la cotisation exceptionnelle de solidarité, le 3° du I du présent article abroge les

¹ Contribution de sécurité immobilière versée au titre de la réalisation des actes authentiques d'enregistrement et de publicité foncière.

articles L. 5423-28 (majoration de 10 % la CES en cas de défaut de versement dans les délais) et L. 5423-29 (employeur débiteur en cas d'absence de précompte ou de versement de la CES) du code du travail. Par conséquent, en cas d'absence de versement, ce seront les dispositions applicables en matière de recouvrement des cotisations qui s'appliqueront, soit l'application d'une majoration de retard initiale de 5 % des cotisations dues et une majoration de retard complémentaire de 0,4 % par mois de retard. Le 5° du II du présent article procède de même s'agissant des articles L. 327-30 et L. 327-31 du code du travail applicable à Mayotte.

Dans le même esprit, le 6° du I du présent article supprime la possibilité de dérogation à la périodicité du versement de la CES prévu à l'article L. 5423-1 du code du travail (le 7° du II procède de même s'agissant de l'article L. 327-33 du code du travail applicable à Mayotte).

C. L'AFFECTATION DIRECTE DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DE SOLIDARITÉ À PÔLE EMPLOI

Le 5° du I du présent article crée un article L. 5423-30-1 au sein du code du travail. Il vise à tirer les conséquences de la suppression du fonds de solidarité en prévoyant que **le produit de la contribution exceptionnelle de solidarité soit directement affecté à la section « Solidarité » de Pôle emploi.**

Il prévoit en outre que **celle-ci finance les allocations de solidarité actuellement prises en charge par le fonds de solidarité.**

Des modifications identiques sont prévues par le 4° du II du présent article s'agissant du code du travail applicable à Mayotte.

*

Le III du présent article prévoit que les modifications prévues par les I et II entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN FONDS DE SOLIDARITÉ SOUFFRANT D'IMPORTANTES FAIBLESSES

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour des comptes notait que le fonds de solidarité « *souffre de faiblesses intrinsèques qui nuisent à son efficacité* » telles qu' « *un schéma de financement éloigné de l'équilibre* », une « *absence d'autonomie* », des « *carences majeures sans sa mission de collecte* » et un « *manque d'efficacité* ».

Au total, la Cour des comptes considérait que « *l'intervention de cet établissement public spécialisé dans le recouvrement de la contribution de solidarité apparaît [...] peu justifiée, compte tenu de sa faible valeur ajoutée et*

de son absence de poids institutionnel, qui l'empêche de faire aboutir d'autres arbitrages indispensables, alors même que fonctionnent de façon plus efficace d'autres circuits de recouvrement ». Elle suggérait donc « *sa suppression et le transfert de ses missions à un autre réseau de recouvrement* ».

B. UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE BIENVENUE

La suppression du fonds de solidarité prévue par le présent article, qui répond à une recommandation de la Cour des comptes, devrait se traduire par une simplification administrative, **la collecte de la cotisation exceptionnelle de solidarité étant transférée à la branche recouvrement de la sécurité sociale, comme cela est déjà le cas pour la CSG et la CRDS s'agissant des achats publics.**

Comme le note l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, cette mesure devrait en outre se traduire par **une amélioration de l'efficacité du recouvrement.**

Aussi, votre rapporteur général considère que le présent article va dans le bon sens et vous propose donc son adoption.

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

ARTICLE 48 (nouveau)
(Art. 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005
de programmation pour la cohésion sociale)

**Prise en compte du transfert aux régions du dispositif Nacre
dans les conditions d'octroi de la garantie par le
Fonds de cohésion sociale aux prêts Nacre**

Commentaire : le présent article prévoit de permettre au Fonds de cohésion sociale de continuer à garantir les prêts accordés dans le cadre du dispositif Nacre après le transfert aux régions de ses actions d'accompagnement et de conseil à partir du 1^{er} janvier 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE « NOUVEL ACCOMPAGNEMENT POUR LA CRÉATION ET À LA REPRISE D'ENTREPRISE » (NACRE) COMPORTE PLUSIEURS VOLETS

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et inscrit à l'article L. 5141-5 du code du travail, **le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (Nacre) est un dispositif d'accompagnement d'une durée minimum de trois ans.** Il vise à apporter une aide au montant d'un projet de création ou de reprise d'entreprise, à la structuration financière et au démarrage de l'activité.

Le Nacre s'inscrit dans un **parcours en trois étapes** :

- l'aide au montage de projet, pour finaliser le cadre de la création ou de la reprise d'entreprise et étudier les conditions de mise en œuvre ;

- **l'appui pour le financement du projet, afin d'obtenir un prêt bancaire et de mobiliser un prêt à taux zéro** d'un montant maximum de 8 000 euros et d'une durée maximale de 5 ans accordé par la Caisse des dépôts et consignations. Ce prêt doit toutefois être couplé à un prêt complémentaire, dont le montant et la durée doivent être supérieurs ou égaux à ceux du prêt à taux zéro ;

- l'appui au développement de l'entreprise, avec un accompagnement pendant les trois premières années suivant la création ou la reprise de l'entreprise.

Le dispositif Nacre fait intervenir **plusieurs acteurs** :

- l'État et la Caisse des dépôts et consignations concluent une convention avec des opérateurs d'accompagnement ;

- ces opérateurs assurent le conseil et le suivi des personnes avec lesquelles ils ont conclu un contrat d'accompagnement dans le cadre du dispositif Nacre ;

- **les prêts à taux zéro accordés par la Caisse des dépôts et consignations sont financés sur les fonds d'épargne qu'elle gère et bénéficient d'une garantie à 100 % par le Fonds de cohésion sociale, financé par l'État.**

Les crédits relatifs au dispositif Nacre prévus en loi de finances pour 2016, retracés dans la mission « Travail et emploi », étaient de 23,1 millions d'euros en crédits de paiement. Selon les informations transmises par la Caisse des dépôts et consignations, entre 2009 et le 30 juin 2016, près de **155 000 personnes ont été accompagnées par cette mesure, permettant la création de 91 000 entreprises.** S'agissant des prêts à taux zéro, **plus de 71 000 prêts ont été accordés entre 2009 et 2015, pour un montant total de 374,6 millions d'euros, soit un montant moyen de 5 269 euros.** L'effet de levier ainsi entraîné est de 6,4, permettant de mobiliser 2,4 milliards d'euros de prêts cumulés.

B. LES RÉGIONS SONT RESPONSABLES DES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE CONSEIL À PARTIR DU 1^{ER} JANVIER 2017

Dans le cadre du renforcement des responsabilités de la région en matière de développement économique, l'article 7 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu **le transfert aux régions du pilotage et du financement des actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'emploi du dispositif Nacre.** À cette fin, l'article L. 5141-5 du code du travail est ainsi modifié : *« La région participe, par convention, au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise et pendant les trois années suivantes. [...] »*

Ce transfert entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2017. L'article 15 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit l'affectation d'une fraction de TICPE au titre de ce transfert de compétences.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel visant à tirer les conséquences du transfert aux régions du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE).

Dans cette perspective, **le I du présent article procède à la modification du III de l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui prévoit le financement par**

l'État d'un fonds ayant pour objet de garantir des prêts à des fins sociales et précise les prêts pouvant être garantis par ce fonds. Il est procédé aux modifications suivantes sur le III de l'article 80 de la loi précitée :

- **le 1° du III** abroge le d du 2, aux termes duquel le fonds garantit les prêts accordés dans le cadre du dispositif « NACRE » ;

- **le 4° du I insère un 5, prévoyant que le fonds peut garantir les prêts accordés dans le cadre des actions d'accompagnement et de conseil assurées par les régions dans le cadre du dispositif « NACRE » des articles L. 5141-5 et L. 5522-21 du code du travail ;**

- **le 2° du I complète le 3, afin d'exclure la prise en charge par le fonds des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires liées à la mise en œuvre des projets financés par les prêts qu'il garantit au titre du dispositif « NACRE ».** Cette précision expresse vise à prendre en compte le transfert de compétence opéré au profit des régions, dès lors que le Fonds de cohésion sociale est financé par des crédits du budget de l'État.

Par ailleurs, le 3° du I actualise la référence mentionnée au 4, prévoyant que la garantie pouvant être accordée par le fonds dans le cadre du dispositif « NACRE » ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Le II du présent article prévoit une mesure de sécurisation juridique relative aux prêts accordés au titre des dispositions en vigueur. Il est ainsi prévu que ces prêts demeurent garantis par le fonds jusqu'à leur échéance.

Enfin, **aux termes du III, le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017, soit à la date du transfert de compétences** prévu à l'article 7 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le mécanisme « Nacre » fait intervenir **deux acteurs principaux** :

- **des structures de conseil et d'assistance** : les opérateurs d'accompagnement conventionnés par l'État et la Caisse des dépôts et consignation ;

- **des structures de financement** : la Caisse des dépôts et consignations par le biais des fonds d'épargne qu'elle gère, et avec la garantie du Fonds de cohésion sociale, financé par l'État.

Ce dispositif favorise le retour à l'emploi, dans la mesure où plus de 70 % des personnes ayant bénéficié de « Nacre » depuis sa création ont retrouvé un emploi fin 2015. De plus, il accompagne favorablement la création d'entreprises : le taux de pérennité à trois ans des entreprises créées

au 1^{er} semestre 2010 dans le cadre du parcours Nacre s'établit à 79 %, contre 71 % pour l'ensemble des entreprises créées à cette date¹.

La loi NOTRe a prévu le transfert de l'État aux régions du financement des actions d'accompagnement et de conseil du dispositif « Nacre » à partir du 1^{er} janvier 2017. Toutefois, **aucune disposition de coordination n'est intervenue s'agissant des modalités d'octroi de la garantie du Fonds de cohésion sociale aux prêts à taux zéro** accordés dans le cadre de ce dispositif.

Dans ces conditions, **votre rapporteur général prend note de l'actualisation** que le présent article entend opérer s'agissant des conditions de l'octroi de la garantie par le Fonds de cohésion sociale aux prêts à taux zéro du dispositif « Nacre ». **Il formule deux observations :**

- d'une part, **le dispositif proposé se limite à tirer les conséquences du transfert de compétences, sans conséquences financières**, en permettant au Fonds de cohésion sociale de garantir les prêts « Nacre », tout en précisant qu'il ne peut prendre en charge les dépenses d'accompagnement des bénéficiaires, dès lors que les régions sont désormais responsables de cette compétence ;

- d'autre part, le présent article comporte une disposition contribuant à **sécuriser juridiquement la garantie du Fonds de cohésion sociale octroyée aux prêts accordés en vertu des dispositions en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016**, soit l'échéance de la compétence de l'État.

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

¹ Données transmises par la Caisse des dépôts et consignations.

ARTICLE 49 (nouveau)
(Art. 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014)

**Encadrement de la durée et des montants susceptibles
d'être payés par convention de mandat**

Commentaire : le présent article vise à permettre d'encadrer, par décret, la durée et les montants susceptibles d'être payés par convention de mandat.

I. LE DROIT EXISTANT

Les personnes publiques sont amenées à **manier des fonds** et certaines d'entre elles choisissent de **confier, par contrat, la perception de certaines catégories de recettes ou le paiement de certaines dépenses à un organisme tiers**, jugé plus efficace que ne pourraient l'être les services de l'administration : il s'agit alors de **conventions de mandat**. Pour des établissements publics culturels, par exemple, des prestataires privés peuvent assurer un service de billetterie permettant d'atteindre un plus grand nombre d'acheteurs potentiels.

*A. DES CONVENTIONS DE MANDAT LONGTEMPS FONDÉES SUR DES
BASES JURIDIQUES INCERTAINES*

Cependant, ces conventions ont **pendant longtemps été fondées sur des bases juridiques incertaines** dans la mesure où, en principe, seuls les comptables publics, fonctionnaires nommés par le ministre du budget, peuvent procéder au maniement des fonds publics, c'est-à-dire au recouvrement des recettes et à l'exécution des dépenses. L'intervention irrégulière d'une **personne autre que le comptable public était donc passible de condamnation au titre de la « gestion de fait »**.

Le régime jurisprudentiel de la théorie du mandat permettait cependant d'écarter la qualification de gestion de fait lorsqu'une **convention liait la personne maniant des fonds publics à la personne publique**.

Cette jurisprudence n'était néanmoins pas fondée sur une base juridique très claire. En effet, la théorie du mandat ne s'appliquait qu'à la **condition que les fonds ne soient pas publics**. La légalité de la convention de mandat dépendait donc, *in fine*, du caractère public ou non des fonds maniés, et les critères permettant de déterminer la nature des fonds n'ont jamais été clairement définis.

La **nécessité de donner une base légale aux conventions de mandat de l'État s'est vue confirmée par la Cour des comptes** dans des décisions de 2011 et 2012 relatives à un même cas d'espèce faisant intervenir le Musée national du sport, établissement public de l'État. Parmi les griefs qui ont amené la Cour des comptes à constater que le contrat « *ne valait pas titre légal autorisant cette entreprise à encaisser des recettes, détenir des fonds et payer des dépenses à caractère public* » figure en effet « *l'irrégularité de l'objet du contrat, qui visait à externaliser sans fondement légal un service public* ».

B. L'AUTORISATION LÉGISLATIVE DES CONVENTIONS DE MANDAT PAR LA LOI DE SIMPLIFICATION DE 2014

L'article 40 de la loi relative à la simplification de la vie des entreprises de 2014¹ a donc procédé à la **définition d'un régime juridique** pour les conventions de mandat.

L'État, ses établissements publics, leurs groupements d'intérêt public (GIP) et les autorités publiques indépendantes (API) dotés d'un comptable public sont **autorisés à confier l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses à un organisme public ou privé.**

L'avis conforme du comptable public est requis.

Le **champ de l'autorisation en matière de dépenses est très large** : il correspond aux dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention. Sont également inclus « *les aides à l'emploi, les dépenses de pensions, rentes et émoluments assimilés* ».

Les **recettes couvertes par l'autorisation sont également nombreuses** : recettes propres des établissements publics de l'État, des GIP et des API, recettes tirées des prestations fournies (par un renvoi implicite aux dispositions précitées en matière de contrats de partenariat), redevances et recettes non fiscales issues de la délivrance des visas dans les chancelleries diplomatiques et consulaires.

Sont exclues les recettes fiscales et plus largement les prélèvements obligatoires.

Les opérations effectuées le sont « *au nom et pour le compte de l'organisme public mandant* ».

La **convention doit être écrite et prévoir « une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes »**. Elle peut également prévoir « *le paiement par l'organisme mandataire des remboursements des recettes encaissées à tort* » ainsi que « *le recouvrement et l'apurement (...) des éventuels indus résultant des paiements* ».

¹ Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

Les conditions et les modalités d'exécution de ces dispositions ont été précisées, concernant les établissements publics de l'État, les groupements d'intérêts publics nationaux et les autorités publiques indépendantes, par le **décret n° 2016-544 du 3 mai 2016**¹. Celui-ci précise en particulier les mentions que doivent comporter les conventions de mandat, les comptes, ainsi que les documents et actes établis par le mandataire. Il précise les conditions dans lesquelles le comptable public donne son avis sur la convention de mandat.

Il ne comporte **aucune disposition relative à un plafond maximal de dépenses autorisées ni à la durée des conventions**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement du Gouvernement** adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances.

Il vise à encadrer davantage les conventions de mandat en prévoyant que le décret d'application « *fixe notamment la durée des conventions, les montants susceptibles d'être payés et les conditions dans lesquelles le ministre chargé du budget peut autoriser des durées et montants dérogatoires* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que la **sécurisation des contrats de mandat, conclus et à venir, est nécessaire pour permettre à l'administration de mener ses missions à bien de façon à la fois efficace**, en partenariat avec un réseau d'acteurs non exclusivement public, et respectueuse du droit budgétaire public.

Il note que **l'autorisation des conventions de mandat par la loi de 2014 est extrêmement large** et qu'en dehors de l'avis conforme du comptable public, aucun verrou n'est prévu dans le cas où une personne publique serait tentée d'utiliser ces conventions comme un outil de contournement des règles du droit budgétaire. Or le maniement des fonds public par le comptable public doit demeurer la règle, et le mandat l'exception.

Votre rapporteur général est donc **favorable à un encadrement resserré des conventions de mandat**, tant du point de vue de leur durée que des montants susceptibles d'être payés. Il faudra cependant **veiller à ce que**

¹ Décret n° 2016-544 du 3 mai 2016 portant dispositions relatives aux conventions de mandat conclues par les établissements publics et les groupements d'intérêt public nationaux et les autorités publiques indépendantes avec des tiers.

les conditions dans lesquelles peuvent être autorisés des durées et des montants dérogatoires ne soient pas trop restrictives, afin de conserver aux conventions de mandat une certaine souplesse. La **Cour des comptes devra continuer d'examiner avec attention ces procédures** pour vérifier qu'elles permettent d'améliorer la gestion des fonds publics.

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

ARTICLE 50 (nouveau)

(Art. 100 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015)

**Prorogation du dispositif d'indemnisation des mineurs licenciés
pour faits de grève en 1948 et 1952**

Commentaire : le présent article prévoit de proroger jusqu'au 1^{er} juillet 2017 le dispositif d'indemnisation des mineurs licenciés pour faits de grève en 1948 et 1952 géré par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 100 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 est venu reconnaître le caractère discriminatoire et abusif des licenciements des mineurs suite aux grèves de 1948 et 1952¹ et a prévu le versement d'une **allocation forfaitaire de 30 000 euros pour les mineurs concernés ou leurs ayant-droits survivants** et d'une **allocation spécifique de 5 000 euros aux enfants de ces mineurs**.

Ces aides sont versées, après instruction des dossiers, **par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM)**. Les demandes de bénéfice des allocations forfaitaire et spécifique devaient être adressées jusqu'au 31 décembre 2015 à l'ANGDM.

Les aides sont exonérées d'impôt sur le revenu et de l'ensemble des cotisations et contributions sociales.

En 2015, le coût de ces aides s'est établi à **595 000 euros**, financés par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » à partir de crédits du programme 101 « Accès au droit et à la justice »².

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances.

¹ Le premier alinéa de cet article indique : « la République française reconnaît le caractère discriminatoire et abusif du licenciement pour faits de grève des mineurs grévistes en 1948 et 1952, amnistiés en application de la loi n° 81-736 du 4 août 1981 portant amnistie, les atteintes ainsi portées à leurs droits fondamentaux et les préjudices qui leur furent ainsi causés ».

² Décret n° 2015-507 du 19 novembre 2015 portant transfert de crédits.

Il vise à **prolonger le dispositif d'indemnisation des mineurs licenciés, de leur conjoint survivant et de leurs enfants, jusqu'au 1^{er} juin 2017.**

Les bénéficiaires potentiels de cette aide disposeront donc de six mois supplémentaires pour déposer leurs demandes d'indemnisation auprès de l'ANGDM.

En conséquence, un amendement a été adopté à l'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative afin de procéder à une **ouverture de crédits sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » à hauteur de 2,5 millions d'euros** afin d'abonder le budget de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) au titre de la prorogation de ce dispositif d'indemnisation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La reconnaissance du caractère discriminatoire du licenciement des mineurs pour faits de grève en 1948 et 1952 et leur indemnisation a permis de **mettre fin au contentieux qui avait été engagé par plusieurs mineurs et des employés de la société Charbonnages de France en 2011.**

Le Gouvernement avait identifié 31 mineurs ou ayant-droits pouvant bénéficier des allocations prévues pour un montant estimé à 700 000 euros. **L'essentiel des indemnisations prévues ont donc déjà été versées.**

Le présent article prévoit de proroger le délai dans lequel les demandes d'indemnisation doivent être adressées à l'ANGDM afin de permettre aux derniers dossiers d'être déposés et instruits, **pour un coût de 2,5 millions d'euros**, soit un montant modéré par rapport aux sommes déjà versées.

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

ARTICLE 51 (nouveau)

**Autorisation d'approbation de l'avenant modifiant la
Convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal**

Commentaire : le présent article vise à autoriser l'approbation de l'avenant modifiant la Convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu, signé à Lisbonne le 25 août 2016.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 51 du présent projet de loi dispose qu'« est autorisée l'approbation de l'avenant modifiant la Convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproques en matière d'impôt sur le revenu, signé à Lisbonne le 25 août 2016 » (**alinéa unique**).

Selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances, à l'origine du dispositif proposé, « cet avenant vise à modifier les règles d'imposition afférentes aux rémunérations des agents publics et à moderniser d'autres dispositions de la convention relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ».

En particulier, l'article 3 de l'avenant dont il est proposé d'autoriser la ratification modifie l'article 20 de la convention franco-portugaise relatif aux rémunérations et pensions publiques. En effet, toujours selon l'exposé sommaire de l'amendement, le texte actuel de ce dernier article prévoit que les rémunérations et pensions publiques de source française versées aux personnes domiciliées au Portugal sont imposables en France mais que le Portugal, en tant qu'État de résidence, peut aussi les imposer - à charge pour lui d'éliminer les doubles impositions. Toutefois, le Gouvernement précise que « jusqu'en 2013, l'administration fiscale portugaise n'exerçait pas ce droit d'imposition que lui conférait la convention. À partir de cette date, elle a engagé des procédures de contrôle au titre des années 2009 et suivantes à l'encontre d'enseignants exerçant pour le compte de l'État dans les établissements de l'Agence pour l'enseignement français de l'étranger (AEFE) à Lisbonne et à Porto. Ces personnels ont alors soulevé des difficultés pratiques et financières résultant de la mise en œuvre de ce droit d'imposition partagé qui peut conduire à des situations de double imposition temporaire ou à une imposition plus lourde que celle prévue par le droit fiscal français ». Aussi l'article 3 de l'avenant résulte-t-il des négociations menées avec les autorités portugaises afin d'apporter une solution à ces

difficultés. Ainsi, « sous réserve d'un nombre limité d'exceptions, nos concitoyens domiciliés au Portugal et percevant des rémunérations et pensions publiques de source française pourront faire l'objet d'une imposition exclusive en France ». L'article 7 de l'avenant précise que les stipulations de l'article 3 considéré s'appliquent aux périodes d'imposition commençant à compter du 1^{er} janvier 2013, leur conférant ainsi un effet rétroactif.

En outre, l'article 4 de l'avenant « actualise la rédaction de l'article 27 de la convention relatif à l'échange de renseignements conformément aux derniers standards de l'OCDE ». De même, son article 5 « introduit, après l'article 27 de la convention, un nouvel article 27 bis qui organise l'assistance en matière de recouvrement des créances fiscales selon les modalités recommandées par l'OCDE » et son article 6 ajoute, « après l'article 31 de la convention, un nouvel article 31 bis qui prévoit que les avantages de la convention sont refusés en cas d'abus ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN AVENANT MODIFIANT UTILEMENT LA CONVENTION FISCALE ENTRE LA FRANCE ET LE PORTUGAL

Les modifications apportées à la convention fiscale entre la France et le Portugal par l'avenant signé le 25 août 2016 viennent, indubitablement, répondre à des difficultés rencontrées dans l'application de cette convention, en particulier en ce qui concerne **le traitement des rémunérations et pensions publiques versées par la France à des personnes domiciliées au Portugal**. Par ailleurs, **elles font utilement évoluer les règles d'assistance administrative réciproques en matière fiscale**.

Pour autant, il y a lieu de s'interroger sur la nécessité de recourir à une loi de finances rectificative afin d'autoriser l'approbation dudit avenant. Certes, la rapporteure générale du budget de l'Assemblée nationale a relevé, en séance, que « la ratification [devait] intervenir avant le 31 décembre 2016 »¹, justifiant ainsi l'avis favorable de la commission des finances, après avoir toutefois souligné son étonnement quant à la nature de l'amendement qui était présenté par le Gouvernement. Pour autant, **ni la lecture de l'avenant ni les informations dont dispose votre rapporteur général ne permettent d'établir l'urgence de la ratification de ce texte** ; l'application rétroactive de l'article 3 de l'avenant permettrait, quoi qu'il en soit, de modérer les effets d'une ratification au début de l'année 2017.

Par suite, l'introduction du présent article dans un projet de loi de finances rectificative dans des conditions qui paraissent contraires à la Constitution n'en est que moins acceptable.

¹ Assemblée nationale, compte rendu intégral de la deuxième séance du mercredi 7 décembre 2016.

B. UNE DISPOSITION PROBABLEMENT INCONSTITUTIONNELLE

Au-delà de toute considération relative à l'opportunité et au contenu de l'avenant dont il est proposé d'autoriser l'approbation, il apparaît que **l'introduction du présent article dans un projet de loi de finances est probablement contraire à la Constitution.**

En effet, en vertu tant de la lettre que de l'esprit de l'article 53 du texte constitutionnel, une disposition de cette nature ne semble pas trouver sa place dans une loi « ordinaire » ni, en tout état de cause, compter parmi les éléments pouvant figurer en loi de finances.

1. Une disposition tendant à autoriser l'approbation d'un traité ne semble pas trouver sa place dans une loi « ordinaire »...

L'article 53 de la Constitution dispose que « *les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* ». L'usage des termes « *une loi* » n'est, de toute évidence, pas neutre. Il semblerait, en effet, qu'il **implique le recours à un véhicule législatif spécifiquement dédié**. S'il n'était question que de rappeler la compétence du législateur, il est tout à fait probable que l'utilisation des termes « *en vertu de la loi* » aurait été préférée. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer les autres dispositions du texte constitutionnel. À titre d'exemple, en application de son article 3, le droit de suffrage est défini « *dans les conditions fixées par la loi* » et l'autonomie financière des collectivités territoriales s'exerce « *dans les conditions déterminées par la loi* » ; de même, c'est « *dans les conditions prévues par la loi* » que le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi, conformément à l'article 39, ou que les missions de contrôle et d'évaluation et les commissions d'enquête parlementaires recueillent des éléments d'information, selon les termes de l'article 51-2.

Sans qu'il soit nécessaire d'aller plus avant dans cette énumération, il convient de relever que **la seule occurrence des termes « une loi » dans la Constitution apparaît à l'article 53**. Pour autant, de nombreux articles de cette dernière, à savoir les articles 6, 11, 13, 23, 25, 34, 39, 44, 47, 47-1, 57, 61-1, 63, 64, 65, 68, 68-2, 69, 71, 72-4, 73 et 74, renvoient à « *une loi organique* ». Or, à titre accessoire, il est intéressant de noter que ces mentions se sont,

généralement¹, traduites par l'adoption de textes organiques portant spécifiquement sur l'objet concerné².

Outre ces considérations d'ordre sémantique, **différents éléments viennent conforter l'idée que les autorisations de ratification de traités internationaux doivent procéder de textes législatifs dédiés.** En premier lieu, l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 précise que le dépôt des « *projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution* » doit être « *accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France* ». **Ceci montre que les projets de loi portant autorisation de ratification d'un traité sont appréhendés comme un « objet » législatif spécifique.**

En outre, **toute tentative du Gouvernement d'introduire, par voie d'amendement, une disposition tendant à autoriser l'approbation d'un traité dans un projet de loi « ordinaire » constituerait, à tout le moins, un contournement des obligations d'information du Parlement définies par la loi organique précitée du 15 avril 2009.** Tel semble bien être le cas pour ce qui est du présent article puisque l'exposé sommaire de l'amendement ayant introduit celui-ci dans le projet de loi de finances rectificative se limite, après avoir présenté quelques éléments contextuels, à décrire le contenu de l'avenant modifiant la convention fiscale entre la France et le Portugal ; en particulier, les conséquences financières, ou encore l'historique des négociations ne sont pas précisés.

En deuxième lieu, parce qu'ils présentent un caractère spécifique, les projets de loi portant autorisation de ratification d'un traité sont **susceptibles d'être examinés par les assemblées parlementaires selon des modalités particulières.** En particulier, de tels projets de loi peuvent faire l'objet d'une procédure d'examen simplifié en vertu des articles 106 du règlement de l'Assemblée nationale et 47 *decies* du règlement du Sénat. Ces conditions spécifiques d'examen sont liées au fait que le droit d'amendement des parlementaires sur les projets de loi portant autorisation de ratification d'un traité est limité.

En effet, en dernier lieu, il convient de relever que, dès lors qu'en vertu de l'article 52 de la Constitution, « *le Président de la République négocie et*

¹ Parmi les exceptions notables peuvent être citées les dispositions organiques d'application des articles 23 et 25 de la Constitution qui, pour des raisons évidentes, trouvent leur place dans le code électoral.

² Peuvent être mentionnées, entre autres, les lois organiques n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, ou encore n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

ratifie les traités », **les prérogatives parlementaires en matière de politique étrangère sont limitées**. Aussi des restrictions au droit d'amendement des parlementaires ont-elles été instituées en ce domaine¹. Celles-ci, inscrites explicitement à l'article 128 du règlement de l'Assemblée nationale, étaient également ancrées dans la pratique sénatoriale².

L'exacte portée de ces restrictions des prérogatives parlementaires, longtemps débattue, a été précisée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 9 avril 2003³. Saisi d'une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, ce dernier a indiqué que, compte tenu de ce que « *le seul pouvoir reconnu au Parlement en matière de traités et accords internationaux par la Constitution est celui d'en autoriser ou d'en refuser la ratification ou l'approbation dans les cas mentionnés à l'article 53* »⁴, les parlementaires n'étaient pas compétents « *pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification* »⁵.

À titre surrogatoire, s'il est venu confirmer et préciser les limites applicables aux initiatives des membres du Parlement en matière de loi autorisant l'approbation d'un traité, **le juge constitutionnel a reconnu, en creux, le droit des parlementaires d'amender les projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution dès lors que les conditions posées par la décision susmentionnée sont respectées**. Par extension, dans les mêmes conditions, rien ne semble interdire qu'une autorisation de ratification d'un traité procède d'une proposition de loi ou d'un amendement parlementaire à

¹ L'instauration de telles restrictions est antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958. À cet égard, en 1902, Eugène Pierre, alors secrétaire général de la Chambre des députés, écrivait : « Le droit d'approbation réservé au Parlement ne lui confère pas le droit de tracer à l'avance au Gouvernement les bases d'après lesquelles il devra *négoier*. Pour *négoier*, le Gouvernement est absolument libre de son action. Seulement, il ne peut donner une *ratification* valable qu'après y avoir été autorisé par les représentants du pays. Un amendement qui tendrait à limiter le droit de négociation du Gouvernement serait inconstitutionnel » (E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-Imprimeries réunies, p. 632).

² Sur ce point, dans un rapport d'information de notre ancien collègue Pierre Fauchon publié en mai 1998, il était indiqué que dans le cadre de l'examen d'un projet de loi portant autorisation de ratification d'un traité, « au Sénat, sauf accord du Gouvernement, seuls seraient possibles des amendements de forme ou, à la rigueur, un amendement de suppression pure et simple de l'article » (rapport d'information (n° 432, 1997-1998) de Pierre Fauchon sur les conditions de ratification du traité d'Amsterdam fait au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, 14 mai 1998, p. 20). Dans la Haute Assemblée, les amendements empiétant sur les prérogatives du pouvoir exécutif en matière de politique étrangère se voyaient opposer l'irrecevabilité prévue à l'article 41 de la Constitution (voir P. Turk, « L'encadrement jurisprudentiel du droit d'amendement parlementaire en matière d'élaboration des lois visées à l'article 53 de la Constitution », *Les Petites Affiches*, n° 175, 2003, p. 6-13).

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003.

⁴ *Ibid.*, cons. 15.

⁵ *Ibid.*, cons. 18.

un projet de loi présenté au titre de l'article 53 ; une telle position est soutenue par certains membres de la doctrine¹.

Quoi qu'il en soit, **le fait que le droit d'amendement des membres du Parlement sur les projets de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité soit limité démontre la nature spécifique de ces véhicules législatifs.** D'aucuns, à l'instar de Louis de Guiringaud, alors ministre des affaires étrangères, devant le Sénat en 1977, ont même pu avancer que « *les lois visées par l'article 53 de la Constitution n'ont le caractère législatif qu'au sens formel, mais non au sens matériel car elles ne constituent qu'une autorisation formelle donnée à l'exécutif, qui a seul compétence pour négocier et conclure des arrangements internationaux, cet exécutif étant, selon les cas, conformément à l'article 52 de la Constitution, le président de la République ou le Gouvernement suivant qu'il s'agit d'un traité ou d'un accord* »², justifiant ainsi les limites inhérentes à l'initiative parlementaire en la matière. À cette occasion, le ministre des affaires étrangères a pu invoquer la doctrine, citant Charles Rousseau qui écrivait, en 1960, que « *l'acte voté par le Parlement et qui habilite le président de la République à ratifier un traité n'a d'une loi que le nom* »³. Si cette dernière thèse a longtemps dominé la doctrine⁴, la dénégation du caractère législatif, au sens matériel, des lois portant autorisation de ratifier un traité a, semble-t-il, été battue en brèche par la décision précitée du 9 avril 2003 du Conseil constitutionnel, qui a préféré s'inscrire dans une logique de nature institutionnelle⁵.

Malgré cela, force est de constater l'existence d'un régime juridique spécifique aux lois visées à l'article 53 de la Constitution, tenant notamment à leur fondement constitutionnel et aux limitations spécifiques du droit d'amendement parlementaire dont elles font l'objet⁶.

En somme, **si l'autorisation de ratification d'un traité procède bien d'une loi au sens matériel du terme, elle ne paraît pas pouvoir résulter d'une loi « ordinaire »**, en ce sens qu'une telle autorisation ne saurait figurer aux côtés de dispositions d'une autre nature compte tenu de ses modalités spécifiques d'examen et de la lettre de l'article 53 de la Constitution.

Certes, dans sa décision du 4 août 2016⁷, le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré contraire à la Constitution l'article 46 de la loi pour la reconquête de la biodiversité⁸, introduit par un amendement parlementaire, autorisant la ratification du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques. Pour autant, la constitutionnalité de ce dispositif n'avait pas été

¹ Voir G. Carcassonne, *La Constitution*, Paris, Éditions du Seuil, 10^e éd., 2011, p. 256.

² Sénat, *compte rendu intégral de la séance du jeudi 23 juin 1977*, JORF du 24 juin 1977, p. 1699.

³ C. Rousseau, « *La Constitution de 1958 et les traités internationaux* », Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Paris, Pédone, 1960, p. 469.

⁴ Voir L. Saïdj, *Le Parlement et les traités*, Paris, LGDJ, 1979.

⁵ Voir P. Turk, *op. cit.*

⁶ Id.

⁷ Conseil constitutionnel, *décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016*.

⁸ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

contestée dans les saisines des députés et des sénateurs ; en outre, bien que cette dernière n'ait pas été soulevée d'office, comme l'ont clairement rappelé les services du Conseil constitutionnel, celui-ci « *n'accorde aucun "brevet de constitutionnalité" aux dispositions ni critiquées par les saisines, ni soulevées d'office* »¹ – une solution « *fondée sur un constat empirique. Les contraintes du contrôle de constitutionnalité a priori, spécifiques à la France, interdisent de facto au Conseil, surtout en "période de pointe" et s'agissant des textes composites, techniques et volumineux [...] de décerner, sans s'aventurer, un brevet de constitutionnalité exhaustif* »². À cet égard, il n'est pas sans intérêt de rappeler que la loi pour la reconquête de la biodiversité comptait, lors de sa transmission au Conseil constitutionnel, 174 articles.

2. ...et moins encore dans une loi de finances

Si une disposition tendant à autoriser l'approbation d'un traité ne semble pas avoir sa place dans une loi « ordinaire », **une telle disposition ne compte pas, en tout état de cause, parmi les éléments pouvant figurer en loi de finances.**

Ainsi que le relevait Philippe Marini, alors président de la commission des finances, sur le fondement de l'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances, « *le domaine des lois de finances rectificatives est similaire à celui des lois de finances de l'année, sous réserve de quelques ajustements ayant trait au domaine obligatoire des lois de finances rectificatives* »³.

À ce titre, il ne fait aucun doute qu'un article tendant à autoriser la ratification d'un avenant à une convention fiscale ne compte pas parmi les dispositions entrant dans les domaines obligatoire et exclusif des lois de finances rectificatives. **Il semble en aller de même pour ce qui est du domaine partagé des lois de finances rectificatives**, qui est identique à celui des lois de finances initiales, dont le périmètre est précisé par le 7° de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

Le *a* du 7° de l'article 34 précité prévoit qu'une loi de finances peut « *comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* ». Si les stipulations de l'avenant à la convention fiscale entre la France et le Portugal signé le 25 août 2016 portent bien sur l'assiette et les modalités de recouvrement d'impositions de toute nature, **tel n'est pas le cas du présent article dont l'objet est, exclusivement, d'autoriser l'approbation dudit avenant.**

¹ Services du Conseil constitutionnel, Portée des décisions du Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité des lois et des traités, date inconnue, p. 3.

² Ibid., p. 3 et 4.

³ Rapport d'information (n° 263, 2013-2014) de Philippe Marini sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, 7 janvier 2014, p. 110.

En vertu du *d* du 7° du même article une loi de finances peut « *approuver des conventions financières* ». Toutefois, **une convention fiscale ne saurait être assimilée à une convention financière**. En effet, il s'agit de « *conventions qui, comme celle fixant la quote-part de la France au Fonds monétaire international ou celle liant l'État à la Banque de France, ont des conséquences budgétaires importantes* »¹ ; aussi les conventions financières ont-elles trait aux dépenses et non aux recettes fiscales.

Le dispositif proposé paraît donc bel et bien présenter les caractéristiques d'un « cavalier budgétaire ».

En définitive, **l'article 51 du projet de loi de finances rectificative, s'il devait prospérer, ferait très probablement l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel**. En effet, si ce dernier ne considérait pas qu'une autorisation de ratification d'un traité doit nécessairement procéder d'un véhicule législatif spécifique, il serait sans doute conduit à constater que la disposition considérée n'a pas sa place en loi de finances.

Quoi qu'il en soit, compte tenu des développements qui précèdent, votre rapporteur général propose la suppression du présent article (amendement FINC. 65).

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ P. Lamy, « Article 34 » in J.-P. Camby (dir.), La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances, Paris, LGDJ, 2^e éd., 2004, p. 235.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 13 décembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Après avoir adopté 63 amendements, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2016 tel que modifié par ses amendements.

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

TABLEAU DE CONCORDANCE DES AMENDEMENTS

Amendements présentés par le rapporteur	Amendements adoptés par la commission des finances
FINC-1	88
FINC-4	89
FINC-5	90
FINC-6	91
FINC-7	92
FINC-8	93
FINC-9	94
FINC-10	95
FINC-11	96
FINC-12	97
FINC-13	98
FINC-14	99
FINC-15	100
FINC-16	101
FINC-17	102
FINC-18	103
FINC-19	104
FINC-20	105
FINC-21	106
FINC-22	107
FINC-23	108
FINC-24	109
FINC-25	110
FINC-26	111
FINC-27	112
FINC-28	113
FINC-29	114
FINC-31	115
FINC-32	116
FINC-33	117
FINC-34	118
FINC-35	119
FINC-36	120
FINC-37	121
FINC-38	122
FINC-39	123
FINC-40	124
FINC-41	125
FINC-42	126
FINC-43	127
FINC-44	128
FINC-45	129
FINC-46	130
FINC-47	131

Amendements présentés par le rapporteur	Amendements adoptés par la commission des finances
FINC-48	132
FINC-49	133
FINC-50	134
FINC-51	135
FINC-52	136
FINC-53	137
FINC-54	138
FINC-55	139
FINC-56	140
FINC-57	141
FINC-58	142
FINC-59	143
FINC-60	144
FINC-61	145
FINC-62	146
FINC-63	147
FINC-64	148
FINC-65	149