



N° 432

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances rectificative pour 2017**
(n° 384),

PAR M. JOËL GIRAUD
Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
FICHE N° 1 : LE DÉFICIT	13
FICHE N° 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT	19
FICHE N° 3 : LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE AU COURS DE L'EXERCICE 2017	39
FICHE N° 4 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	63
AUDITION DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS	79
EXAMEN DES ARTICLES	99
<i>Article liminaire</i> : Prévion de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017	99
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	111
TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	111
<i>Article 1^{er}</i> : 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)	111
<i>Article 2</i> : Ajustement des ressources du compte d'affectation spéciale <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France</i>	118
<i>Article 3</i> : Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale <i>Transition énergétique</i>	134
<i>Article additionnel après l'article 3</i> : Augmentation du plafond d'affectation d'un prélèvement au Centre national pour le développement du sport	146

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	147
<i>Article 4</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois....	147
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	155
TITRE PREMIER : – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017. - CRÉDITS DES MISSIONS	155
<i>Article 5</i> : Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....	155
<i>Article 6</i> : Budgets annexes : annulations de crédits.....	156
<i>Article 7</i> : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	156
TITRE II – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017. – PLAFONDS DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS	159
<i>Article 8</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	159
TITRE III – DISPOSITIONS PERMANENTES	162
I. – MESURES FISCALES NON RATTACHÉES	162
<i>Article 9</i> : Aménagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.....	162
<i>Article 10</i> : Adaptation du droit fiscal au prêt de main-d'œuvre à but non lucratif.....	230
<i>Article 11</i> : Interdiction de la déduction en charge des impôts prélevés conformément aux dispositions d'une convention fiscale.....	240
<i>Après l'article 11</i>	248
<i>Article 12</i> : Aménagement du sursis d'imposition applicable aux opérations intercalaires réalisées par les entreprises.....	250
<i>Article 13</i> : Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les bassins urbains à dynamiser.....	263
<i>Après l'article 13</i>	314
<i>Article additionnel après l'article 13</i> : Extension de l'exonération d'impôts commerciaux applicable dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) à la première transmission familiale d'une entreprise non individuelle.....	315
<i>Après l'article 13</i>	315
<i>Article additionnel après l'article 13</i> : Prorogation du crédit d'impôt phonographique.....	318
<i>Après l'article 13</i>	318
<i>Article 14</i> : Suppression de la procédure d'agrément préalable pour l'application du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration réalisées au profit d'une personne morale étrangère.....	321
<i>Article 15</i> : Renforcement de la clause de sauvegarde applicable hors de l'Union européenne prévue à l'article 123 <i>bis</i> du code général des impôts.....	343
<i>Article 16</i> : Prorogation du dispositif « DEFI-Forêt » d'encouragement fiscal à l'investissement forestier.....	359
<i>Après l'article 16</i>	368

<i>Article additionnel après l'article 16</i> : Exonération de plus-value immobilière sous condition de réinvestissement en cas de procédure de délaissement	368
<i>Article additionnel après l'article 16</i> : Prorogation de l'exonération de plus-value immobilière en cas de cession à des organismes en charge du logement social.....	369
<i>Après l'article 16</i>	370
<i>Article additionnel après l'article 16</i> : Accès aux données relatives aux ventes immobilières	371
<i>Après l'article 16</i>	372
<i>Article 17</i> : Codification de l'article 34 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2010 et aménagement de certaines dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.....	373
<i>Après l'article 17</i>	409
<i>Article 18</i> : Institution d'un régime fiscal applicable aux clubs de jeux	412
<i>Article 19</i> : Sécurisation de l'assiette de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels et de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision	429
<i>Article 20</i> : Sécurisation de l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs et des recettes du CNC	441
<i>Article 21</i> : Fiscalité relative à l'exploration des hydrocarbures	454
<i>Article 22</i> : Fiscalité relative à l'exploration des gîtes géothermiques	467
<i>Article 23</i> : Aménagement de la redevance communale et départementale des mines.....	476
<i>Après l'article 23</i>	488
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Aménagement du barème de la taxe de séjour.....	489
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Modalités de collecte de la taxe de séjour	491
<i>Après l'article 23</i>	492
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Reconduction du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les associations foncières pastorales.....	494
<i>Après l'article 23</i>	494
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Population communale prise en compte pour les prélèvements et attributions au titre des fonds départementaux de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).....	496
<i>Après l'article 23</i>	497
<i>Article 24</i> : Réduction du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire.....	500
<i>Article 25</i> : Contrôle des informations sur les comptes financiers soumises à un échange automatique entre administrations fiscales	523
<i>Article 26</i> : Consolidation du contrôle par l'administration fiscale de certaines obligations prévues au code monétaire et financier	550
<i>Article 27</i> : Simplification de la fiscalité douanière.....	565
<i>Article additionnel après l'article 27</i> : Aménagements relatifs aux conditions d'exonération de taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) pour les petits producteurs.....	575

<i>Article additionnel après l'article 27</i> : Augmentation de la durée d'exonération de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les communes touchées par une catastrophe naturelle.....	576
<i>Après l'article 27</i>	576
<i>Article additionnel après l'article 27</i> : Écotaxe sur les camping-cars en Corse.....	577
<i>Après l'article 27</i>	578
<i>Article 28</i> : Aménagements relatifs au paiement dématérialisé pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et à l'accès direct au système d'immatriculation des véhicules	579
<i>Après l'article 28</i>	588
<i>Article additionnel après l'article 28</i> : Augmentation des quantités de rhum en exonération de droits	591
<i>Après l'article 28</i>	591
<i>Article 29</i> : Harmonisation et simplification des procédures de recouvrement forcé mises en œuvre par les comptables publics	593
<i>Après l'article 29</i>	610
<i>Article 30</i> : Moyens de paiement, plafond de recouvrement en numéraire	612
<i>Article 31</i> : Transfert du recouvrement des cotisations dues au Centre national de la fonction publique territoriale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale...	624
<i>Article 32</i> : Adaptation de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime	633
<i>Article additionnel après l'article 32</i> : Rapport relatif à la mise en œuvre des moyens budgétaires des grands projets d'infrastructures de transport.....	644
<i>Après l'article 32</i>	646
II. – GARANTIES	648
<i>Article 33</i> : Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO).....	648
<i>Article 34</i> : Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2018.....	660
<i>Article 35</i> : Bonification des prêts de haut de bilan bonifiés contractés par les organismes de logement social auprès du fonds d'épargne	671
III. – AUTRES MESURES	680
<i>Article 36</i> : Impact de l'assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP).....	680

INTRODUCTION

L'année 2017 se situe à l'intersection de deux législatures, de la présidence de François Hollande et de celle d'Emmanuel Macron. La responsabilité de l'exercice budgétaire 2017 a ainsi été partagée entre l'actuelle et la précédente majorité.

La loi de finances initiale pour 2017 ⁽¹⁾ a été adoptée sous la précédente législature et prévoyait un déficit public de 2,7 % du produit intérieur brut (PIB).

Dans son audit des finances publiques conduit à mi-année ⁽²⁾, la Cour des comptes avait mis en lumière le risque d'un dérapage budgétaire important. Elle estimait ainsi le déficit public à 3,2 % du PIB à la fin de l'année, en raison de sous-budgétisations des dépenses et d'une surestimation des recettes.

Pour faire face à cette situation, le Gouvernement et la majorité parlementaire issue des élections législatives des 11 et 18 juin 2017 ont fait le choix d'agir sur les dépenses et de ne pas augmenter les impôts.

C'est la raison pour laquelle, conformément à une promesse du Président de la République, le Gouvernement n'a pas présenté de projet de loi de finances rectificative durant la session extraordinaire de l'été.

Grâce aux mesures prises en gestion et à l'accélération de la croissance économique, la prévision de déficit public pour 2017 a pu être révisée à 2,9 % du PIB à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2018.

Puis, le 6 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a annulé la contribution de 3 % sur les montants distribués qui avait été instituée en 2012, contraignant l'État à rembourser 10 milliards d'euros aux entreprises.

Le Gouvernement a présenté un premier projet de loi de finances rectificative qui a eu pour objet d'en tirer les conséquences et de maintenir, par la création de contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés, la prévision de déficit public sous la barre des 3 % du PIB ⁽³⁾.

Le présent projet de loi de finances rectificative, adopté en conseil des ministres le 15 novembre, est donc le second relatif à l'année 2017. Il s'agit du traditionnel collectif de fin d'année.

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

(2) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017 ([lien](#)).

(3) M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 363, 3 novembre 2017 ([lien](#)).

L'année 2017 se situe dans la moyenne depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ en termes de nombre de lois de finances rectificatives. À noter que les années 2010 et 2011 ont été des années record avec quatre lois de finances rectificatives.

NOMBRE DE LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES PAR ANNÉE

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	1	2	3	4	4	3	1	2	1	1	2

Source : commission des finances.

Les collectifs de fin d'année contribuent à la sincérité du débat budgétaire en ajustant le niveau des crédits et en actualisant les prévisions de recettes et de solde. Le présent projet de loi de finances rectificative ajuste ainsi la prévision de solde budgétaire à - 74,1 milliards d'euros au lieu de - 69,3 milliards d'euros en loi de finances initiale, soit une hausse de la prévision de déficit de 4,8 milliards d'euros.

PASSAGE DU SOLDE LFI 2017 AU SOLDE PLFR 2017-2

(en milliards d'euros)

	LFI	Variation	PLFR 2		LFI	Variation	PLFR 2
Dépenses (budget général) (I)	381,6	+ 2,5	384,1	Recettes (budget général) (II)	306,8	- 2,0	304,8
Dépenses nettes (hors PSR)	318,5	+ 4,8	323,3	Recettes fiscales nettes	292,3	- 0,6	291,7
Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne	18,7	- 2,3	16,4	Recettes non fiscales	14,5	- 1,4	13,1
Prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales	44,4	0	44,4	Soldes des comptes spéciaux (III)	5,4	- 0,2	5,2
				Déficit à financer (I - II - III)	69,3	+ 4,8	74,1

LFI : loi de finances initiale.

PLFR 2 : présent projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Source : données issues du présent projet de loi de finances rectificative.

Neuf articles procèdent aux actualisations de recettes et de leurs affectations ainsi que des dépenses et des autorisations d'emplois de l'État. L'objectif d'un déficit public à 2,9 % du PIB pour 2017 est maintenu.

Les fiches de l'exposé général et les commentaires d'article du présent rapport analysent les principales données budgétaires.

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

**ARTICLES SUR LES RECETTES, LES DÉPENSES ET LE SOLDE
DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

Article	Intitulé	Impact sur le budget de l'État
Liminaire	Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017	Aucun. Objectif de déficit public à 2,9 % du PIB.
1	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)	- 7,51 millions d'euros
2	Ajustement des ressources du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France	- 50 millions d'euros
3	Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale <i>Transition énergétique</i>	Aucun (- 755 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale ; + 755 millions d'euros sur le budget général)
4	Équilibre du budget, trésorerie et plafond des autorisations des emplois	Déficit budgétaire évalué à - 74,1 milliards d'euros
5	Budget général : ouvertures et annulations de crédits	Ouvertures de 3,70 milliards d'euros d'AE et de 3,54 milliards d'euros de CP et annulations de 145 millions d'euros d'AE et de 135 millions d'euros de CP
6	Budgets annexes : annulations de crédits	Annulations de 10 millions d'euros d'AE et de CP
7	Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits	Ouvertures de 2,80 milliards d'euros d'AE et de CP et annulations de 907 millions d'euros d'AE et de CP pour les comptes d'affectation spéciale Ouvertures de 269 millions d'euros d'AE et annulations de 153 millions d'euros de CP et d'AE pour les comptes de concours financiers
8	Plafonds des autorisations d'emplois de l'État	Augmentation de 358 ETPT du plafond des autorisations d'emploi de l'État

AE : autorisations d'engagements.

CP : crédits de paiement.

ETPT : équivalents temps plein travaillés.

Source : *commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances rectificative.*

Les collectifs de fin d'année contiennent également, de façon habituelle, un certain nombre de dispositions fiscales techniques. Le présent projet de loi de finances rectificative ne déroge pas à la règle.

Il contient vingt-quatre articles fiscaux dont un aménagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (article 9) et une réduction du taux de l'intérêt de retard et moratoire (article 24). La plupart de ces mesures, très techniques, n'ont pas de conséquence financière chiffrable.

ARTICLES FISCAUX DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(en millions d'euros)

Article	Intitulé	Impact sur le budget de l'État
9	Aménagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	0
10	Adaptation du droit fiscal au prêt de main-d'œuvre à but non lucratif	NC
11	Interdiction de la déduction en charge des impôts prélevés conformément aux dispositions d'une convention fiscale	NC
12	Aménagement du sursis d'imposition applicable aux opérations intercalaires réalisées par les entreprises	NC
13	Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les bassins urbains à dynamiser	0 en 2017 et 2018 (- 15 en 2019, - 30 en 2020)
14	Suppression de la procédure d'agrément préalable pour l'application du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration réalisées au profit d'une personne morale étrangère	NC
15	Renforcement de la clause de sauvegarde applicable hors de l'Union européenne prévue à l'article 123 bis du code général des impôts	NC
16	Prorogation du dispositif « DEFI-Forêt » d'encouragement fiscal à l'investissement forestier	0 (- 9 en 2019)
17	Codification de l'article 34 de la LFR pour 2010 et aménagement de certaines dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	0
18	Institution d'un régime fiscal applicable aux clubs de jeux	NC
19	Sécurisation de l'assiette de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels et de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision	0 (+ 13 à partir de 2018)
20	Sécurisation de l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs	0
21	Fiscalité relative à l'exploration des hydrocarbures	0 (+ 0,8 à partir de 2018)
22	Fiscalité relative à l'exploration des gîtes géothermiques	0 (+ 0,04 à partir de 2018)
23	Aménagements de la redevance communale et départementale des mines	0 (+ 5,6 à partir de 2018)
24	Réduction du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire	NC
25	Contrôle des informations sur les comptes financiers soumises à un échange automatique entre administrations fiscales	0
26	Consolidation du contrôle par l'administration fiscale de certaines obligations prévues au code monétaire et financier	NC
27	Simplification de la fiscalité douanière	NC
28	Aménagements relatifs au paiement dématérialisé pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et à l'accès direct au système d'immatriculation des véhicules	0
29	Harmonisation et simplification des procédures de recouvrement forcé mises en œuvre par les comptables publics	NC
30	Moyens de paiement, plafond de recouvrement en numéraire	NC
31	Transfert du recouvrement des cotisations dues au Centre national de la fonction publique territoriale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale	NC
32	Adaptation de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime	+ 2

+ : augmentation des recettes ou réduction des dépenses ; - : réduction des recettes ou augmentation des dépenses.

NC : non chiffrable.

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

Il contient, enfin, trois articles sur les garanties et un article sur l'impact de l'assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP) (article 36).

ARTICLES SUR LES GARANTIES ET LE FSDAP DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

(en millions d'euros)

Article	Intitulé	Impact sur le budget de l'État
33	Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO)	- 1 293 (hors bilan)
34	Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2018	- 4 500 (hors bilan)
35	Bonification des prêts de haut de bilan bonifiés contractés par les organismes de logement social auprès du fonds d'épargne	- 1 200 (hors bilan)
36	Impact de l'assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires	+ 35 en 2017 + 110 à partir de 2018

+ : augmentation des recettes ou réduction des dépenses ; - : réduction des recettes ou augmentation des dépenses.

Source : *commission des finances, d'après le présent projet de loi de finances rectificative.*

Ces différents articles font également l'objet d'un commentaire spécifique dans le présent rapport.

*

* *

FICHE N° 1 : LE DÉFICIT

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit pour 2017 :

– un déficit public (déficit des administrations publiques), établi selon les règles de la comptabilité nationale, à 2,9 % du PIB, soit 0,2 point de PIB de plus que prévu en loi de finances initiale ⁽¹⁾ ;

– un déficit budgétaire (déficit du seul État), établi selon les règles de la comptabilité budgétaire, à 74,1 milliards d’euros, soit 4,8 milliards d’euros de plus que prévu en loi de finances initiale.

La distinction entre comptabilité nationale et comptabilité budgétaire

La **comptabilité nationale** permet de déterminer le déficit public de l’ensemble des administrations publiques. Elle s’appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d’une économie nationale. Il s’agit d’une comptabilité d’engagements établie selon les règles du Système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 1010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l’Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

La **comptabilité budgétaire** est destinée à enregistrer et suivre l’exécution des opérations du budget de l’État. La tenue d’une comptabilité budgétaire est prévue par l’article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s’agit d’une comptabilité de trésorerie. L’article 28 de la LOLF précise ainsi que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l’année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l’année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l’État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action, sous-action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

I. LE DÉFICIT PUBLIC

Prévu à 2,9 % du PIB (A), le déficit public pour 2017 devrait permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif (PDE) (B) sous réserve de quelques risques liés à la comptabilisation de certaines opérations (C).

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

A. UN DÉFICIT PUBLIC PRÉVU À 2,9 %

La prévision de déficit public, et sa décomposition entre solde structurel et conjoncturel, est analysée dans le présent rapport au sein du commentaire de l'article liminaire.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2009

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
En % du PIB	7,2	6,8	5,1	4,8	4	3,9	3,6	3,4	2,9
En milliards d'euros	138,9	135,8	105,0	100,4	85,4	84,4	78,7	75,9	–

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) jusqu'en 2016, présent projet de loi de finances rectificative.

Dans son avis sur le présent projet de loi de finances rectificative, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) considère comme « plausible » la prévision de déficit public à 2,9 % du PIB pour 2017 ⁽¹⁾.

Pourtant, l'été dernier, la Cour des comptes avait évalué, dans son audit des finances publiques, le déficit public pour 2017 à 3,2 % du PIB ⁽²⁾. Des recettes meilleures que prévu et des mesures d'économies prises en cours de gestion par l'actuel Gouvernement expliquent l'écart entre la prévision résultant de l'audit de la Cour des comptes et la prévision actualisée du présent projet de loi de finances rectificative.

B. UN NIVEAU DE DÉFICIT QUI DOIT PERMETTRE À LA FRANCE DE SORTIR DE LA PROCÉDURE DE DÉFICIT EXCESSIF

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prohibe les déficits excessifs, c'est-à-dire lorsqu'ils dépassent 3 % du PIB. L'État membre en contravention avec cette règle s'expose à l'ouverture d'une PDE.

La France fait l'objet d'une PDE depuis le 27 avril 2009. Le Conseil de l'Union européenne avait alors accordé un délai à la France jusqu'en 2012 pour corriger son déficit. Le 2 décembre 2009, le Conseil a prorogé le délai accordé à la France pour corriger son déficit jusqu'en 2013. Le 21 juin 2013, ce délai a été reporté à 2015. Enfin, le 10 mars 2015, ce délai a été porté à 2017.

L'Espagne est actuellement, avec la France, le dernier pays de la zone euro à faire l'objet d'une PDE. Rappelons qu'au plus fort de la crise, au titre de l'année 2010, 15 États de la zone euro ont fait l'objet simultanément d'une PDE.

Prévu à 2,9 % du PIB, le déficit constaté cette année devrait permettre à la France de sortir de la PDE en 2018 au titre de l'année 2017.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-6 du 10 novembre 2017 relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2017 ([lien](#)).

(2) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017 ([lien](#)).

C. DES RISQUES SUR LA COMPTABILISATION DE CERTAINES OPÉRATIONS

Dans son avis précité, le HCFP souligne l'existence d'aléas sur la prévision de déficit public en raison de l'incertitude qui subsiste sur la comptabilisation en comptabilité nationale de la recapitalisation d'Areva et des remboursements de la contribution de 3 % sur les revenus distribués en application de la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017 ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général relève que le risque maximal concernant la comptabilisation de ces opérations est de l'ordre de 0,35 point de PIB, soit 7,5 milliards d'euros dont 2,5 milliards au titre de la recapitalisation d'Areva intervenue conjointement avec des investisseurs privés, et 5 milliards d'euros au titre de remboursements programmés en comptabilité budgétaire sur 2018 de la contribution de 3 % sur les revenus distribués.

II. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Selon la prévision actualisée du présent projet de loi de finances rectificative, le déficit budgétaire de l'État serait en hausse de 5 milliards d'euros par rapport à 2016 et moins bon que prévu en loi de finances initiale à hauteur de 4,8 milliards d'euros.

A. DE L'EXÉCUTION EN 2016 À LA PRÉVISION ACTUALISÉE POUR 2017

Le déficit budgétaire de l'État repart à la hausse (+ 5 milliards d'euros).

SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017 PLFR-2
Solde	- 87,2	- 74,9	- 85,6*	- 70,5	- 69,1	- 74,1

* - 73,6 hors programmes d'investissements d'avenir (PIA).

PLFR-2 : présent projet de loi de finances rectificative.

Source : *commission des finances*.

La dégradation du solde s'explique principalement par l'augmentation des dépenses (+ 7,9 milliards d'euros), compensée partiellement par la baisse des prélèvements sur recettes (- 4,7 milliards d'euros) ⁽²⁾.

La progression des recettes (+ 4,5 milliards d'euros) a été ralentie par la diminution des recettes non fiscales (- 3,1 milliards d'euros) ⁽³⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

(2) Voir fiche sur Les dépenses de l'État.

(3) Voir fiche sur Les recettes de l'État.

**PASSAGE DU SOLDE 2016 AU SOLDE 2017 PRÉVU
PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE**

(en milliards d'euros)

	2016	Variation	2017		2016	Variation	2017
Dépenses (budget général) (I)	376,2	+ 7,9	384,1	Recettes (budget général) (II)	300,3	+ 4,5	304,8
<i>Dépenses nettes (hors PSR)</i>	310,7	+ 12,6	323,3	<i>Recettes fiscales nettes</i>	284,1	+ 7,6	291,7
<i>Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne</i>	19,0	- 2,6	16,4	<i>Recettes non fiscales</i>	16,2	- 3,1	13,1
<i>Prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales</i>	46,5	- 2,1	44,4	Soldes des comptes spéciaux (III)	6,8	- 1,6	5,2
				Déficit à financer (I - II - III)	69,1	+ 5,0	74,1

Source : données issues du présent projet de loi de finances rectificative.

Le solde des comptes spéciaux diminue (- 1,6 milliard d'euros) mais reste encore à un niveau élevé (+ 5,2 milliards d'euros).

SOLDES ANNUELS DES COMPTES SPÉCIAUX DEPUIS 2006

(en milliards d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
3,5	3,5	0,7	- 8,1	2,0	- 0,6	1,0	0,6	0,2	1,6	6,8	5,2

Source : commission des finances.

B. DE LA PRÉVISION INITIALE À LA PRÉVISION ACTUALISÉE POUR 2017

Le déficit budgétaire de l'État est supérieur à la prévision de la loi de finances initiale de 4,8 milliards d'euros.

PASSAGE DU SOLDE LFI 2017 AU SOLDE PLFR-2 2017

(en milliards d'euros)

	LFI	Variation	PLFR 2		LFI	Variation	PLFR 2
Dépenses (budget général) (I)	381,6	+ 2,5	384,1	Recettes (budget général) (II)	306,8	- 2,0	304,8
<i>Dépenses nettes (hors PSR)</i>	318,5	+ 4,8	323,3	<i>Recettes fiscales nettes</i>	292,3	- 0,6	291,7
<i>Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne</i>	18,7	- 2,3	16,4	<i>Recettes non fiscales</i>	14,5	- 1,4	13,1
<i>Prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales</i>	44,4	0	44,4	Soldes des comptes spéciaux (III)	5,4	- 0,2	5,2
				Déficit à financer (I - II - III)	69,3	+ 4,8	74,1

Source : données issues du présent projet de loi de finances rectificative.

Les recettes sont inférieures de 2 milliards d'euros à la prévision initiale en raison principalement d'une surestimation des recettes non fiscales qui avait été mise en évidence par la Cour des comptes dans son audit.

Les dépenses sont supérieures de 2,5 milliards d’euros à la prévision initiale en raison des sous-budgétisations relevées par la Cour des comptes dans ce même audit, lesquelles ont pu être compensées partiellement par une sous-exécution du budget de l’Union européenne qui a entraîné une révision à la baisse du prélèvement sur recettes.

Le solde des comptes spéciaux est à un niveau proche de celui qui avait été estimé en loi de finances initiale (– 0,2 milliard d’euros par rapport à la prévision). Seuls trois comptes devraient connaître en exécution des écarts significatifs avec la prévision initiale.

PRINCIPALES INFORMATIONS SUR LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX POUR 2017

(en milliards d’euros)

Compte spécial	Solde LFI	Solde PLFR-2	Écart
Participations financières de l’État	– 1,5	– 1,5	0
Pensions	+ 2,2	+ 2,2	0
Transition énergétique	0	– 0,3	– 0,3
Avances aux collectivités territoriales	+ 0,4	+ 0,9	+ 0,5
Prêts à des États étrangers	– 0,1	– 0,2	– 0,1
Prêts ou avances à des particuliers ou à des organismes privés	– 0,1	– 0,1	0
Soutien financier au commerce extérieur	4,3	3,8	– 0,5

PLFR-2 : présent projet de loi de finances rectificative.

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

FICHE N° 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT

Le présent projet de loi de finances rectificative actualise les prévisions de recettes de l'État pour 2017.

Les recettes nettes du budget général de l'État sont désormais estimées à **304,8 milliards** d'euros soit :

– 2 milliards d'euros de moins que prévu par la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾ ;

– et 4,5 milliards d'euros de plus qu'en 2016.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Recettes	2016	2017	2017		
	Exécution	Prévision LFI 2017	Prévision PLFR-2 2017	Écart par rapport à l'exécution 2016	Écart par rapport à la prévision LFI 2017
Impôt sur le revenu	71,8	73,4	72,6	+ 0,8	- 0,8
Impôt sur les sociétés	30,0	29,1	33,2	+ 3,2	+ 4,1
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	15,9	10,6	11,2	- 4,7	+ 0,6
Taxe sur la valeur ajoutée	144,4	149,3	151,4	+ 7,0	+ 2,1
Autres recettes fiscales	22,0	30,0	23,4	+ 1,4	- 6,6
sous-total recettes fiscales nettes	284,1	292,3	291,7	+ 7,6	- 0,6
recettes non fiscales	16,2	14,5	13,1	- 3,1	- 1,4
Total	300,3	306,8	304,8	+ 4,5	- 2,0

LFI : loi de finances initiale ;

PLFR-2 : présent projet de loi de finances rectificative.

Source : d'après les annexes aux projets de loi de finances.

Les prélèvements sur recettes sont désormais estimés à 60,8 milliards d'euros soit :

– 2,3 milliards d'euros de moins que prévu par la loi de finances pour 2017 ;

– et 4,7 milliards d'euros de moins qu'en 2016.

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

PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d'euros)

Prélèvement sur recettes	2016	2017	2017		
	Exécution	Prévision LFI 2017	Prévision PLFR-2 2017	Écart par rapport à l'exécution 2016	Écart par rapport à la prévision LFI 2017
En faveur de l'Union européenne	19,0	18,7	16,4	- 2,6	- 2,3
En faveur des collectivités territoriales	46,5	44,4	44,4	- 2,1	0
Total	65,5	63,1	60,8	- 4,7	- 2,3

PLFR-2 : présent projet de loi de finances rectificative.

Source : d'après les annexes aux projets de loi de finances.

Après prise en compte des prélèvements sur recettes – qui sont en réalité des dépenses au sens de la comptabilité nationale – il est prévu que les recettes nettes hors fonds de concours du budget général s'établissent à 244 milliards d'euros en 2017.

RECETTES NETTES DES PRÉLÈVEMENTS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Recettes	2016	2017	2017		
	Exécution	Prévision LFI 2017	Prévision PLFR-2 2017	Écart par rapport à l'exécution 2016	Écart par rapport à la prévision LFI 2017
Recettes nettes du budget général de l'État (1)	300,3	306,9	304,8	+ 4,5	+ 2,1
Prélèvements sur recettes (2)	65,5	63,1	60,8	- 4,7	- 2,3
Recettes nettes de l'État hors fonds de concours (1 - 2)	234,8	243,8	244,0	+ 9,2	+ 0,2

PLFR-2 : présent projet de loi de finances rectificative.

Source : d'après les annexes aux projets de loi de finances.

Cette présentation – que l'on retrouve dans plusieurs documents de communication du Gouvernement ou encore dans l'exposé des motifs du présent projet de loi de finances rectificative – comporte plusieurs défauts qui nuisent à la compréhension des recettes de l'État.

Elle élude les recettes fiscales des budgets annexes et des comptes spéciaux et elle minore la catégorie « autres recettes fiscales » des dégrèvements et remboursements d'impôts locaux.

Les développements qui suivent portent principalement sur les recettes fiscales et retiendront, parallèlement à la présentation habituelle, une autre présentation plus conforme à la réalité économique et budgétaire des impositions affectées à l'État (I).

Les principales données budgétaires relatives aux recettes non fiscales (II), et aux dépenses fiscales (III) seront ensuite présentées brièvement.

I. LES RECETTES FISCALES

L'analyse des recettes fiscales de l'État suppose au préalable d'indiquer les clés de passage des recettes fiscales brutes aux recettes fiscales nettes (A). La présentation des recettes fiscales nettes par le Gouvernement est perfectible (B). L'analyse générale (C) et par principaux impôts (D) du présent rapport s'appuie en partie sur une présentation différente plus conforme à la réalité économique.

A. DES RECETTES FISCALES BRUTES AUX RECETTES FISCALES NETTES

Les recettes fiscales sont dites « nettes » car elles sont présentées après déduction des remboursements et dégrèvements afférents aux différents impôts affectés au budget de l'État. Ces remboursements et dégrèvements font l'objet d'une mission spécifique du budget général ⁽¹⁾.

En 2017, le montant des recettes fiscales brutes du budget général est désormais prévu à 405 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements devraient s'élever à **113,3 milliards d'euros**, si bien que les recettes fiscales nettes du budget général s'établiraient à 291,7 milliards d'euros.

Les remboursements prévus comprennent 5 milliards d'euros au titre du remboursement de la contribution de 3 % sur les montants distribués annulée par le Conseil constitutionnel le 6 octobre 2017 ⁽²⁾.

Remboursements et dégrèvements

L'État procède à des remboursements et dégrèvements d'impôts pour diverses raisons : les régularisations de trop-versés lorsqu'un contribuable a payé plus d'acomptes que l'impôt réellement dû ; le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui place certaines entreprises en situation créditrice vis-à-vis de l'État lorsque le montant de la TVA collectée est inférieur au montant de la TVA déductible ; les crédits d'impôt lorsque ceux-ci dépassent le montant de l'impôt dû ; ou encore les corrections d'erreurs à la suite d'une réclamation ou d'un contentieux.

(1) Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, annexe 37 : Remboursements et dégrèvements, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 273, 12 octobre 2017* ([lien](#)).

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

Les remboursements et dégrèvements pour 2017 se décomposent ainsi, après prise en compte des annulations et ouvertures prévues par la première loi de finances rectificative pour 2017 et le présent projet de loi de finances rectificative :

– **68,72 milliards** d’euros au titre de la mécanique de certains impôts, essentiellement des crédits de TVA ;

– **15,78 milliards** au titre de soutien à des politiques publiques via des remboursements ou des crédits d’impôt qui excèdent l’impôt dû ;

– **16,42 milliards** au titre de la gestion des impôts (corrections d’erreurs, décisions de justice, remboursements par application des conventions fiscales internationales), dont 5 milliards d’euros au titre du remboursement de la contribution de 3 % sur les montants distribués ;

– et **12,35 milliards** de remboursements et dégrèvements d’impôts locaux.

B. UNE PRÉSENTATION PERFECTIBLE DES RECETTES FISCALES NETTES

Les recettes fiscales nettes du seul budget général ne rendent pas compte du montant total des recettes fiscales nettes affectées à l’État.

Certes, le montant de 291,7 milliards d’euros est celui qui figure dans l’exposé général des motifs et dans le tableau d’équilibre des ressources et des dépenses qui figure à l’article 4 du présent projet de loi de finances rectificative. Mais, sur un plan économique, cette présentation budgétaire est incomplète, le montant des recettes fiscales nettes perçues par l’État étant en réalité plus important.

Deux raisons expliquent cette différence entre la présentation retenue par les documents budgétaires et la réalité économique.

En premier lieu, la présentation budgétaire habituelle déduit du montant brut des recettes fiscales de l’État les dégrèvements et remboursements des impôts locaux. La Cour des comptes a critiqué cette présentation et recommandé que les remboursements et dégrèvements d’impôts locaux ne soient plus déduits des recettes fiscales brutes de l’État⁽¹⁾. En effet, ceux-ci n’ont rien à voir avec la mécanique des impôts d’État : il n’est donc pas logique de les soustraire du rendement brut des impôts d’État. Selon la Cour des comptes, les dégrèvements et remboursements des impôts locaux devraient figurer en dépenses.

(1) *Cour des comptes*, Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2016, mission *Remboursements et dégrèvements*, mai 2017. La Cour recommande de « modifier la présentation du tableau d’équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l’État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d’État pour la détermination des recettes fiscales nettes ».

Cette observation de la Cour des comptes est d'autant plus pertinente que les dégrèvements des impôts locaux ont eu tendance à croître ces dernières années sous l'effet de plusieurs réformes. Cette tendance est appelée à s'accroître avec le dégrèvement prévu sur la taxe d'habitation sur les résidences principales par l'article 3 du projet de loi de finances pour 2018.

En 2018, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'État sont prévus à **15 milliards d'euros** au lieu de 12,3 milliards d'euros en 2017.

En second lieu, cette présentation budgétaire ne tient pas compte des recettes fiscales affectées en tout ou partie à différents budgets annexes et comptes spéciaux de l'État. Cette fraction de la fiscalité est donc souvent omise dans l'analyse politique et économique des comptes de l'État. Cette omission se justifie moins aujourd'hui, compte tenu de l'importance que prennent certains de ces impôts, en particulier la fiscalité écologique affectée au compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*.

Pour 2017, le rendement de la fiscalité affectée aux budgets annexes et comptes spéciaux de la comptabilité budgétaire de l'État est désormais prévu à 9,4 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable, dont 6,1 milliards d'euros au titre d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée au CAS *Transition énergétique*. Ces chiffres ne sont hélas pas mentionnés dans l'exposé général des motifs.

IMPÔTS AFFECTÉS À DES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Budget annexe (BA) Compte d'affectation spéciale (CAS)	Impôt affecté	Rendement 2017
BA <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Taxe de l'aviation civile	410,4
CAS <i>Aides à l'acquisition de véhicules propres</i>	Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	347,0
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles	147,5
CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	Contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution	377,0
CAS <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	Fraction du quota de la taxe d'apprentissage	1 573,2
CAS <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	Fraction de la taxe d'aménagement du territoire	92,0
	Contribution de solidarité territoriale	130,0
	Taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires	226,0
CAS <i>Transition énergétique</i>	Fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	6 119,7
	Fraction de la taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques	1,2
Total		9 424,0

Source : d'après la loi de finances initiale corrigée par le présent projet de loi de finances rectificative et les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général pour le CAS Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.

Au total, si l'on réintègre les recettes affectées aux budgets annexes et comptes spéciaux (9,4 milliards d'euros) ainsi que les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux (12,3 milliards d'euros), le montant réel des recettes fiscales nettes de l'État ne serait donc pas de 291,7 milliards d'euros mais de **313,4 milliards d'euros**.

Le **montant consolidé des recettes fiscales** affectées à l'État **ne figure pourtant dans un aucun document budgétaire**. Il serait possible d'**améliorer l'information du Parlement en l'indiquant plus explicitement**. De même, les droits de succession et de donation – qui constituent par ordre d'importance le cinquième impôt de l'État et dont le produit dépasse cette année celui de la TICPE affectée au budget général – mériteraient d'être mentionnés dans les tableaux de synthèse produits par le Gouvernement compte tenu du dynamisme important de leur rendement ⁽¹⁾.

Le tableau qui suit reflète une image plus fidèle des recettes fiscales nettes de l'État.

RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT POUR 2017

(en milliards d'euros)

Impôt	Montant
Taxe sur la valeur ajoutée (part État)	151,4
Impôt sur le revenu (IR)	72,6
Impôt sur les sociétés (IS)	33,2
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (part État y compris CAS <i>Transition énergétique</i>)	17,3
Droits de mutation à titre gratuit entre vifs et par décès (droits de succession et donation)	13,3
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	7,7
« autres recettes fiscales »	17,9
Total	313,4

Source : calculs commission des finances d'après les annexes au projet de loi de finances pour 2018, le présent projet de loi et les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

La présentation budgétaire habituelle est retenue dans l'analyse qui suit pour plus de clarté et surtout pour permettre la comparaison des données avec ceux des documents budgétaires du Gouvernement. Ponctuellement, et de manière explicite, cette présentation sera replacée dans le contexte économique du montant réel des recettes fiscales nettes de l'État.

(1) Il en va de même la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) – sixième impôt de l'État par l'importance budgétaire (7,7 milliards d'euros), dont la prévision pour 2017 n'est indiquée dans aucun document budgétaire, cet impôt étant globalisé avec les autres taxes intérieures de consommation.

Poids des impôts d'État dans l'ensemble de la fiscalité et des prélèvements obligatoires : près de la moitié de la fiscalité globale et près d'un tiers des prélèvements obligatoires

Les dernières données d'exécution disponibles portent sur l'exercice 2016.

En 2016, les impôts, toutes administrations publiques confondues, ont représenté 619,2 milliards d'euros selon les chiffres détaillés des comptes nationaux annuels publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) le 30 mai 2017.

L'INSEE a mesuré la fiscalité d'État en 2016 à 297,2 milliards d'euros selon les principes de la comptabilité nationale, soit 48 % de la fiscalité globale.

Les impôts affectés aux administrations publiques locales ont représenté, quant à eux, un rendement de 137,7 milliards d'euros en comptabilité nationale, soit 22 % de l'ensemble de la fiscalité. Les impôts affectés aux administrations de sécurité sociale ont eu un rendement de 172,2 milliards d'euros, soit 28 % de l'ensemble de la fiscalité. Les autres impôts ont été affectés à divers organismes d'administration centrale (ODAC) pour 10,1 milliards d'euros et à l'Union européenne pour 2 milliards d'euros.

Les cotisations sociales ont été de **371,5 milliards** d'euros en 2016, ce qui porte le montant total des prélèvements obligatoires à **990,7 milliards** d'euros. La fiscalité d'État représente 30 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

C. L'ANALYSE GÉNÉRALE

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État sont désormais prévues à 291,7 milliards d'euros, soit :

- 7,6 milliards d'euros de plus qu'en 2016 ;
- et 0,6 milliard d'euros de moins que prévu en loi de finances initiale.

RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	Montant
2007	272,3
2008	265,1
2009	214,3
2010	237,0
2011	255,0
2012	268,4

Année	Montant
2013	284,0
2014	274,3
2015	280,1
2016	284,1
2017 prévision actualisée	291,7
2018 prévision	288,8

Source : Gouvernement.

1. De l'exécution 2016 à la prévision actualisée pour 2017

Les recettes fiscales sont évaluées à législation constante en fonction de la croissance du PIB. Ceci permet de déterminer leur « évolution spontanée ». Puis, cette évaluation est corrigée des mesures fiscales (nouvelles et antérieures) et des

mesures de périmètre devant produire des effets durant l'année faisant l'objet du projet de loi de finances.

L'évolution spontanée

L'**évolution spontanée** du rendement d'un impôt correspond à l'évolution de son rendement à **législation constante**. Elle est liée aux variations démographiques et économiques. Il s'agit donc de l'évolution du rendement de l'impôt qui aurait été constatée si aucune mesure législative n'était intervenue au cours de l'année considérée.

Par exemple, si du fait de l'augmentation de la population et des revenus d'une année sur l'autre l'évolution spontanée d'un impôt est de 2 %, le rendement de celui-ci passera de 100 à 102 sans qu'un changement de législation ait été nécessaire.

Les mesures législatives

Les **mesures législatives** sont des changements de législation qui entraînent des baisses ou des hausses du rendement des impôts. Il peut s'agir de **mesures dites « antérieures »** si elles ont été adoptées avant la loi de finances initiale mais qui produisent néanmoins des effets au cours de l'année afférente à cette loi de finances. Il peut encore s'agir de **mesures dites « nouvelles »** si elles ont été adoptées lors de l'examen ou après l'examen de la loi de finances de l'année. Les mesures législatives ont pour effet de modifier la charge fiscale des contribuables.

L'examen du rendement des mesures législatives permet de mesurer l'impact des réformes fiscales décidées par le Parlement.

Les mesures de périmètre et de transfert

Les **mesures dites de « périmètre » ou de « transfert »** peuvent modifier la fraction du produit d'un impôt affecté à l'État lorsque la **répartition de ce produit entre plusieurs administrations publiques** est modifiée en cours d'année. Les mesures de périmètre ou de transfert ne modifient pas la charge fiscale des contribuables.

Par exemple, pour un impôt dont le rendement est de 100, si la fraction revenant à l'État passe de 90 % à 95 % (le solde revenant à une autre administration), ce dernier bénéficie d'un produit de 95 au lieu de 90, soit une hausse de 5. Inversement, l'autre administration subit une baisse de 5. Le montant payé par le contribuable n'est pas affecté par les mesures de périmètre et de transfert.

Les recettes fiscales nettes du budget général se sont élevées à 284,1 milliards d'euros en 2016 et sont désormais prévues à 291,7 milliards d'euros pour 2017.

DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2016 AUX RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2017

(en milliards d'euros)

TVA 2016	Évolution spontanée	Actualisation en PLF 2018			Actualisation en PLFR	TVA 2017
		Mesures				
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre		
284,1	+ 10,5	- 4,5			+ 1,6	291,7

Source : projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome 1, et présent projet de loi de finances rectificative.

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, la prévision actualisée des recettes fiscales nettes du budget général était de 290,1 milliards d'euros.

L'évolution spontanée des recettes fiscales nettes du budget général était prévue à 3,7 %, soit une hausse de 10,5 milliards d'euros. Les mesures nouvelles, antérieures et de périmètre devaient entraîner pour leur part une baisse de rendement de 4,5 milliards d'euros.

**L'IMPACT DES PRINCIPALES MESURES LÉGISLATIVES ET DE PÉRIMÈTRE
SUR LES RECETTES FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2017**

(en milliards d'euros)

Mesures de hausse	
Trajectoire carbone	+ 1,4
Mesure de périmètre sur la TVA dans le cadre des relations avec la sécurité sociale	+ 0,8
Mesures de baisse	
Montée en charge du coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	- 3,2
Réduction permanente de 20 % de l'impôt sur le revenu des foyers à revenus modestes et moyens	- 1,1
Réforme des modalités de versement du cinquième acompte à l'impôt sur les sociétés	- 0,5
Suppression progressive de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés	- 0,5
Mesures de périmètre liées au compte d'affectation spéciale <i>Transition énergétique</i>	- 0,4*

* dont une hausse au titre de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) de 5,7 milliards d'euros et une baisse de 6,1 milliards au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Source : d'après le projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens et le présent projet de loi de finances rectificative.

Au total, les recettes devaient donc progresser de 6 milliards d'euros.

Les actualisations intervenues à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 2017 et du présent projet de loi de finances rectificative conduisent à réviser à la hausse ces prévisions de 1,6 milliard d'euros.

Cette actualisation s'explique par trois principaux mouvements :

- une baisse de 0,2 milliard enregistrée à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 2017 (voir *infra*) ;

- une mesure de périmètre de 0,8 milliard sur la TICPE dont une partie a été réaffectée au budget général ;

- une évolution spontanée meilleure que prévu de la TVA de 0,9 milliard d'euros.

2. De la prévision initiale à la prévision actualisée pour 2017

L'hypothèse faite par le précédent gouvernement d'une élasticité élevée des recettes fiscales à la croissance pour 2017 s'est donc vérifiée en exécution.

Cette hypothèse était d'ailleurs d'autant plus crédible qu'en moyenne sur la période 2003-2018, l'élasticité des impôts à la croissance est proche de l'unité (1,1 précisément). Ceci est conforme à l'analyse généralement admise selon

laquelle, à long terme, l'élasticité des impôts tend vers l'unité : l'évolution des assiettes fiscales agrégées doit normalement converger avec celle du PIB. Les « anomalies » de court terme – qui sont dues à des facteurs variés – sont ainsi effacées, en particulier s'agissant des années 2009 (+4,5) et 2013 (-1,6). L'élasticité proche de l'unité tend aussi à démontrer que les stratégies d'évitement de l'impôt (évasion fiscale) ne sont pas plus importantes ces dernières années que par le passé.

ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES SUR LA PÉRIODE 2003-2018

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
+ 0,1	+ 1,7	+ 1,5	+ 2,0	+ 1,3	+ 1,0	+ 4,5	+ 1,6
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Prévision	2018 Prévision
+ 1,6	- 0,2	- 1,6	- 0,4	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,5	+ 1,2

Source : Gouvernement.

Notion d'élasticité

L'élasticité du rendement d'un impôt est égale au rapport entre le taux d'évolution spontanée et le taux de croissance du PIB en valeur. Lorsque le rendement d'un impôt évolue dans les mêmes proportions que le PIB en valeur, son élasticité est égale à l'unité.

Par exemple, si la croissance du PIB est de 1 % et que l'élasticité est de 1, alors l'évolution spontanée de l'impôt est de 1 %. En revanche, si l'élasticité est de - 0,5, l'évolution spontanée est de - 0,5 % bien que le PIB ait crû en valeur de 1 %.

La structure de notre législation fiscale fait qu'en période de faible croissance, l'élasticité a tendance à être faible voire négative, tandis qu'en période de reprise l'élasticité est supérieure à l'unité. En effet, l'impôt sur le revenu est progressif et l'impôt sur les sociétés a pour assiette le bénéfice fiscal. Il s'ensuit que le rendement de ces impôts diminue ou progresse proportionnellement davantage que l'évolution des revenus et de l'activité économique.

À noter que les prévisions fiscales ne sont pas réalisées par l'application *ex ante* d'une hypothèse d'élasticité des recettes au taux de croissance prévu. Elles sont déterminées pour chaque impôt, sur la base d'un scénario macroéconomique établi par la direction générale du Trésor. Néanmoins, sur la base de ces prévisions, il en est déduit une élasticité attendue pour l'année suivante. L'élasticité est, en effet, égale au taux de croissance des recettes sur le taux de croissance du PIB en valeur.

De même, le coût des mesures n'a pas fait l'objet d'actualisations significatives dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative.

Au total, la qualité des prévisions initiales des recettes fiscales n'est pas à remettre en cause. Les écarts constatés impôt par impôt s'expliquant principalement par les mesures prises dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2017.

Dans son avis sur le présent projet de loi de finances rectificative ⁽¹⁾, le HCFP a estimé que les recettes « *pourraient encore être légèrement supérieures à ce qui est prévu par le Gouvernement* », notamment en ce qui concerne la TVA.

3. La première loi de finances rectificative pour 2017

La première loi de finances rectificative pour 2017 a eu pour objet de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel qui a annulé la contribution de 3 % sur les montants distribués ⁽²⁾. Elle a institué deux contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés dues par les plus grandes entreprises.

La mise en œuvre de la décision du Conseil constitutionnel doit entraîner une diminution des recettes fiscales nettes d'environ 5,2 milliards d'euros pour 2017 dont 5 milliards d'euros au titre des premiers remboursements aux entreprises (5 milliards d'euros supplémentaires devant être remboursés en 2018) et 0,2 milliard d'euros de moindres recettes.

Dans le même temps, les deux contributions créées par cette loi de finances rectificative devraient entraîner un gain budgétaire de 4,8 milliards d'euros dès 2017 (et 0,6 milliard d'euros supplémentaires en 2018).

La première loi de finances rectificative pour 2017 a donc permis de limiter à 0,4 milliard d'euros l'impact sur le solde budgétaire de l'État de l'invalidation décidée par le Conseil constitutionnel.

IMPACT EN 2017 DE L'INVALIDATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS ET DES CONTRIBUTIONS CRÉÉES PAR LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2017

(en milliards d'euros, sauf indication contraire)

Mesure	Impact 2017
Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %	- 5,0
Moindres recettes au titre de la contribution de 3 %	- 0,2
Recettes des nouvelles contributions	+ 4,8
Total	- 0,4

Source : commission des finances, d'après le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-6 du 10 novembre 2017 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2017 ([lien](#)).

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

Toutefois, l'impact sur la catégorie des « autres recettes fiscales » mentionnées dans le tableau de l'exposé général des motifs est important puisqu'il conduit à une diminution de 5,2 milliards de leur rendement : 5 milliards à raison des remboursements et 0,2 milliard au titre des moindres recettes.

Parallèlement, la création des deux contributions exceptionnelles conduit à majorer les prévisions d'impôt sur les sociétés de 4,8 milliards d'euros.

**IMPACT EN 2017 DE L'INVALIDATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS ET DES CONTRIBUTIONS
CRÉÉES PAR L'ARTICLE 1^{ER} DU PREMIER PROJET DE LOI DE FINANCES
RECTIFICATIVE POUR 2017**

(en milliards d'euros, sauf indication contraire)

Mesure	Autres recettes fiscales	Impôt sur les sociétés
Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %	- 5,0	0
Moindres recettes au titre de la contribution de 3 %	- 0,2	0
Recettes des nouvelles contributions	0	+ 4,8
Total	- 5,2	+ 4,8

Source : commission des finances, d'après le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017.

D. ANALYSE PAR IMPÔT

Les six impôts les plus importants sont étudiés ci-après. Ils représentent plus de 94 % des recettes fiscales totales de l'État.

PRINCIPAUX IMPÔTS AFFECTÉS À L'ÉTAT EN 2017

Impôt	Rendement net <i>(en milliards d'euros)</i>	Part des recettes fiscales totales de l'État
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	151,4	48,3 %
Impôt sur le revenu (IR)	72,6	23,2 %
Impôt sur les sociétés (IS)	33,2	10,6 %
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	11,2 (Budget général) 17,3 (État)	5,5 %
Droits de succession et de donation	13,3	4,2 %
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	7,7	2,5 %
total		94,2 %

Source : d'après les annexes au projet de loi de finances pour 2018 et au présent projet de loi de finances rectificative.

1. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA est un impôt d'État partagé avec la sécurité sociale. Elle joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre l'État et la sécurité sociale. À compter de 2018, elle sera également partagée avec les régions ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 149, II.

RENDEMENT DE LA TVA DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Part État	118,5	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4	151,4
Part sécurité sociale	8,4	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,7	11,4
Total	126,9	135,9	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6	156,1	162,8

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, présent projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I, et présent projet de loi de finances rectificative.

a. De l'exécution 2016 à la prévision actualisée pour 2017

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, la prévision actualisée de TVA pour 2017 s'élevait à 150,5 milliards d'euros, soit une hausse de 6 milliards d'euros par rapport à 2016.

L'essentiel de cette hausse était expliqué par l'évolution spontanée (5,1 milliards d'euros). Celle-ci était attendue à 3,5 %, soit légèrement plus que la croissance du PIB en valeur (2,5 %), si bien que son élasticité ressortirait à 1,4.

Le gain net lié aux mesures était estimé à environ 0,9 milliard d'euros. Il s'agit essentiellement de mesures de périmètre prises dans le cadre des relations financières avec la sécurité sociale.

Le présent projet de loi de finances rectificative augmente de 0,9 milliard d'euros cette prévision « *compte tenu des plus-values observées* ». Cette révision à la hausse du rendement de la TVA est donc justifiée par une évolution spontanée meilleure que prévu.

DES RECETTES NETTES DE TVA 2016 AUX RECETTES NETTES DE TVA 2017 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

TVA 2016	Actualisation en PLF 2018				Actualisation en PLFR	TVA 2017
	Évolution spontanée	Mesures				
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre		
144,4	5,1	0,9			+ 0,9	151,4

Source : projet de loi de finances pour 2018, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I et présent projet de loi de finances rectificative.

b. De la prévision initiale à la prévision actualisée pour 2017

Le montant de la TVA affecté à l'État était prévu à 149,3 milliards d'euros en loi de finances initiale. La prévision actualisée est en hausse de 2,1 milliards d'euros à 151,4 milliards d'euros.

L'écart entre les deux prévisions s'explique exclusivement par une évolution spontanée plus forte que prévu en lien avec la reprise de l'activité économique et le retour d'une légère inflation.

Le précédent Gouvernement avait donc été prudent pour sa prévision de TVA. Cette même prudence se retrouve dans l'actualisation du présent projet de loi de finances rectificative. Le HCFP a relevé, en effet, dans son avis que « *les recettes de TVA, avec une croissance sur les neuf premiers mois de l'année de plus de 5 % en rythme annuel, apparaissent plus dynamiques que la prévision pour 2017 associée au PLFR (4 %) »*.

2. L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu (IR) est affecté intégralement au budget général de l'État. Il a progressé de plus de 16 milliards d'euros depuis 2007.

RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rendement net	56,3	59,2	55,1	55,1	58,5	59,5	67,0	69,2	69,3	71,8	72,6

Source : lois de règlement et présent projet de loi de finances rectificative.

a. De l'exécution 2016 à la prévision actualisée pour 2017

L'évolution spontanée de l'IR est attendue à 3 % pour 2017, soit 2,2 milliards d'euros.

Les mesures législatives devraient entraîner une baisse du rendement de l'IR de 1,4 milliard d'euros, essentiellement en raison d'une baisse d'impôt sur le revenu en faveur des ménages ayant des revenus modestes ⁽¹⁾.

DES RECETTES NETTES D'IR 2016 AUX RECETTES NETTES D'IR 2017

(en milliards d'euros)

IR 2016	Actualisation en PLF 2018				Actualisation en PLFR	IR 2017
	Évolution spontanée	Mesures				
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre		
71,8	2,2	- 1,4			0	72,6

Source : projet de loi de finances pour 2018, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I, et présent projet de loi de finances rectificative.

b. De la prévision initiale à la prévision actualisée

Le produit de l'IR était prévu à 73,4 milliards d'euros en loi de finances initiale. La prévision actualisée est en baisse de 0,8 milliard d'euros à 72,6 milliards d'euros.

L'écart entre les deux prévisions est toutefois assez faible et n'est pas de nature à remettre en cause la qualité de la prévision initiale.

(1) Réduction de 20 % de l'impôt sur le revenu des foyers à revenus modestes et moyens, prévue par l'article 2 de la loi de finances pour 2017.

Il s'expliquerait, selon le Gouvernement, par le fait que les salaires ont progressé en 2016 légèrement moins vite qu'attendu. Or, les salaires de l'année 2016 constituent une part substantielle de l'assiette de l'IR dû en 2017. L'écart s'expliquerait aussi, selon le Gouvernement, par un ralentissement d'environ 0,5 milliard d'euros des recettes issues du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

3. L'impôt sur les sociétés

Le rendement net de l'impôt sur les sociétés (IS) a été plus que divisé par deux entre 2007 et 2016. Le rendement de l'IS aurait encore diminué cette année sans la création des contributions exceptionnelles par la première loi de finances rectificative pour 2017.

RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rendement net	63,3	62,6	55,1	51,4	53,0	41,3	47,2	35,3	33,5	30,0	33,2*

* 28,4 milliards d'euros hors contributions exceptionnelles prévues par l'article 1^{er} de la première loi de finances rectificative pour 2017.

Source : lois de règlement et présent projet de loi de finances rectificative.

L'IS est affecté intégralement au budget général de l'État.

a. De l'exécution 2016 à la prévision actualisée pour 2017

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, la prévision actualisée d'IS pour 2017 était de 28,4 milliards d'euros.

L'évolution spontanée de l'IS était prévue à 8,4 % hors contentieux. Après prise en compte des contentieux, elle devait s'élever à 3,6 % soit 1,1 milliard d'euros. Les mesures – essentiellement la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – devaient entraîner une baisse de l'IS de 2,7 milliards d'euros.

La première loi de finances rectificative pour 2017 a créé deux contributions exceptionnelles à l'IS dues par les plus grandes entreprises. Leur rendement est prévu à 4,8 milliards d'euros en 2017.

DES RECETTES NETTES D'IS 2016 AUX RECETTES NETTES D'IS 2017

(en milliards d'euros)

IS 2016	Actualisation en PLF 2018				Actualisation en PLFR	IS 2017
	Évolution spontanée	Mesures				
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre		
30,0	1,1	-2,7			+4,8	33,2

Source : projet de loi de finances pour 2018, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I, et première loi de finances rectificative pour 2017.

b. De la prévision initiale à la prévision actualisée pour 2017

Le montant de l'IS était prévu à 29,1 milliards d'euros en loi de finances initiale. La prévision actualisée est en hausse de 4,1 milliards d'euros à 33,2 milliards d'euros.

L'écart entre les deux prévisions s'explique principalement par la création des deux contributions exceptionnelles par la première loi de finances rectificative pour 2017.

4. Les droits de succession et de donation

Les droits de succession et de donation constituent un même impôt faisant l'objet de dispositions spéciales uniquement pour leur liquidation.

Leur rendement global est prévu à 13,3 milliards d'euros pour 2017, en hausse de plus de 46 % depuis 2012.

RENDEMENT DES DROITS DE SUCCESSION ET DE DONATION

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 exécution	2017 prévision actualisée
Droits de succession	7,7	8,5	8,9	10,6	10,7	11,3
Droits de donation	1,4	1,1	1,5	1,7	1,8	2,0
Total	9,1	9,6	10,4	12,3	12,5	13,3

Source : projet de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome 1, et lois de règlement.

Le produit des droits de succession et de donation dépassera en 2017 le produit de la TICPE affecté au budget général de l'État. Pourtant, le tableau des recettes fiscales nettes du budget général figurant dans l'exposé général des motifs du présent projet de loi ne mentionne toujours pas les droits de succession et de donation.

5. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est partagée entre l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent essentiellement de compenser des transferts de compétence.

AFFECTATION DE LA TICPE 2016-2018

Affectataire	2016 exécution	2017 Prévision d'exécution	2018 Prévision
État budget général	15 878	11 219	13 341
État CAS <i>Transition énergétique</i>	0	6 120	7 166
Sous-total État	15 878	17 339	20 507
Départements	6 281	6 432	6 538
Régions (hors part Grenelle)	4 807	5 254	5 075
Régions part Grenelle	607	569	615
Sous-total collectivités territoriales	11 695	12 255	12 228
Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	766	735	1 076
Total	28 339	30 379	33 811

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

a. De l'exécution 2016 à la prévision actualisée pour 2017

Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018, la prévision actualisée de la TICPE revenant au budget général de l'État était prévue à seulement 10,4 milliards d'euros pour 2017, alors que le rendement global de la TICPE devrait être de 30,4 milliards d'euros.

Outre les transferts aux collectivités territoriales et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (pour près de 13 milliards d'euros), cela s'expliquait par le transfert d'une fraction importante (6,9 milliards d'euros) au CAS *Transition énergétique*. L'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative réduit la fraction affectée à ce compte spécial à 6,1 milliards d'euros, ce qui conduit à revoir à la hausse de 0,8 milliard d'euros la prévision de TICPE affectée au budget général de l'État.

Cette mesure de périmètre est compensée en partie par la poursuite de la trajectoire carbone (+ 1,4 milliard d'euros) et le rapprochement de la fiscalité applicable au gazole sur celle de l'essence (+ 0,3 milliard d'euros).

**DES RECETTES NETTES DE TICPE 2016 AUX RECETTES NETTES DE TICPE 2017
(PART DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT)**

(en milliards d'euros)

TICPE 2016	Évolution spontanée	Actualisation en PLF 2018			Actualisation en PLFR	TICPE 2017
		Mesures				
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre		
15,9	- 0,3	+ 1,7		- 6,9	+ 0,8	11,2

Source : projet de loi de finances pour 2018, annexe Évaluations des voies et moyens, tome I, et présent projet de loi de finances rectificative.

6. La taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)

La taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), dont le rendement était auparavant de l'ordre de 60 millions d'euros, a absorbé au

1^{er} janvier 2016 la contribution au service public de l'électricité (CSPE), laquelle a été supprimée.

Le rendement de la TICFE a ainsi fortement augmenté en 2016 pour atteindre 6,25 milliards d'euros, dont 2,05 milliards d'euros affectés au budget général et 4,2 milliards d'euros affectés au CAS *Transition énergétique*.

En 2017, son rendement est prévu à 7,7 milliards d'euros selon les renseignements recueillis par le Rapporteur général auprès du Gouvernement.

La hausse du rendement s'explique par des raisons techniques consécutives à la mise en œuvre de la réforme. En effet, seule une quote-part estimée à 79,7 % de la TICFE a pu être recouvrée en 2016 en raison d'un décalage de perception en 2017 qui s'explique notamment par les modalités de facturation aux consommateurs finaux.

II. LES RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL

A. UN ÉCART IMPORTANT PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE

En 2017, les recettes non fiscales sont désormais estimées à 13,1 milliards d'euros, soit 1,4 milliard d'euros de moins que prévu par la loi de finances pour 2017. Le risque d'un écart important par rapport à la prévision initiale avait été mis en évidence par l'audit de la Cour des comptes de cet été.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin dernier ⁽¹⁾, la Cour des comptes avait identifié un risque de surestimation des recettes non fiscales d'au moins un milliard d'euros dont 0,6 milliard d'euros sur les versements au titre des garanties sur le commerce extérieur, 0,3 milliard d'euros sur les amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence, et 0,2 milliard d'euros sur la redevance d'usage des fréquences radioélectriques.

B. UNE BAISSÉ IMPORTANTE PAR RAPPORT À 2016

Les recettes non fiscales sont en baisse de 3,1 milliards d'euros par rapport à 2016.

Cela s'explique principalement par le fait qu'une recette exceptionnelle a été constatée sur l'exercice 2016 au titre du versement de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) à l'État à hauteur de 2,4 milliards d'euros, qui s'explique en partie par la reprise par l'État de l'activité de gestion des garanties publiques.

(1) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017 ([lien](#)).

Pour le reste, la baisse des recettes non fiscales s'explique notamment par la diminution :

- des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (– 0,6 milliard d'euros) dans la mesure où l'année 2016 avait été marquée par l'encaissement de recettes relatives à l'exercice 2015 ;

- des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence qui reviennent à leur niveau historique après deux années marquées par d'importantes condamnations (– 0,5 milliard d'euros) ;

- et des intérêts perçus sur les prêts à des banques et à des États étrangers (– 0,5 milliard d'euros).

Ces baisses sont partiellement compensées par une augmentation d'environ un milliard d'euros des dividendes et recettes assimilées.

Selon l'actualisation présentée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018, les recettes non fiscales pour 2017 se décomposeraient en :

- 5,08 milliards d'euros de dividendes et recettes assimilées ;

- 2,30 milliards d'euros de produits du domaine de l'État ;

- 1,08 milliard d'euros de produits de la vente de biens et services ;

- 0,45 milliard d'euros de remboursements et d'intérêts des prêts, d'avances et d'autres immobilisations financières ;

- 2,49 milliards d'euros d'amendes, de sanctions, de pénalités, et de frais de poursuite ;

- et 3,45 milliards d'euros de produits divers.

III. 93 MILLIARDS D'EUROS DE DÉPENSES FISCALES POUR 2017

Le tome II de l'annexe relative aux *Évaluations des voies et moyens* du projet de loi de finances de l'année définit les dépenses fiscales comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ».

La notion de dépenses fiscales repose donc sur l'écart à la norme fiscale et englobe l'ensemble des réductions d'impôt (qui diminuent le montant de l'impôt dû) et des crédits d'impôt (qui entraînent, si le montant du crédit est supérieur à celui de l'impôt dû, une restitution en faveur du contribuable concerné).

Les dépenses fiscales sont évaluées à 93 milliards d'euros pour 2017.

DÉPENSES FISCALES 2016-2018

(en milliards d'euros)

2016 exécution	2017 prévision actualisée	2018 prévision
87,6	93,0	99,8

Source : projet de loi de finances pour 2018, annexe Évaluations des voies et moyens, tome II.

Le coût total des dépenses fiscales augmenterait ainsi de 5,4 milliards d'euros par rapport à 2016 en raison principalement de la hausse du taux et de la montée en charge du CICE (+ 3,6 milliards d'euros) et du suramortissement de 40 % sur certains investissements (+ 0,4 milliard).

COÛT BUDGÉTAIRE DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017 prévision actualisée	2018 prévision
Dépense fiscale du CICE	6,6	12,5	12,9	16,5	21,0
Variation par rapport à l'année précédente	+ 6,6	+ 5,9	+ 0,4	+ 3,6	+ 4,5

Source : comité de suivi du CICE, rapport 2017, octobre 2017 ([lien](#)).

La hausse s'explique aussi par une raison technique – indépendante de toute volonté d'augmenter les dépenses fiscales – liée à l'accroissement de la fiscalité écologique consécutive à la mise en œuvre de la trajectoire carbone. En effet, la hausse de certains impôts entraîne mécaniquement une réévaluation à la hausse du coût des dépenses fiscales de restitutions de ces mêmes impôts à certains professionnels. Tel est le cas par exemple du remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers ⁽¹⁾.

COÛT DU REMBOURSEMENT DE TICPE SUR LE GAZOLE DE CERTAINS VÉHICULES ROUTIERS

(en millions d'euros)

Année	2016 exécution	2017 prévision actualisée	2018 prévision
Dépense fiscale	425	758	1 137
Variation par rapport à l'année précédente		+ 333	+ 379

Source : projet de loi de finances pour 2018, annexe Évaluations des voies et moyens, tome II.

(1) Article 265 septies du code des douanes.

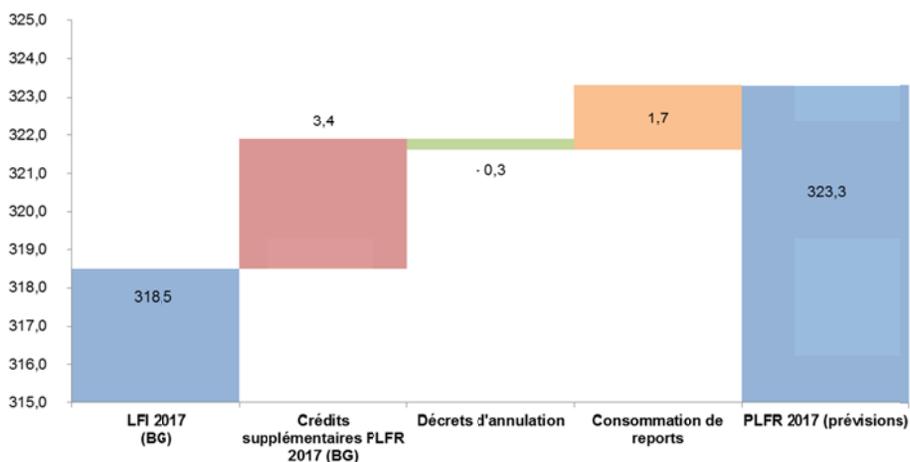
FICHE N° 3 : LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE AU COURS DE L'EXERCICE 2017

Au cours de l'exercice 2017, afin de respecter l'objectif de déficit public inférieur à 3 % du PIB, le Gouvernement a utilisé divers outils de régulation budgétaire.

La loi de finances initiale pour 2017 avait prévu un niveau de dépenses nettes du budget général de l'État (hors mission *Remboursements et dégrèvements*) de 318,5 milliards d'euros. Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit un **niveau d'exécution établi à 323,3 milliards d'euros**, soit un niveau en **augmentation de 4,8 milliards d'euros**.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)



N.B. : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : *commission des finances*.

En cette fin de gestion 2017, le Parlement est saisi de différents textes portant ou annonçant les mouvements de crédits suivants.

MOUVEMENTS DE FIN DE GESTION SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Mouvements	Décret d'avance de fin d'année	Projet de loi de finances rectificative 2	Prévision de consommation de reports	Total fin de gestion
Ouvertures	843	3 439	1 697	5 979
Annulations	843	85	–	928
Écart	0	3 354	1 697	5 051

N.B. : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : *présent projet de loi de finances rectificative*.

Au total, les mouvements de crédits devraient donner lieu à une augmentation des dépenses sur le budget général de l'État de 5 milliards d'euros.

Les reports de crédits

Prévus à l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, les reports de crédits correspondent aux crédits reportés d'un exercice à l'autre. Ainsi, l'exposé général du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2016 a mentionné le niveau des reports :

– issus de l'exercice 2015 vers l'exercice 2016, pour un montant de 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement sur le périmètre du budget général ;

– issus **de l'exercice 2016 vers l'exercice 2017**, pour un montant de **3,5 milliards d'euros** en crédits de paiement sur le même périmètre, soit une **augmentation d'un milliard d'euros** par rapport à l'exercice précédent.

Le présent projet de loi de finances rectificative précise que le niveau de consommation **des reports de crédits s'élèverait à 1,7 milliard d'euros en 2017**. Cela permettrait de réduire le niveau de reports de crédits sur l'exercice suivant, à savoir 2018, afin d'apurer des reports de charges. La pratique des reports de charges a été dénoncée de façon régulière par la Cour des comptes⁽²⁾. Le Rapporteur général se félicite de la démarche entreprise par l'actuel de Gouvernement d'apurement des reports de charges, dans un souci de sincérité budgétaire.

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

(2) *Voir par exemple Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 29.*

I. LE CONSTAT DE LA COUR DES COMPTES : DES BIAIS DE CONSTRUCTION ET DES SOUS-BUDGÉTISATIONS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques⁽¹⁾, la Cour des comptes a relevé des biais dans la construction de la loi de finances initiale pour 2017 et notamment des sous-budgétisations de dépenses.

(1) *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, pages 61 et suivantes.*

A. UN NIVEAU DE SOUS-BUDGÉTISATIONS ÉVALUÉ À 4,2 MILLIARDS D'EUROS

L'analyse de la Cour a été menée sur la base des informations d'exécution de l'année antérieure et des prévisions d'exécution et décisions de dépense de l'année en cours. La Cour des comptes a relevé un **niveau de sous-budgétisations établi à 4,2 milliards d'euros** en loi de finances initiale pour 2017.

SOUS-BUDGÉTISATIONS SOUS-JACENTES À LA LOI DE FINANCES INITIALE 2017 IDENTIFIÉES PAR LA COUR DES COMPTES

(en milliards d'euros)

Mission	Sous-budgétisation	Montant
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	Refus d'apurements communautaires	0,4
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	Crises : influenza aviaire	0,2
<i>Travail et emploi</i>	Prime à l'embauche	0,2
<i>Travail et emploi</i>	Rémunération de fin de formation	0,1
<i>Travail et emploi</i>	Plan de formation	0,4
<i>Travail et emploi</i>	Contrats aidés	0,3
<i>Défense</i>	Opérations extérieures, opérations intérieures et masse salariale	0,7
<i>Solidarités et santé</i>	Allocation aux adultes handicapés (AAH) et prime d'activité	0,7
<i>Enseignement scolaire</i>	Masse salariale de l'éducation nationale	0,4
<i>Immigration, asile et intégration</i>	Allocation pour demandeurs d'asile (ADA)	0,2
<i>Cohésion des territoires</i>	Hébergement d'urgence	0,1
<i>Cohésion des territoires</i>	Aides personnalisées au logement	0,1
Autres	Service civique, aide médicale d'État, contribution aux organismes scientifiques internationaux, etc.	0,5
Total		4,2

Source : Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017.

B. LES RISQUES DE DÉPASSEMENTS EN DÉPENSES ESTIMÉS AU TOTAL À 9,6 MILLIARDS D'EUROS

1. Les dépassements en dépenses des ministères, un risque évalué à 5,6 milliards d'euros

Au-delà des sous-budgétisations, la Cour des comptes a considéré que les **dépassements en dépenses** des ministères pourraient s'élever à **5,6 milliards d'euros** selon une hypothèse moyenne, en tenant compte :

- de reports de charges, représentant 0,9 milliard d'euros ;
- d'aléas intervenus en cours de gestion, pour 0,4 milliard d'euros ;
- et de nouvelles dépenses décidées en cours de gestion, pour 0,1 milliard d'euros.

2. L'abaissement de la norme de dépenses de 1,7 milliard d'euros en avril

À ces dépassements, la Cour des comptes a ajouté l'**abaissement de la norme de dépense de 1,7 milliard d'euros** annoncé par le Gouvernement lors du programme de stabilité d'avril dernier. Ainsi, les **risques de dépassement s'élèveraient à 7,3 milliards d'euros** sur le champ de la **norme zéro valeur**, qui inclut les crédits des ministères, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales et les taxes affectées plafonnées.

3. L'incertitude concernant l'opération de recapitalisation d'Areva, un risque évalué à 2,3 milliards d'euros

Enfin, la Cour des comptes a souligné l'incertitude concernant l'opération de **recapitalisation d'Areva SA pour un coût de 2,3 milliards d'euros**, en intégrant l'indemnisation des actionnaires minoritaires de 300 millions d'euros, opération qui pourrait être analysée comme une dépense publique et dégrader à due concurrence le déficit public.

Le traitement comptable de la recapitalisation d'Areva

Confronté à des difficultés propres et liées à son environnement, le groupe Areva publie des résultats lourdement déficitaires depuis l'exercice 2011.

En juin 2015, le groupe Areva a en conséquence engagé un plan de restructuration juridique et financière prévoyant :

- le transfert du contrôle des activités d'Areva NP à EDF ;
- le recentrage du groupe sur son cœur d'activité qu'est le cycle du combustible nucléaire ;
- ainsi qu'une recapitalisation à hauteur de 5 milliards d'euros, souscrite par l'État et des investisseurs tiers.

Le 3 novembre 2016, l'assemblée générale extraordinaire d'Areva a validé le **plan de restructuration** de l'entreprise, visant à créer deux entités : Areva SA et NewCo.

Le 10 janvier 2017, la Commission européenne a donné son autorisation à l'État français pour participer aux augmentations de capital de ces deux entités, à hauteur de 4,5 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Ces augmentations de capital prennent la forme suivante :

- en faveur de **NewCo**, une **augmentation de 2,5 milliards d'euros** réservée à l'État et une augmentation réservée à des investisseurs japonais (Mitsubishi Heavy Industries et Japan Nuclear Fuel Limited) pour un montant de 500 millions d'euros ;
- en faveur d'**Areva SA**, une **augmentation de 2 milliards d'euros** réservée à l'État.

Comme l'a souligné la Cour des comptes, « le traitement en comptabilité nationale de ces recapitalisations dépend de leur nature : lorsque l'État reçoit en contrepartie de son apport en capital un actif de même valeur, la recapitalisation est considérée comme de nature patrimoniale et n'affecte pas le solde public ; lorsque ce n'est pas le cas, la recapitalisation est considérée comme une dépense publique et dégrade donc le solde. Pour que l'actif soit de même valeur que l'apport en capital, il faut en théorie que sa rentabilité anticipée, corrigée du risque, soit au moins égale au coût des emprunts d'État »⁽²⁾.

Le critère traditionnel de distinction entre l'opération de nature patrimoniale et la dépense publique résulte de la participation ou non d'investisseurs privés à cette opération. La présence d'investisseurs privés serait un indice du caractère potentiellement rentable de l'opération.

En l'espèce, l'augmentation de capital en faveur de NewCo devrait être qualifiée d'opération patrimoniale, du fait de la présence d'investisseurs tiers.

Compte tenu de la seule présence de l'État, l'augmentation de capital en faveur d'Areva SA nécessitera la réalisation d'une analyse économique et financière afin de déterminer la nature de l'opération. *A priori*, celle-ci devrait être considérée comme une dépense publique par les comptes nationaux.

Dès lors, la recapitalisation d'Areva SA devrait **accroître les dépenses publiques à hauteur de 2,3 milliards d'euros au titre de l'exercice 2017** (soit 2 milliards d'euros de recapitalisation d'Areva SA et 0,3 milliard d'euros d'indemnisation des actionnaires minoritaires).

(1) Avis n° 2017-A-3 des 9 et 10 janvier 2017 relatif à l'augmentation de capital de New Areva Holding SA (NewCo).

(2) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 67.

Au total, les **dépassements en dépenses s'élèveraient à 9,6 milliards d'euros, à politique inchangée**, par rapport au vote de la loi de finances initiale pour 2017.

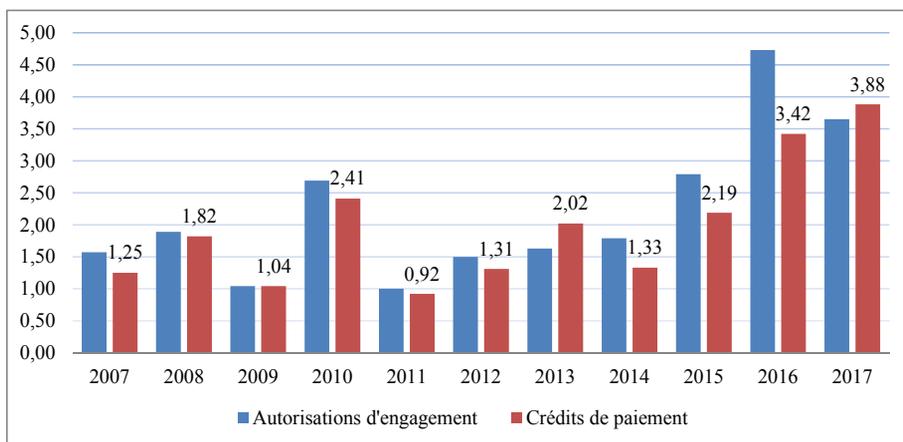
Les dépassements relevés par la Cour portent quasi exclusivement sur le périmètre de l'État, seules les dépenses de retraite associées au programme de stabilité peuvent apparaître comme sous-évaluées d'au moins 0,5 milliard d'euros.

II. LES DÉCRETS D'AVANCE PRIS EN 2017, UN NIVEAU INÉDIT DE MOUVEMENTS DE CRÉDITS

Au titre de l'exercice **2017**, le Gouvernement a pris **deux décrets d'avance** représentant un montant total inédit de **3,88 milliards d'euros** d'ouvertures et d'annulations de crédits de paiement (CP). Sur la période 2007-2016, la moyenne des mouvements en CP s'élevait à 1,77 milliard d'euros.

MOUVEMENTS ISSUS DES DÉCRETS D'AVANCE

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

Ce résultat illustre la volonté du Gouvernement de répondre aux risques de dépassements en dépenses, relevés par la Cour des comptes, sans augmentation de fiscalité et, par conséquent, sans recours à une loi de finances rectificative. Le régime juridique applicable au décret d'avance permet de garantir cet objectif, puisqu'il impose une stricte compensation entre les ouvertures les annulations de crédits ⁽¹⁾. Toutefois, le Rapporteur général souhaite souligner le caractère peu satisfaisant de cette procédure qui ne permet pas au Parlement de procéder à un examen détaillé et minutieux des mouvements de crédits proposés par le Gouvernement. Il conviendra donc de recourir avec une grande prudence et une extrême parcimonie à cet outil de régulation budgétaire au cours du quinquennat, conformément aux engagements du Gouvernement ⁽²⁾.

A. LE DÉCRET D'AVANCE DU 20 JUILLET 2017, REPRÉSENTANT UN MONTANT DE 3,04 MILLIARDS D'EUROS

Le décret d'avance du 20 juillet 2017 ⁽³⁾ a procédé à l'ouverture et à l'annulation de crédits pour un montant de 2,81 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,04 milliards d'euros en CP, contre une moyenne de 0,86 milliard d'euros en AE et 0,74 milliard d'euros en CP sur la période 2007-2016.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 13.

(2) Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 12 juillet 2017, séance de 12 heures 15, compte rendu n° 5.

(3) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

OUVERTURES ET ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE DÉCRET

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures et annulations	2 809,3	3 041,5

Source : décret d'avance.

Lors de la présentation du décret d'avance, le Gouvernement s'est engagé à prendre des **mesures d'économies complémentaires à hauteur de 1,15 milliard d'euros au cours du second semestre 2017** (mesures dites de « refroidissement de la dépense »)⁽¹⁾. Celles-ci relevaient soit de mesures de modération de la dépense par rapport à la trajectoire anticipée, soit de mesures réglementaires ne nécessitant ni avis, ni information préalable du Parlement.

Les mesures d'économies complémentaires prises à hauteur de 1,15 milliard d'euros au cours du second semestre 2017

Les mesures complémentaires prises au cours du second semestre 2017 comportent notamment :

- sur le périmètre du **ministère du travail**, la diminution des flux de contrats aidés, la sécurisation de l'exécution de la prime à l'embauche, et d'autres mesures de moindre ampleur, pour un total d'environ **600 millions d'euros d'économies** ;
- sur le périmètre du **ministère de la cohésion des territoires**, la baisse forfaitaire des aides personnalisées au logement (APL) permet d'atteindre une **économie** de l'ordre de **100 millions d'euros**, pour une mise en œuvre au 1^{er} octobre, en tenant compte de la mesure d'accompagnement visant à réduire le seuil de non-versement de 15 euros à 10 euros ;
- sur l'ensemble des **autres ministères**, le reste des mesures d'**économies** s'élève à environ **400 millions d'euros** au total, avec par exemple, s'agissant du ministère chargé de la recherche, le redéploiement de subventions non notifiées pour couvrir les besoins liés à des engagements envers des organisations internationales.

(1) *Compte rendu n° 5 précité.*

1. Les ouvertures de crédits

OUVERTURES DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des ouvertures (crédits de paiement)
<i>Économie</i>	1 500	1 484,9	49 %
<i>Défense</i>	643,2	643,2	21 %
<i>Travail et emploi</i>	–	259	9 %
<i>Immigration, asile et intégration</i>	217,7	206,2	7 %
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	164,8	164,8	5 %
<i>Égalité des territoires</i>	122	120	4 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	98,9	101,4	3 %
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	62,7	62,1	2 %
Total	2 809,3	3 041,5	100 %

N.B. : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : décret d'avance.

Le décret d'avance avait principalement pour objet de répondre aux insuffisances de crédits constatées en juin par la Cour des comptes. Ainsi, il a procédé aux ouvertures de crédits visant à financer :

- la recapitalisation de New Areva holding SA, à hauteur de 1,5 milliard d'euros en AE et en CP, dans le cadre de la refondation de la filière nucléaire ;

- les opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT), à hauteur de 643,2 millions d'euros en AE et en CP ;

- les dépenses relatives au plan d'urgence pour l'emploi, en particulier le prolongement du plan de formation prioritaire prévoyant 200 000 formations supplémentaires en 2017, à hauteur de 259 millions d'euros en CP ;

- les dépenses relatives à l'allocation pour demandeurs d'asile, à hauteur de 217,7 millions d'euros en AE et 206,2 millions d'euros en CP ;

- l'acquisition de l'immeuble White sis à Montrouge destiné à accueillir les services centraux de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), à hauteur de 164,8 millions d'euros en AE et en CP ;

- les dépenses d'intervention relatives à l'hébergement d'urgence, à hauteur de 122 millions d'euros en AE et 120 millions d'euros en CP ;

- les mesures liées à diverses crises sanitaires survenues début 2017 (influenza aviaire, tuberculose, salmonelles aviaires, *xylella fastidiosa*), à hauteur de 98,9 millions d'euros en AE et 101,4 millions d'euros en CP ;

– et les besoins de l’Agence du service civique, à hauteur de 62,7 millions d’euros en AE et 62,1 millions d’euros en CP.

2. Les annulations de crédits

Les annulations de crédits ont été réparties entre vingt-six missions du budget général, soit un niveau moyen d’annulation par mission de 108 millions d’euros en AE et de 117 millions d’euros en CP.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d’euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
<i>Défense</i>	–	850	28 %
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	268,4	259,6	9 %
<i>Sécurités</i>	288,1	243,6	8 %
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	58,8	216,4	7 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	–	194,7	6 %
<i>Action extérieure de l’État</i>	163,3	165,8	5 %
<i>Justice</i>	159,8	159,8	5 %
<i>Aide publique au développement</i>	158	136,2	4 %
<i>Égalité des territoires et logement</i>	184,9	130,5	4 %
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	136,5	120,1	4 %
<i>Politique des territoires</i>	238,8	84,5	3 %
<i>Enseignement scolaire</i>	81,5	81,6	3 %
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	66,6	77,2	3 %
<i>Engagements financiers de l’État</i>	41,2	65	2 %
<i>Direction de l’action du Gouvernement</i>	49,7	46,1	2 %
<i>Culture</i>	67	42	1 %
<i>Immigration, asile et intégration</i>	40,5	40,5	1 %
<i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</i>	26,6	26,2	1 %
<i>Administration générale et territoriale de l’État</i>	31,8	26	1 %
<i>Santé</i>	22,4	24,5	1 %
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	16,8	17,1	1 %
<i>Travail et emploi</i>	689,7	11,4	0,4 %

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	8	8	0,3 %
<i>Économie</i>	6	6	0,2 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	–	5,8	0,2 %
<i>Conseil et contrôle de l'État</i>	5,1	3	0,1 %
Total	2 809,3	3 041,5	100 %

N.B. : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : décret d'avance.

La majorité des annulations prévues par le décret d'avance a porté sur des crédits mis en réserve, à hauteur de 78 % en AE (2,2 milliards d'euros) et de 83 % en CP (2,5 milliards d'euros).

Le projet de décret a reçu un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, toutefois avec deux remarques :

– l'une concernant la mission *Défense*, attirant l'attention du Gouvernement sur les risques de mesures de régulation excessives relatives au programme 146 *Équipement des forces*, eu égard aux engagements internationaux de la France ;

– l'autre relative à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, attirant l'attention du Gouvernement sur les risques de mesures de régulation excessives relatives au programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, eu égard aux retards constatés dans la signature des arrêtés de subvention relatifs aux concours financiers de l'État.

La commission des finances du Sénat a émis un avis favorable sur le projet de décret d'avance, nonobstant diverses réserves.

Le décret d'avance a été ratifié par la première loi de finances rectificative pour 2017.

B. LE DÉCRET D'AVANCE DE NOVEMBRE 2017

Le 21 novembre 2017, la commission des finances de l'Assemblée nationale a reçu du Gouvernement un projet de décret d'avance, pour un montant de 852,8 millions d'euros en AE et de 842,6 millions d'euros en CP.

OUVERTURES ET ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE DÉCRET

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures et annulations	852,8	842,6

Source : projet de décret d'avance.

1. Les ouvertures de crédits

OUVERTURES DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des ouvertures (crédits de paiement)
<i>Enseignement scolaire</i>	467,3	467,3	55 %
<i>Défense</i>	237,8	237,8	28 %
<i>Égalité des territoires et logement</i>	65	65	8 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	24,8	24,8	3 %
<i>Action extérieure de l'État</i>	18,2	18,2	2 %
<i>Sécurités</i>	14,7	14,7	2 %
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	19,4	9,2	1 %
<i>Aide publique au développement</i>	4,4	4,4	1 %
<i>Culture</i>	1,3	1,3	0 %
Total	852,9	842,7	100 %

N.B. : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : projet de décret d'avance.

Le projet de décret d'avance procède à des ouvertures de crédits visant à financer les dépenses :

- de personnel du ministère de l'éducation nationale, à hauteur de 467,3 millions d'euros en AE et en CP, liées principalement à la transformation de contrats aidés en emplois d'accompagnants aux élèves en situation de handicap (AESH) ;

- des OPEX et OPINT, à hauteur de 237,8 millions d'euros en AE et en CP ;

- liées à l'hébergement d'urgence des personnes migrantes en Île-de-France, à hauteur de 65 millions d'euros en AE et en CP ;

- de personnel de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, à hauteur de 24,8 millions d'euros en AE et en CP, afin de renforcer les moyens consacrés à la gestion de la crise sanitaire de l'influenza aviaire et au traitement des aides de la politique agricole commune (PAC) 2016 reporté sur l'exercice 2017 ;

- de personnel des missions *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*, à hauteur 22,6 millions d'euros en AE et en CP, du fait de la variation de l'effet change-prix sur l'indemnité de résidence à l'étranger versée aux agents en service à l'étranger ;

– résultant de l'épisode cyclonique Irma (aide d'urgence, réquisitions décidées localement, transports maritimes ou aériens, *etc.*), à hauteur de 14,7 millions d'euros en AE et en CP ;

– liées à des contentieux relevant du ministère de l'intérieur, à hauteur de 19,4 millions d'euros en AE et 9,2 millions d'euros en CP ;

– les dépenses de personnel de la mission *Culture*, à hauteur de 1,3 million d'euros en AE et en CP, liées à l'application du dispositif Sauvadet permettant de titulariser les agents contractuels et à la prise en charge des apprentis du ministère ⁽¹⁾.

2. Les annulations de crédits

Les annulations de crédits proposées par le projet de décret d'avance sont réparties entre vingt-cinq missions budgétaires, soit un niveau moyen d'annulation de 34 millions d'euros en AE et en CP.

Toutefois, la **mission Travail et emploi** porte le **quart des annulations de CP (212 millions d'euros)**, principalement en raison d'une sous-consommation des crédits relatifs à la prime à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises par rapport aux anticipations du mois de juillet dernier.

Pour rappel, le précédent Gouvernement avait mis en place **une prime à l'embauche**, entre le 18 janvier 2016 et le 30 juin 2017, en faveur des entreprises de moins de 250 salariés. Celles-ci devaient recruter un salarié en contrat à durée indéterminée (CDI), en contrat à durée déterminée (CDD) de six mois et plus, en contrat de professionnalisation d'une durée supérieure ou égale à six mois ou transformer un CDD en CDI. Le salarié devait être rémunéré jusqu'à 1,3 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ⁽²⁾. Ce dispositif incitatif prenait la forme d'une prime trimestrielle de 500 euros durant les deux premières années de contrat, soit un total de 4 000 euros. Le dispositif s'est éteint pour les embauches ou modifications de contrats réalisées à compter du 30 juin dernier, avec la possibilité pour les entreprises de déposer une demande de prime jusqu'au 31 décembre prochain.

(1) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

(2) Décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 instituant une aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises ; décret n° 2016-1952 du 28 décembre 2016 modifiant le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 instituant une aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises.

La mission *Justice* porte un **niveau élevé d’annulations** de crédits (**78 millions d’euros**), dont 42 millions d’euros en CP sont permises par « *des marges de manœuvre sur l’immobilier judiciaire* » et « *un pilotage des investissements informatiques* », selon le rapport de motivation du projet de décret.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d’euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
<i>Travail et emploi</i>	60	211,8	25 %
<i>Justice</i>	77,9	77,9	9 %
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	43,9	60	7 %
<i>Engagements financiers de l’État</i>	57,1	57,1	7 %
<i>Enseignement scolaire</i>	113,7	56,8	7 %
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	63,8	53,8	6 %
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	0	48	6 %
<i>Action extérieure de l’État</i>	35,8	42,9	5 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	46,3	42,5	5 %
<i>Culture</i>	87,3	41,1	5 %
<i>Économie</i>	38,6	24	3 %
<i>Aide publique au développement</i>	0	22,2	3 %
<i>Immigration, asile et intégration</i>	18,8	19,3	2 %
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	16,5	18,6	2 %
<i>Administration générale et territoriale de l’État</i>	15,2	16,0	2 %
<i>Santé</i>	9,8	9,2	1 %
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	7,7	7,7	1 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	8,4	7,0	1 %
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	6,1	6,1	1 %
<i>Direction de l’action du Gouvernement</i>	21,6	5,1	1 %
<i>Politique des territoires</i>	1,1	5,1	1 %
<i>Sécurité</i>	3,9	3,9	0 %
<i>Conseil et contrôle de l’État</i>	4	3,4	0 %
<i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</i>	2,7	3,3	0 %
<i>Crédits non répartis</i>	112,6	0	0 %
Total	852,8	842,8	100 %

N.B. : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : projet de décret d’avance.

III. LES DÉCRETS D'ANNULATION PRIS EN 2017

En 2017, le Gouvernement a pris trois décrets d'annulation, dont un décret le 20 juillet 2017 portant sur des montants significatifs.

A. LES DÉCRETS D'ANNULATION PORTANT SUR DES MONTANTS NON SIGNIFICATIFS

1. Le décret du 9 février 2017

Le décret du 9 février 2017 a procédé à l'annulation de crédits à hauteur de 36,7 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP ⁽¹⁾.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE DÉCRET D'ANNULATION

(en euros)

Intitulé de la mission, ou du programme	Numéro de programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>		45	45	0 %
<i>Administration territoriale</i>	307	45	45	0 %
Culture		658 313	2 000 000	94 %
<i>Patrimoines</i>	175	658 313	2 000 000	94 %
Écologie, développement et mobilité durables		35 704 210		0 %
<i>Infrastructures et services de transports</i>	203	35 670 765		0 %
<i>Prévention des risques</i>	181	33 445		0 %
Enseignement scolaire		100 446	100 446	5 %
<i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i>	214	100 446	100 446	5 %
Immigration, asile et intégration		20 621	20 621	1 %
<i>Immigration et asile</i>	303	20 621	20 621	1 %
Recherche et enseignement supérieur		256 143		0 %
<i>Formations supérieures et recherche universitaire</i>	150	256 143		0 %
Sécurité		30	30	0 %
<i>Police nationale</i>	176	30	30	0 %
Total		36 739 808	2 121 142	100 %

Source : décret d'annulation.

2. Le décret du 8 août 2017

Le décret du 8 août 2017 a procédé à l'annulation de crédits à hauteur de 3,2 millions d'euros en AE et en CP ⁽²⁾.

(1) Décret n° 2017-160 du 9 février 2017 portant annulation de crédits.

(2) Décret n° 2017-1256 du 8 août 2017 portant annulation de crédits.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE DÉCRET D'ANNULATION

(en euros)

Intitulé de la mission, ou du programme	Numéro de programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>		2 368 802	2 368 802	74 %
<i>Administration territoriale</i>	307	2 368 802	2 368 802	74 %
<i>Défense</i>		20 884	20 884	1 %
<i>Équipement des forces</i>	146	20 884	20 884	1 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>		810 380	810 380	25 %
<i>Infrastructures et services de transports</i>	203	667 586	667 586	21 %
<i>Prévention des risques</i>	181	142 794	142 794	4 %
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>		17 401	17 401	1 %
<i>Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables</i>	190	17 401	17 401	1 %
Total		3 217 467	3 217 467	100 %

Source : décret d'annulation.

B. LE DÉCRET D'ANNULATION DU 20 JUILLET 2017

Dans le cadre de sa démarche de sécurisation de la gestion de l'exercice 2017 et de respect de l'objectif de déficit public inférieur à 3 % du PIB, le Gouvernement a pris un décret d'annulation à hauteur de 774,4 millions d'euros en AE et de 273,6 millions d'euros en CP ⁽¹⁾.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE DÉCRET D'ANNULATION

(en euros)

Intitulé de la mission, ou du programme	Numéro de programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Pourcentage des annulations (crédits de paiement)
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>		391 649 115	201 906 683	74 %
<i>Infrastructures et services de transports</i>	203	237 873 093	44 901 909	16 %
<i>Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture</i>	205	14 217 811	20 692 411	8 %
<i>Paysages, eau et biodiversité</i>	113	34 541 405	39 674 389	14 %
<i>Expertise, information géographique et météorologie</i>	159	14 416 172	14 493 778	5 %
<i>Prévention des risques</i>	181	31 037 086	21 511 669	8 %
<i>Énergie, climat et après-mines</i>	174	38 534 915	42 175 881	15 %
<i>Service public de l'énergie</i>	345	–	1 128 553	0 %
<i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i>	217	21 028 633	17 328 093	6 %

(1) Décret n° 2017-1183 du 20 juillet 2017 portant annulation de crédits.

Recherche et enseignement supérieur		130 185 252	71 742 389	26 %
<i>Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables</i>	190	130 185 252	71 742 389	26 %
Travail et emploi		252 537 842	–	0 %
<i>Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i>	103	252 537 842	–	0 %
Totaux		774 372 209	273 649 072	100 %

Source : décret d'annulation.

Les **annulations** portant sur la **mission *Écologie, développement et mobilité durables*** ont principalement concerné, selon le rapport de motivation du décret, des **crédits mis en réserve ou devenus sans emploi**. Seul le programme 181 *Prévention des risques* a fait l'objet d'annulation de crédits résultant de marges de manœuvre offertes par le redéploiement de crédits discrétionnaires, à hauteur de 2,7 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP. Les annulations de crédits concernant le programme 203 *Infrastructures et services de transport* ont été permises, selon le rapport de motivation, pour partie par « *une meilleure maîtrise des dépenses* ».

Les **annulations** portant sur la **mission *Recherche et enseignement supérieur*** ont concerné des **crédits mis en réserve** pour 76 millions d'euros en AE et 72 millions d'euros en CP. La révision des engagements sur les dispositifs dédiés au secteur aéronautique a donné lieu à des annulations de crédits à hauteur de 54 millions d'euros en AE.

Enfin, les crédits de la **mission *Travail et emploi*** ont été **annulés** à hauteur de **252,5 millions d'euros en AE**, au titre d'une révision du dispositif de l'aide à l'embauche et de la fin de celui-ci au 30 juin 2017.

IV. LE RECOURS SIGNIFICATIF À LA MISE EN RÉSERVE DE CRÉDITS AU COURS DE L'EXERCICE 2017

Le Gouvernement a la possibilité de mettre en réserve des crédits, afin d'assurer « *en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement* »⁽¹⁾. Ces crédits sont indisponibles pour les gestionnaires de programmes, ils sont dits « gelés ».

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), article 51, 4° bis.

A. LE NIVEAU EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ DE LA MISE EN RÉSERVE DE CRÉDITS

1. Un taux exceptionnellement élevé de mise en réserve initiale des crédits

En 2017, le taux de mise en réserve des crédits a été maintenu à un niveau exceptionnellement élevé :

– 0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 *Dépenses de personnel* ;

– et 8 % des AE et des CP ouverts sur les autres titres en moyenne sur l'ensemble des programmes dotés de crédits limitatifs, avec une possibilité de modulation en fonction de la nature des dépenses.

Compte tenu des modulations opérées sur certaines missions et certains programmes, le taux effectif de mise en réserve des crédits s'est élevé à 6,3 % sur les AE et à 6,7 % sur les CP hors dépenses de personnel et à 0,5 % sur les crédits relatifs aux dépenses de personnel ⁽¹⁾.

Le taux de droit commun de 8 %, annoncé dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2017, est supérieur au seuil minimal fixé à 6 % par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽²⁾. Le taux de mise en réserve des crédits s'est accru au cours des dernières années, ce qui illustre la volonté de maîtrise des dépenses de l'État par le Gouvernement.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE

(en %)

Taux	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017
Taux de mise en réserve des crédits hors titre 2	5	6	7	8	8	8
Taux de mise en réserve des crédits du titre 2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Source : commission des finances.

Le Gouvernement a justifié ce niveau élevé de mise en réserve des crédits par « *la poursuite des efforts de maîtrise stricte de la dépense publique* » ⁽³⁾. Toutefois, le Rapporteur général souligne qu'un taux élevé de mise en réserve des crédits a pour effet de dénaturer l'autorisation parlementaire de dépenses votée dans le cadre de la loi de finances initiale.

Ainsi, il semble pleinement préférable de revenir à une pratique raisonnable de la mise en réserve des crédits, comme cela a été annoncé par l'actuel Gouvernement, avec un taux de mise en réserve fixé à 3 % pour les crédits

(1) *Courrier du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, en date du 15 février 2017.*

(2) *Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 12.*

(3) *Exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2017, page 36.*

autres que les dépenses de personnel. Le Rapporteur général se félicite de cette décision qui est un gage de visibilité et de sincérité budgétaire. La maîtrise de la dépense de l'État doit être mise en œuvre dès le stade de l'examen du projet de loi de finances et du vote de celui-ci par le Parlement.

Au titre de l'exercice 2017, le niveau initial de **mise en réserve** des crédits s'élève donc à **11,3 milliards d'euros en AE et 10,5 milliards d'euros en CP**.

2. La reconduction du gel inédit des crédits reportés

Le précédent Gouvernement a décidé de geler les crédits reportés de l'exercice 2016 vers l'exercice 2017⁽¹⁾, reprenant une mesure mise en place pour la première fois pour le report des crédits de l'exercice 2015 vers l'exercice 2016. Cette mesure complémentaire représente un dispositif généralisé dit de « surgel » des crédits.

Seul le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* a été exonéré de ce principe général de mise en réserve des reports de crédits.

Cette mesure représente un **gel complémentaire de 1,7 milliard d'euros en AE et de 2,3 milliards d'euros en CP**.

B. LES MOUVEMENTS RELATIFS AUX CRÉDITS MIS EN RÉSERVE

Le tableau suivant permet d'observer les mouvements relatifs aux crédits mis en réserve.

Ainsi, le décret d'annulation, les décrets d'avance et le présent projet de loi de finances rectificative procèdent à l'annulation définitive de crédits, qui étaient déjà mis en réserve c'est-à-dire indisponibles pour les gestionnaires de programme.

À l'inverse, le Gouvernement peut décider de rendre de nouveau disponibles des crédits mis en réserve, *via* une mesure dite de « dégel » des crédits en cours de gestion.

Compte tenu de ces différents mouvements, le niveau de **mise en réserve des CP s'élèverait à 8,3 milliards d'euros au 20 novembre 2017**.

(1) *Courrier du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, en date du 7 avril 2017.*

MOUVEMENTS RELATIFS AUX CRÉDITS MIS EN RÉSERVE

(en euros)

Missions <i>(en crédits de paiement)</i>	Mise en réserve initiale [A]	Gel des reports de crédits [B]	Dégels / surgels [C]	Décret d'avance 1 et décret d'annulation du 20/07/2017 [D]	Décret d'avance 2 [E]	PLFR [F]	Réserve à date du 20 novembre 2017 [G] = A + B + C + D + E + F
<i>Action extérieure de l'État</i>	145 063 950	21 549 133	50 000 000	- 137 819 103	- 42 945 673	0	35 848 307
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	94 002 558	25 812 877	- 30 665 053	- 25 950 572	- 13 867 754	0	49 332 056
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	176 089 404	274 856 746	- 9 882 096	- 2 792 867	- 917 556	0	437 353 631
<i>Aide publique au développement</i>	194 426 801	113 437 720	30 000 000	- 136 227 743	- 22 201 514	0	179 435 264
<i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</i>	198 436 562	142 372	41 452	- 26 235 154	- 3 254 122	0	169 131 110
<i>Conseil et contrôle de l'État</i>	10 395 073	10 495 463	- 14 437 367	- 2 349 180	- 2 950 000	0	1 153 989
<i>Culture</i>	139 096 032	6 250 814	- 42 873 409	- 32 214 004	- 40 439 781	0	29 819 652
<i>Défense</i>	1 744 552 933	713 675 449	- 809 421 888	- 850 000 000	0	0	798 806 494
<i>Direction de l'action du Gouvernement</i>	80 326 976	10 421 958	- 26 885 333	- 46 073 573	- 1 517 325	0	16 272 703
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	561 689 657	34 547 513	155 359 277	- 357 248 770	- 16 713 961	0	377 633 716
<i>Économie</i>	73 777 088	140 241 274	- 54 074 603	- 6 000 726	- 19 475 632	0	134 467 401
<i>Égalité des territoires et logement</i>	1 344 305 194	8 595 673	- 60 865 391	- 54 486 476	0	0	1 237 549 000
<i>Engagements financiers de l'État (hors charge de la dette)</i>	41 788 492	120 389 672	67 507 169	- 64 983 098	- 26 322 773	0	138 379 462
<i>Enseignement scolaire</i>	541 707 668	29 297 746	5 458 317	- 79 437 090	- 55 351 437	0	441 675 204
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	207 415 201	60 715 819	- 45 800 000	- 120 051 028	- 47 584 430	0	54 695 562
<i>Immigration, asile et intégration</i>	72 896 653	14 572 257	6 766 690	- 40 483 424	- 580 332	0	53 171 844
<i>Justice</i>	281 064 494	71 697 405	- 19 785 111	- 157 593 277	- 54 194 360	0	121 189 151
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	34 922 409	17 823 233	3 000 000	- 8 000 000	- 18 612 007	- 242 892	28 890 743
<i>Outre-mer</i>	153 559 943	14 387 871	13 849 608	0	0	0	181 797 422
<i>Politique des territoires</i>	51 950 864	8 784 273	- 18 117 728	- 39 017 037	- 3 468 851	- 90 253	41 268

Missions <i>(en crédits de paiement)</i>	Mise en réserve initiale [A]	Gel des reports de crédits [B]	Dégels / surgels [C]	Décret d'avance 1 et décret d'annulation du 20/07/2017 [D]	Décret d'avance 2 [E]	PLFR [F]	Réserve à date du 20 novembre 2017 [G] = A + B + C + D + E + F
<i>Pouvoirs publics</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	660 892 705	206 090 660	- 97 976 223	- 248 233 655	- 54 551 097	- 100 652	466 121 738
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	504 019 665	0	- 114 459 624	0	0	0	389 560 041
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	267 963 428	18 797 685	61 820 000	- 2 924 017	- 47 980 145	0	297 676 951
<i>Santé</i>	88 871 201	0	4 000 000	- 14 808 841	- 9 153 541	0	68 908 819
<i>Sécurités</i>	306 782 949	57 059 489	- 67 837 969	- 206 806 036	- 962 193	0	88 236 240
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	1 329 924 407	10 241 713	- 4 398 250	- 38 834 811	- 6 082 778	0	1 290 850 281
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	54 407 363	3 395 659	- 30 155 983	- 17 087 590	- 7 741 604	- 131 755	2 686 090
<i>Travail et emploi</i>	1 112 052 570	277 920 412	17 015 122	- 10 098 997	- 210 870 728	0	1 186 018 379
<i>Crédits non répartis</i>	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	10 472 382 240	2 271 200 886	- 1 032 818 393	- 2 725 757 069	- 707 739 594	- 565 552	8 276 702 518

Source : Gouvernement.

V. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RÉALISÉS EN FIN DE GESTION 2017

Le tableau suivant retrace les différents mouvements de crédits intervenant en cours et en fin de gestion de l'exercice 2017.

En particulier, celui-ci illustre le niveau des crédits disponibles pour les responsables, c'est-à-dire non mis en réserve, par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale et ouverts à la suite des reports de crédits ou issus de fonds de concours.

Ces éléments permettent de constater que le niveau des crédits effectivement disponibles apparaît globalement conforme au niveau des crédits votés en loi de finances initiale, avec des différences selon les missions budgétaires concernées.

Ainsi, la mission *Outre-mer* a un niveau de crédits effectivement disponibles inférieur de 10 % au niveau de crédits votés en loi de finances initiale. À l'inverse, la mission *Immigration, asile et intégration* présente un niveau de crédits supérieur de 30 % à celui voté en loi de finances initiale.

Missions <i>(en crédits de paiement, titre 2 + hors titre 2)</i>	Loi de finances initiale (LFI)	Crédits ouverts = LFI + reports + concours + DT/DV [A]	Réserve initiale de précaution + surgel des reports de crédits + surgel/dégel [B]	Crédits disponibles au 21 novembre [C]	Ouvertures de la LFR-II et du décret d'avance (DA) de fin de gestion* [D]	Annulations de la LFR-II et du DA de fin de gestion* Sur la réserve au 20 novembre [E]	Annulations de la LFR-II et du DA de fin de gestion* Sur crédits Sur frais [F]	Crédits disponibles après la LFR- II et le DA de fin de gestion [G] = [C] + [D] - [F]	Crédits disponibles / crédits votés en LFI
<i>Action extérieure de l'État</i>	3 005 749 954	3 048 393 827	216 613 083	2 803 801 876	18 242 392	- 42 945 673	0	2 822 044 268	94 %
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	3 106 481 758	3 211 405 072	89 150 382	3 122 254 690	28 774 159	- 13 867 754	- 2 119 068	3 148 909 781	101 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	3 346 254 358	3 645 833 386	441 064 054	3 303 163 868	1 029 094 592	- 917 556	- 6 080 000	4 326 178 460	129 %
<i>Aide publique au développement</i>	2 604 961 214	2 722 918 327	337 864 521	2 385 053 806	4 430 446	- 22 201 514	0	2 389 484 252	92 %
<i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation</i>	2 537 475 714	2 539 004 402	198 620 386	2 340 384 016	0	- 3 254 122	0	2 340 384 016	92 %
<i>Conseil et contrôle de l'État</i>	649 103 040	664 740 995	6 453 169	657 606 229	15 414 875	- 2 950 000	- 998 337	672 022 767	104 %
<i>Culture</i>	2 911 573 085	2 947 119 831	102 473 437	2 834 860 398	1 256 981	- 40 439 781	- 673 304	2 835 444 075	97 %
<i>Défense</i>	40 591 037 733	42 054 022 912	1 648 806 494	41 048 416 418	312 785 349	0	0	41 361 201 767	102 %
<i>Direction de l'action du Gouvernement</i>	1 465 023 340	1 468 930 287	63 863 601	1 405 066 686	0	- 1 517 325	- 3 606 147	1 401 460 539	96 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	9 619 758 626	12 525 689 239	751 596 447	11 734 717 815	70 000 000	- 16 713 961	- 25 779 137	11 778 938 678	122 %
<i>Économie</i>	1 879 774 519	2 037 799 134	159 943 759	1 877 855 375	0	- 19 475 632	- 4 480 071	1 873 375 304	100 %
<i>Égalité des territoires et logement</i>	18 345 025 803	17 993 060 051	1 292 035 476	16 745 017 971	200 189 903	0	0	16 945 207 874	92 %
<i>Engagements financiers de l'État (hors charge de la dette)</i>	549 756 145	681 645 817	229 685 333	451 960 484	95 012 706	- 26 322 773	- 30 802 934	516 170 256	94 %
<i>Enseignement scolaire</i>	70 011 762 821	70 309 076 181	576 463 731	69 730 438 501	467 270 597	- 55 351 437	- 1 404 624	70 196 304 474	100 %
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	10 860 540 693	10 996 643 531	222 331 020	10 939 089 400	0	- 47 584 430	- 6 234 906	10 932 854 494	101 %
<i>Immigration, asile et intégration</i>	1 097 746 723	1 175 063 689	94 235 600	1 286 984 617	161 291 961	- 580 332	- 18 700 001	1 429 576 577	130 %

Missions (en crédits de paiement, titre 2 + hors titre 2)	Loi de finances initiale (LFI)	Crédits ouverts = LFI + reports + concours + DT/DV [A]	Réserve initiale de précaution + surgel des reports de crédits + surgel/dégel [B]	Crédits disponibles au 21 novembre [C]	Ouvertures de la LFR-II et du décret d'avance (DA) de fin de gestion* [D]	Annulations de la LFR-II et du DA de fin de gestion* Sur la réserve au 20 novembre [E]	Annulations de la LFR-II et du DA de fin de gestion* Sur crédits Sur frais [F]	Crédits disponibles après la LFR- II et le DA de fin de gestion [G] = [C] + [D] - [F]	Crédits disponibles / crédits votés en LFI
<i>Justice</i>	8 542 945 064	8 634 868 304	332 976 788	8 299 684 793	0	- 54 194 360	- 23 659 782	8 276 025 011	97 %
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	569 284 825	587 866 871	55 745 642	532 121 229	0	- 18 854 899	0	532 121 229	93 %
<i>Outre-mer</i>	2 066 902 447	2 036 402 015	181 797 422	1 854 604 593	15 120 000	0	0	1 869 724 593	90 %
<i>Politique des territoires</i>	705 941 591	744 762 828	42 617 409	656 628 564	0	- 3 559 104	- 1 812 757	654 815 807	93 %
<i>Pouvoirs publics</i>	990 920 236	990 920 236	0	990 920 236	0	0	0	990 920 236	100 %
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	26 949 398 853	27 616 800 571	769 007 142	26 764 698 893	0	- 54 651 749	- 5 460 075	26 759 238 818	99 %
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	6 307 910 203	6 307 919 210	389 560 041	5 918 359 169	21 833 184	0	0	5 940 192 353	94 %
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	3 435 741 631	3 659 086 076	348 581 113	3 097 077 648	50 000 000	- 47 980 145	0	3 147 077 648	92 %
<i>Santé</i>	1 265 932 818	1 283 952 066	92 871 201	1 181 375 560	0	- 9 153 541	0	1 181 375 560	93 %
<i>Sécurité</i>	19 514 947 918	19 698 222 245	296 004 469	19 365 417 776	33 990 793	- 962 193	- 2 915 557	19 396 493 012	99 %
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	17 845 323 953	17 904 347 821	1 335 767 870	16 530 258 768	1 208 211 321	- 6 082 778	0	17 738 470 089	99 %
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	728 798 663	754 319 382	27 647 039	788 765 882	0	- 7 873 359	0	788 765 882	108 %
<i>Travail et emploi</i>	15 457 772 811	15 724 176 460	1 406 988 104	14 574 832 037	188 496 328	- 210 870 728	- 940 149	14 762 388 216	96 %
<i>Crédits non répartis</i>	24 000 000	24 000 000	0	24 000 000	0	0	0	24 000 000	100 %
TOTAL	276 987 846 539	283 988 990 767	11 710 764 733	273 245 417 299	3 921 415 587	- 708 305 146	- 135 666 849	277 031 166 037	100 %

* hors réserve parlementaire et hors programme d'investissements d'avenir (PIA).

DT : décrets de transfert ; DV : décrets de virement ; LFR : loi de finances rectificative.

Source : Gouvernement.

FICHE N° 4 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit une augmentation des dépenses de l'État (budget général et prélèvement sur recettes) de 2,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

I. UNE PRÉVISION D'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le présent projet de loi de finances rectificative anticipe une **augmentation du niveau de dépenses de l'État de 2,5 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Cela résulte de deux mouvements contraires :

– une augmentation des dépenses du budget général de 4,8 milliards d'euros au cours de l'exercice (dont 3,4 milliards d'euros d'ouvertures de crédits au titre du présent projet de loi de finances rectificative, 1,7 milliard d'euros au titre de la prévision de consommation de reports de crédits, compensé par une annulation de crédits de 274 millions d'euros issue du décret d'annulation du 20 juillet dernier) ;

– et une diminution des dépenses relatives aux prélèvements sur recettes de 2,3 milliards d'euros.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Dépenses de l'État	Exécution 2016	LFI 2017	Prévision PLFR 1	Prévision PLFR 2	Écart LFI 2017 / PLFR 2 <i>(en %)</i>
Dépenses du budget général	310,7	318,5	322,5	323,3	4,8
Prélèvements sur recettes (PSR)	65,5	63,1	62,4	60,8	- 2,3
<i>PSR – collectivités territoriales</i>	<i>46,5</i>	<i>44,4</i>	<i>44,5</i>	<i>44,4</i>	<i>0,0</i>
<i>PSR – Union européenne</i>	<i>19,0</i>	<i>18,7</i>	<i>17,9</i>	<i>16,4</i>	<i>- 2,3</i>
Total des dépenses (budget général et prélèvements sur recettes)	376,2	381,6	384,8	384,1	2,5

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Ainsi, l'exécution 2017 devrait s'établir en **augmentation de 7,9 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2016**, soit une hausse de 2,1 %.

La baisse de dépenses au titre du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

La dépense au titre du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait être en baisse de 2,3 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Le ministre de l'action et des comptes publics a précisé devant la commission des finances de l'Assemblée nationale que le **besoin de financement de l'Union européenne était en baisse de 10 milliards d'euros** par rapport à la prévision actualisée pour 2017 du projet de loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾, dont :

- **8 milliards d'euros, au titre du budget de cohésion** du fait d'une sous-exécution importante par certains pays de l'Est, notamment des dépenses d'infrastructures ;
- et **2 milliards d'euros, au titre du niveau élevé du produit des amendes**, minorant à due concurrence les contributions des États membres.

(1) *Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 15 novembre 2017, séance de 13 heures 15, compte rendu n° 46.*

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS PRÉVUS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le présent projet de loi porte différents mouvements de crédits sur le budget général, tant en ouvertures qu'en annulations. Au total, le présent projet de loi de finances rectificative **ouvre pour un montant de 3,4 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL EN LFR DE FIN D'ANNÉE

(en millions d'euros, en crédits de paiement)

Mouvements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ouvertures	1 421	1 084	5 272	3 373	849	3 581	791	1 712	4 785	5 595	3 439
Annulations	- 1 422	- 1 013	- 6 510	- 3 666	- 1 478	- 2 083	- 4 738	- 2 733	- 2 644	- 3 219	- 85
Écart plafonds PLFR/LFI	- 1	71	- 1 238	- 293	- 629	1 498	- 3 947	- 1 021	2 141	2 376	3 353

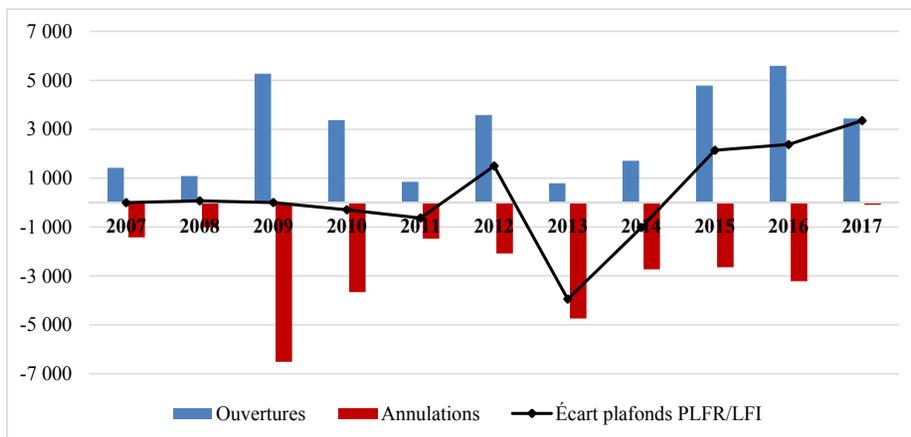
N.B. : hors mission Remboursements et dégrèvements.

Source : lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2016 et présent projet de loi de finances rectificative.

Sur la **période 2007-2016**, les lois de finances rectificatives de fin d'année procédaient **en moyenne à une ouverture nette de crédits de paiement de 1,5 milliard d'euros**. À ce titre, le présent projet de loi de finances rectificative présente un niveau inédit d'ouverture nette de crédits de paiement.

SOLDE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS EN LFR DE FIN D'ANNÉE

(en millions d'euros)



N.B. : hors mission Remboursements et dégrèvements.

Source : lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2016 et présent projet de loi de finances rectificative.

Les annulations nettes de crédits de paiement concernent seulement six missions du budget général (*Culture, Écologie, développement et mobilité durables, Enseignement scolaire, Médias, livre et industries culturelles, Politique des territoires et Sport, jeunesse et vie associative*). Les ouvertures nettes de crédits de paiement portent sur dix-neuf missions du budget général et cinq missions ont un niveau de crédits stable (*Direction de l'action du Gouvernement, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Justice, Pouvoirs publics et Crédits non répartis*). Les mouvements de crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances rectificative seront détaillés dans les paragraphes suivants.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL PRÉVUE PAR LE PLFR

(en euros, hors mission Remboursements et dégrèvements)

Missions	LFI 2017	Ouvertures	Annulations	PLFR 2017	Crédits post-PLFR	Écart en pourcentage
<i>Action extérieure de l'État</i>	3 005 749 954	12 500	–	12 500	3 005 762 454	0,0 %
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	3 106 481 758	19 614 684	3 000	19 611 684	3 126 093 442	0,6 %
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	3 346 254 358	1 004 304 298	–	1 004 304 298	4 350 558 656	30,0 %
<i>Aide publique au développement</i>	2 604 961 214	5 500	–	5 500	2 604 966 714	0,0 %
<i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</i>	2 537 475 714	15 000	–	15 000	2 537 490 714	0,0 %
<i>Conseil et contrôle de l'État</i>	649 103 040	15 414 875	598 337	14 816 538	663 919 578	2,3 %
<i>Culture</i>	2 911 573 085	34 123	38 000	– 3 877	2 911 569 208	0,0 %
<i>Défense</i>	40 591 037 733	75 000 000	–	75 000 000	40 666 037 733	0,2 %
<i>Direction de l'action du Gouvernement</i>	1 465 023 340	–	–	0	1 465 023 340	0,0 %
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	9 619 758 626	70 006 000	75 000 000	– 4 994 000	9 614 764 626	– 0,1 %
<i>Économie</i>	1 879 774 519	8 115 043	–	8 115 043	1 887 889 562	0,4 %
<i>Égalité des territoires et logement</i>	18 345 025 803	135 197 434	–	135 197 434	18 480 223 237	0,7 %
<i>Engagements financiers de l'État</i>	42 097 756 145	371 012 706	–	371 012 706	42 468 768 851	0,9 %
<i>Enseignement scolaire</i>	70 011 762 821	7 500	8 101 943	– 8 094 443	70 003 668 378	0,0 %
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	10 860 540 693	–	–	0	10 860 540 693	0,0 %
<i>Immigration, asile et intégration</i>	1 097 746 723	161 291 961	–	161 291 961	1 259 038 684	14,7 %
<i>Justice</i>	8 542 945 064	–	–	0	8 542 945 064	0,0 %
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	569 284 825	–	242 892	– 242 892	569 041 933	0,0 %
<i>Outre-mer</i>	2 066 902 447	15 110 000	–	15 110 000	2 082 012 447	0,7 %
<i>Politique des territoires</i>	705 941 591	20 000	293 141	– 273 141	705 668 450	0,0 %
<i>Pouvoirs publics</i>	990 920 236	–	–	0	990 920 236	0,0 %
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	26 949 398 853	75 000 000	100 652	74 899 348	27 024 298 201	0,3 %
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	6 307 910 203	21 833 184	–	21 833 184	6 329 743 387	0,3 %

Missions	LFI 2017	Ouvertures	Annulations	PLFR 2017	Crédits post-PLFR	Écart en pourcentage
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	3 435 741 631	49 855 598	–	49 855 598	3 485 597 229	1,5 %
<i>Santé</i>	1 265 932 818	8 000	–	8 000	1 265 940 818	0,0 %
<i>Sécurités</i>	19 514 947 918	19 326 109	–	19 326 109	19 534 274 027	0,1 %
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	17 845 323 953	1 208 224 321	–	1 208 224 321	19 053 548 274	6,8 %
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	728 798 663	809 390	892 997	– 83 607	728 715 056	0,0 %
<i>Travail et emploi</i>	15 457 772 811	188 496 328	–	188 496 328	15 646 269 139	1,2 %
<i>Crédits non répartis</i>	24 000 000	–	–	0	24 000 000	0,0 %
TOTAL	318 535 846 539	3 438 714 554	85 270 962	3 353 443 592	321 889 290 131	1,1 %

Source : loi de finances initiale pour 2017 et présent projet de loi de finances rectificative.

A. LES OUVERTURES DE CRÉDITS

1. Les augmentations de crédits significatives

a. *L'augmentation de crédits relative à la mission Solidarité, insertion et égalité des chances (+ 1,2 milliard d'euros)*

i. La dépense relative à la prime d'activité (+ 840 millions d'euros)

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de crédits à hauteur de 841 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **840 millions d'euros de CP** au titre de la **prime d'activité**. Cela est lié à la montée en charge du dispositif, dont le nombre moyen de bénéficiaires s'élèverait à 2,65 millions en 2017.

La loi de finances initiale pour 2017 avait estimé la dépense relative à la prime d'activité à 4,34 milliards d'euros, compte tenu d'une montée en charge du dispositif et une moyenne de 2,2 millions de foyers bénéficiaires sur le premier semestre 2016. Au total, la dépense relative à la prime d'activité s'élèverait à 5,18 milliards d'euros en 2017.

Selon l'étude d'impact de la loi relative au dialogue social et à l'emploi, **4 millions de foyers** sont **éligibles** à la prime d'activité, soit 5,6 millions d'actifs et 11 millions de personnes au total, enfants compris ⁽¹⁾.

Au titre de l'exercice 2018, le Gouvernement a relevé le niveau de crédits budgétaires destinés au financement de la prime d'activité à 5,14 milliards d'euros, soit un niveau proche de l'exécution prévue pour 2017. Cela résulte de la démarche d'amélioration de la sincérité budgétaire souhaitée par le Gouvernement. Toutefois, la prime d'activité fera l'objet d'une revalorisation de 20 euros de son montant forfaitaire à compter du 1^{er} septembre 2018, pour les versements à partir d'octobre 2018.

ii. La dépense relative principalement à l'allocation aux adultes handicapés (+ 369 millions d'euros)

Le projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de crédits à hauteur de **337 millions d'euros** en CP, au titre de l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)**. Celle-ci est liée à la dynamique de la dépense, du fait de la croissance naturelle du nombre d'allocataires.

La loi de finances initiale pour 2017 avait prévu 9,05 milliards d'euros au titre du financement de l'AAH, sur le fondement de l'évolution du nombre de bénéficiaires et des effets de la revalorisation annuelle de la prestation au 1^{er} avril. Le nombre de bénéficiaires était estimé à 1 080 900 personnes au 31 décembre

(1) Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

2016, pour un montant moyen mensuel de l'allocation de 675 euros. Pour l'année 2017, le nombre de bénéficiaires est estimé à 1 113 000 personnes, pour un montant moyen mensuel de l'allocation de 675 euros. Au total, la dépense relative à l'AAH s'élèverait à 9,4 milliards d'euros en 2017.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un niveau de dépenses relatives à l'AAH de 9,7 milliards d'euros en 2018, conformément à l'objectif de mieux « budgéter » les dépenses dynamiques et intégrant la revalorisation exceptionnelle de la prestation à compter du 1^{er} novembre 2018, portant à 860 euros le montant mensuel de prestation versée à partir de décembre 2018 pour une allocation à taux plein (soit un gain moyen de 48 euros mensuel).

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 26 millions d'euros en CP au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) et de 6 millions d'euros en CP au titre de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), du fait de l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

b. L'augmentation de crédits relative à la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (+ un milliard d'euros)

Le présent projet de loi de finances rectificative procède à l'ouverture de 828 millions d'euros en AE et un milliard d'euros en CP au titre de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Cela résulte essentiellement du financement des **apurements communautaires**, qui représentent **721 millions d'euros** en AE et en CP. Dans un souci de sincérité budgétaire, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit, pour la première fois, une dotation dotée de 300 millions d'euros, destinée à financer les dépenses imprévisibles et en particulier les refus d'apurement communautaire.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit également les ouvertures de crédits suivantes :

– 81,5 millions d'euros en AE et en CP au titre de la compensation de l'exonération de cotisations patronales ;

– 25,3 millions d'euros en AE et 160 millions d'euros en CP au titre des interventions de FranceAgriMer dans le cadre de la crise de l'influenza aviaire ;

– 41,7 millions d'euros en CP destinés à financer les paiements de mesures exceptionnelles dans le cadre des crises des filières du lait, de la viande bovine et des céréales.

Le **décret d'avance du 20 juillet 2017** avait déjà procédé à l'ouverture de crédits à hauteur de **99 millions d'euros en AE et 101 millions d'euros en CP**, au titre du financement des crises agricoles (influenza aviaire, tuberculose, salmonelles aviaires en élevage et *Xylella Fastidiosa*).

L'augmentation du plafond des autorisations d'emplois de l'État

Le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour le budget général est relevé de 1 932 883 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à 1 933 241 ETPT, soit une hausse de 358 ETPT.

L'augmentation du plafond des autorisations d'emplois concerne exclusivement le ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, pour deux motifs :

– l'instruction et le paiement des aides de la politique agricole commune (PAC), sollicitant 306 ETPT supplémentaires ;

– et la gestion de la crise sanitaire liée à l'influenza aviaire, mobilisant 52 ETPT supplémentaires.

c. L'augmentation de crédits relative à la mission Engagements financiers de l'État (+ 371 millions d'euros)

La loi de finances initiale pour 2017 avait anticipé un niveau de charge de la dette et trésorerie de l'État de 41,5 milliards d'euros. Le présent projet de loi de finances rectificative relève le niveau de dépenses de 276 millions d'euros. Depuis 2012, le niveau de la charge de la dette de l'État avait toujours été sous-exécuté.

CHARGE DE LA DETTE ET LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Exercice	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (p)
Prévision	39,19	41,20	42,98	42,45	45,38	48,77	46,90	46,65	44,34	44,45	41,55
Exécution	39,55	44,46	37,63	40,50	46,26	46,30	44,89	43,16	42,14	41,45	41,82
Écart	0,36	3,27	-5,35	-1,95	0,87	-2,47	-2,01	-3,50	-2,20	-3,01	0,28

Source : lois de finances initiales et lois de règlement.

Le relèvement du niveau de la charge de la dette de l'État résulte d'une remontée de l'inflation en France et en zone euro plus rapide qu'anticipé. Cela renchérit la charge de la dette de l'État, malgré des taux d'intérêt encore inférieurs aux prévisions.

En outre, le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de crédits à hauteur de 8,3 millions d'euros en AE et en CP au titre des dispositifs de garantie de l'accession sociale à la propriété, en raison d'une sinistralité supérieure aux prévisions.

Enfin, le présent projet de loi de finances rectificative procède à l'ouverture de 86,7 millions d'euros en AE et en CP au titre du Mécanisme européen de stabilité (MES). Il s'agit de la rétrocession des intérêts perçus en 2017 par la Banque de France sur le capital placé par le MES auprès de celle-ci, du fait du taux négatif appliqué à la facilité de dépôt (-0,4 %). Cela résulte d'un engagement du ministre en charge de l'économie et des finances, formalisé dans une lettre signée en mai 2017, sous réserve d'un engagement similaire d'un autre État membre. Or, le ministre allemand a adressé une lettre fin septembre au MES, formalisant un engagement similaire de rétrocession des intérêts perçus du fait du

capital placé par le MES auprès de la banque centrale nationale. À cette occasion, le programme concerné par cette ouverture de crédits est renommé *Dotation au mécanisme européen de stabilité*, dans la mesure où ces versements ne correspondent pas à une dotation en capital du MES (qui était l'ancien intitulé).

d. L'augmentation de crédits relative à la mission Travail et emploi (+ 188 millions d'euros)

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de 548 millions d'euros en AE et 189 millions d'euros en CP, au titre du financement des **contrats aidés**, notamment dans le secteur non marchand. À l'été 2017, le nouveau Gouvernement a pris la décision de réduire le nombre de contrats aidés exécutés au cours de l'exercice par rapport au niveau d'exécution des années précédentes. Toutefois, la loi de finances initiale pour 2017 n'avait pas prévu un niveau suffisant de crédits budgétaires pour le financement de ces contrats, compte tenu du niveau de consommation de plus de 70 % de ces contrats durant le premier semestre 2017.

La loi de finances initiale pour 2017 a prévu un volant de 280 000 contrats aidés, dont 200 000 contrats d'accompagnement à l'emploi (CAE), 45 000 contrats initiative emploi (CIE) et 35 000 emplois d'avenir. Au total, le **nombre d'entrées** en contrats aidés devrait s'élever à **311 000 en 2017**⁽¹⁾, via l'abondement budgétaire prévu par le présent texte. Cela représente une baisse significative des entrées en contrats aidés par rapport aux exercices précédents. Sur la période **2007-2016**, la **moyenne annuelle** des entrées en contrats aidés s'élevait à **458 000 personnes**. Le niveau prévisionnel des entrées en contrats aidés pour 2017 représente ainsi une diminution de 32 % par rapport à cette moyenne.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2018, mission Travail et emploi, pages 55 et suivantes.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONTRATS AIDÉS

(en nombre d'emplois)

Véhicule juridique	Dispositif	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Projet de loi de finances	Contrats d'accompagnement dans l'emploi	160 000	153 334	153 543	360 000	340 000	340 000	340 000	340 000	270 000	200 000	200 000	nd
	Contrat initiative emploi	40 000	75 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	40 000	80 000	60 000	45 000	nd
	Contrats d'avenir	100 000	76 666	76 666	–	–	–	–	–	–	–	–	nd
	Emplois d'avenir	–	–	–	–	–	–	100 000	50 000	50 000	35 000	35 000	nd
	Total	300 000	305 000	280 209	410 000	390 000	390 000	490 000	430 000	400 000	295 000	280 000	200 000
Loi de règlement, ou loi de finances pour 2018	Contrats d'accompagnement dans l'emploi	350 000	184 543	260 071	413 254	418 058	440 000	404 000	311 686	289 234	304 393	241 000	–
	Contrat initiative emploi	37 500	35 411	58 253	115 515	56 185	70 000	51 000	49 564	91 895	80 323	32 000	–
	Contrats d'avenir	–	108 831	99 246	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Emplois d'avenir	–	–	–	–	–	–	92 000	99 622	82 829	75 891	38 000	–
	Total	387 500	328 785	417 570	528 769	474 243	510 000	547 000	460 872	463 958	460 607	311 000	–

nd : non détaillé.

N.B. : en exécution en 2007, la case CAE intègre également l'exécution des contrats d'avenir ; en exécution en 2016, il s'agit de la prescription et non pas du niveau de contrats signés.

Source : projets de lois de finances et projets de loi de règlement, annexes budgétaires.

Le **coût budgétaire** des contrats aidés a **augmenté de 50 % entre 2008 et 2016**, passant de **2,2 milliards d’euros à 3,3 milliards d’euros**. La prévision de dépense budgétaire a souvent été sous-estimée de façon significative. Ainsi, la prévision de dépense s’élevait à 2,4 milliards d’euros en 2016, soit un niveau 27 % en deçà de l’exécution. En 2017, le niveau de financement a été fixé à 1,79 milliard d’euros en AE et 2,42 milliards d’euros en CP. *In fine*, le coût total devrait s’élever à 2,33 milliards d’euros en AE et 2,60 milliards d’euros en CP.

ÉVOLUTION DES NIVEAUX DE CONTRATS AIDÉS EN PRÉVISION ET EN EXÉCUTION

(en millions d’euros)

Véhicule juridique	Dispositif	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Loi de finance initiale	CUI-CAE (contrats d’accompagnement dans l’emploi)	n.p	n.p	n.p	n.p	1 747,3	1 479,2	1 807,9	1 577,2	1 023,3	1 329,8
	CUI-CIE (contrat initiative emploi)	n.p	n.p	n.p	n.p	149,4	186,5	135,6	206,9	196,5	142,9
	Contrats d’avenir	n.p									
	Emplois d’avenir	n.p	n.p	n.p	n.p	0,0	466,6	1 246,3	1 270,5	1 186,5	943,6
	Total	1 447,6	1 834,6	1 722,2	2 071,5	1 896,7	2 132,4	3 189,8	3 054,7	2 406,3	2 416,3
Exécution	Contrats d’accompagnement dans l’emploi	n.p	n.p	n.p	n.p	1 653,1	1 577,5	1 714,7	1 714,4	1 739,4	n.c
	Contrat initiative emploi	n.p	n.p	n.p	n.p	163,3	63,8	123,7	178,7	311,9	n.c
	Contrats d’avenir	n.p									
	Emplois d’avenir	n.p	n.p	n.p	n.p	140,0	294,7	1 024,1	1 319,6	1 260,1	n.c
	Total	2 203,8	1 889,9	3 519,3	2 170,4	1 956,3	1 935,9	2 862,5	3 212,7	3 311,4	n.c

np : non pertinent ; nc : non connu.

Source : Gouvernement.

Compte tenu du contexte de retour d’une croissance créatrice d’emplois, le Gouvernement a décidé de réduire de manière significative le nombre de contrats aidés, qui représentent un outil conjoncturel de lutte contre le chômage. Ainsi, il souhaite recentrer les emplois aidés vers le secteur non marchand et les personnes les plus éloignées du marché du travail pour lesquelles les actions de formation qualifiante ne constituent pas une solution immédiate ou suffisante.

Par conséquent, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit le financement de 200 000 nouveaux contrats aidés, avec un niveau de dépenses prévisionnel de 765 millions d’euros en AE et 401 millions d’euros en CP.

e. L'augmentation de crédits relative à la mission Immigration, asile et intégration (+ 161 millions d'euros)

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de crédits à hauteur de 167 millions d'euros en AE et 161 millions d'euros en CP.

Cette ouverture de crédits a deux objets :

– l'apurement de la dette de l'État à l'égard de Pôle Emploi, constituée au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ;

– et la couverture des dépenses liées à l'ATA, dont l'extinction est intervenue à compter du 1^{er} septembre 2017⁽¹⁾.

f. Les augmentations de crédits proportionnellement significatives aux missions Conseil et contrôle de l'État et Relations avec les collectivités territoriales

Les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* sont accrus de **15 millions d'euros** en CP, afin d'abonder le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, qui portera l'opération d'acquisition du nouveau site du tribunal administratif de Marseille.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'ouverture de crédits à hauteur de **50 millions d'euros pour la mission Relations avec les collectivités territoriales**. Conformément au protocole conclu avec l'État, cela devrait financer la collectivité de Saint-Martin à la suite du passage de l'ouragan Irma, *via* le fonds d'urgence pour les départements.

2. Les augmentations de crédits non significatives

a. Les augmentations de crédits proportionnellement non significatives

Les crédits de la mission Égalité des territoires et logement sont accrus de 135 millions d'euros en AE et en CP par rapport à la loi de finances initiale, pour trois motifs principaux :

– à hauteur de 70 millions d'euros, en vue de financer les dispositifs d'hébergement d'urgence et de logement adapté ;

– à hauteur de 46 millions d'euros, afin d'assurer l'équilibre financier du Fonds national d'aide au logement (FNAL) en charge du financement des aides personnelles au logement ;

– et à hauteur de 19 millions d'euros, pour le remboursement par l'État de l'allocation de logement temporaire (ALT) à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

(1) Conformément à l'article 87 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Les crédits de la mission *Défense* sont accrus de 75 millions d’euros en AE et en CP, au titre du financement des **opérations extérieures et intérieures**. La loi de finances initiale avait provisionné 450 millions d’euros au titre des opérations extérieures et 30 millions d’euros pour les opérations intérieures. Le **décret d’avance** du 20 juillet dernier avait déjà ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de **643 millions d’euros** en AE et en CP pour le financement de ces opérations. **Au total, le coût des opérations extérieures et intérieures devrait s’élever à 1,2 milliard d’euros en 2017.**

Le Gouvernement a prévu de relever de manière progressive, 200 millions d’euros par an, la provision au titre des opérations extérieures jusqu’en 2020. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une dotation initiale de 650 millions d’euros.

Les crédits de la **mission *Recherche et enseignement supérieur*** sont accrus de **75 millions d’euros en AE et en CP**, au titre d’un redéploiement de crédits prévus dans le cadre du programme d’investissements d’avenir (PIA). Ainsi, les crédits sont transférés de l’action *Véhicule du futur* portée par l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME) au titre de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* vers l’action *Equipex* portée par l’Agence nationale de la recherche (ANR).

Les crédits de la mission ***Sécurités*** sont accrus de **22,6 millions d’euros en AE et 19,3 millions d’euros en CP**, sur le programme *Sécurité civile*, afin de financer les surcoûts liés au nombre élevé de feux de forêt en 2017 et à la survenance de l’ouragan Irma.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit également des ouvertures de crédits proportionnellement non significatives sur quatre autres missions budgétaires (*Administration générale et territoriale de l’État, Économie, Outre-mer, Régimes sociaux et de retraite*).

b. Les augmentations de crédits modestes

Par ailleurs, le projet de loi de finances rectificative prévoit un certain nombre d’augmentations nettes de crédits pour des montants modestes :

- *Action extérieure de l’État* (+ 12 500 euros) ;
- *Aide publique au développement* (+ 5 500 euros) ;
- *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* (+ 15 000 euros) ;
- *Santé* (+ 8 000 euros).

Les motifs d’ouverture de crédits de paiement pour ces missions sont relatifs à la réimputation de crédits et n’appellent pas de commentaires supplémentaires.

B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Pour rappel, aux termes de l'article 14 de la LOLF ⁽¹⁾, « *les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations* ».

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit une annulation de crédits de la mission **Enseignement scolaire à hauteur de 8,1 millions d'euros** en AE et en CP. Cela illustre un redéploiement de crédits PIA de l'action *Innovation numérique pour l'excellence éducative* vers l'action *Fonds national pour la société numérique* portée par la mission *Économie*. Celle-ci doit financer les établissements scolaires sélectionnés dans le cadre de l'appel à projets « Collèges numériques ruraux ». Compte tenu de l'ouverture de crédits de 7 500 euros, l'annulation nette de crédits de la mission s'élève à 8,09 millions d'euros en AE et en CP.

Les crédits de la mission **Écologie, développement et mobilité durables** font l'objet d'une annulation à hauteur de **75 millions d'euros** en AE et en CP. Celle-ci résulte d'un redéploiement de crédits PIA depuis l'action *Véhicule du futur* portée par l'ADEME vers l'action *Equipex* portée par l'ANR pour le financement des projets Microcarb et Polarpod. Le projet Microcard a pour objet de cartographier, à l'échelle planétaire, les sources et puits du principal gaz à effet de serre : le dioxyde de carbone (CO₂). À ce titre, le Centre national d'études spatiales (CNES) devrait lancer un micro-satellite en 2020. Le projet Polar Pod vise à concevoir un engin hybride proche d'une plate-forme pétrolière offshore, destiné à dériver dans les courants autour de l'Antarctique pour des circumnavigations durant un à deux ans avec un équipage à bord. Ce projet devrait permettre de collecter des données sur les phénomènes océanographiques extrêmes. Compte tenu de l'ouverture de crédits de 6 000 euros en AE et de 70,006 millions d'euros en CP, l'annulation nette de crédits de la mission s'élève à 74,99 millions d'euros en AE et à 4,99 millions d'euros en CP.

Le projet de loi prévoit une annulation de crédits de 293 141 euros en AE et en CP au sein de la mission *Politiques des territoires*, relevant intégralement de dépenses de personnel au regard de la consommation attendue de la masse salariale. Compte tenu de l'ouverture de crédits de 20 000 euros, l'annulation nette de crédits de la mission s'élève à 273 141 euros.

Le projet de loi prévoit une annulation de crédits mis en réserve de la mission *Médias, livre et industrie culturelles* à hauteur de 242 892 euros en AE et en CP. Cette annulation de crédits résulte d'un ajustement de la trajectoire de consommation de la mission et en particulier du programme 334 *Livre et industries culturelles*. La loi de finances initiale avait doté ce programme

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

de 293 millions d'euros en AE et en CP, dédiés à la politique en faveur du livre et de la lecture et en faveur du domaine de la musique enregistrée.

Le projet de loi prévoit une annulation de crédits de 1,1 million d'euros en AE et de 892 997 euros en CP au sein de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. La motivation de l'annulation annexée au projet de loi précise que celle-ci résulte « *notamment de la maîtrise accrue de certaines dépenses d'intervention sur le programme* ». Compte tenu de l'ouverture de crédits de 809 390 euros, l'annulation nette de crédits de la mission s'élève à 247 443 euros en AE et à 83 607 euros en CP.

Le projet de loi prévoit une annulation de crédits de 38 000 euros en AE et en CP au sein de la mission *Culture*, au titre de la réimputation de crédits. Compte tenu de l'ouverture de crédits de 34 123 euros, l'annulation nette de crédits de la mission s'élève à 3 877 euros en AE et en CP.

AUDITION DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

La commission entend M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Monsieur le président, monsieur le Rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, il est de tradition que le Gouvernement vous présente immédiatement après son adoption en Conseil des ministres le texte du collectif budgétaire. J'ai donc l'honneur de vous le présenter.

Je soulignerai trois points.

Premièrement, ce projet de loi de finances rectificative comporte des articles budgétaires qui « sincérisent » un peu plus le budget de la nation. Dans le rapport qu'elle a remis au lendemain de l'élection présidentielle, la Cour des comptes a constaté 7 milliards d'euros de sous-budgétisation, d'« insincérisation ». Aujourd'hui, avec ce texte, nous arrivons au terme de la budgétisation de ces 7 milliards d'euros : 4 milliards d'euros, cet été, de « refroidissement » de la dépense et de décret d'avance ; 850 millions d'euros de réouverture de crédits, dans un deuxième décret d'avance, pour les opérations extérieures comme pour les dépenses de titre 2 de l'éducation nationale ; 3 milliards d'euros de crédits dans ce PLFR. Nous aurons donc ainsi achevé la sincérisation du budget de cette année, avec l'espoir que les hypothèses retenues par le Gouvernement – une croissance de 1,7 % du PIB et des déficits publics de 2,9 points de PIB – se vérifieront, pour que nous puissions, avec des déficits constatés inférieurs à 3 % du PIB au début de l'année prochaine, sortir de la procédure dite « de déficit excessif », nonobstant nos efforts en faveur d'Areva et la mauvaise nouvelle de l'annulation de la taxe de 3 % sur les dividendes. Je ne reviens pas sur le premier PLFR, que vous avait présenté Bruno Le Maire.

Deuxièmement, la présentation de ce PLFR est peut-être le moment de faire le point sur le pilotage des finances publiques. Il y a deux bonnes nouvelles, une incertitude et une mauvaise nouvelle. Du côté des bonnes nouvelles, nous constatons une augmentation des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), autour de 1,5 milliard d'euros d'ici à la fin de l'année, et un prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne moindre que prévu – en fait, une partie des crédits européens n'ont pu être dépensés. Je mets évidemment de côté la très mauvaise nouvelle de cette surtaxe de 5 milliards d'euros dont votre assemblée a déjà largement délibéré. L'incertitude porte sur le produit de l'impôt sur les sociétés : nous n'en connaissons pas encore le montant. Enfin, mauvaise nouvelle pour les deniers publics – mais peut-être est-ce une bonne nouvelle pour l'économie –, les dépenses des collectivités locales connaissent une hausse importante. Sans doute le cycle électoral les a-t-il poussées à investir, notamment dans des équipements municipaux ou intercommunaux. Avec le desserrement, au cours de la dernière année du quinquennat précédent, des contraintes pesant sur elles, cela aura contribué à des dépenses manifestement plus élevées et pesé sur nos comptes publics.

Enfin, ce PLFR comporte une vingtaine d'articles fiscaux. Le principal volet, à propos duquel nous avons déjà eu des débats très importants, est le prélèvement à la source. Je m'étais engagé à commander un rapport commun au cabinet privé Mazars et à l'Inspection générale des finances sur la phase de test. Il vous a été envoyé avec quelques jours de retard, je m'en excuse, mais il est désormais accessible à tout un chacun.

Concrètement, ont aussi été étudiées les hypothèses alternatives que vous m'avez demandé d'étudier, notamment la « mensualisation contemporaine », qui se distingue du prélèvement à la source tel que le précédent gouvernement l'avait imaginé.

Je reviens simplement sur un point qui ne fait plus débat. Le rapport de l'Inspection générale souligne à quel point il était important de procéder à ce report : l'accident industriel était possible, malgré le très important travail des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP), car, évidemment, le prélèvement à la source est complexe et pose de nombreuses questions – pour les collecteurs, pour les contribuables et pour l'administration. Il s'agit ici de confirmer sa mise en œuvre le 1^{er} janvier 2019, moyennant quelques aménagements. Le coût de lancement a notamment été évalué à 300 ou 400 millions d'euros pour les collecteurs, et non pas à plus de 1 milliard ou 1,5 milliard d'euros – j'ai même entendu le montant de 2 milliards d'euros dans un débat. Le Gouvernement sera ouvert aux amendements de tous les groupes politiques visant à ce que ce soit encore plus simple, notamment pour les collecteurs et les entreprises, et il prendra sa part de ce coût, notamment en ce qui concerne la communication. La simplification de la déclaration sociale nominative concernera 100 % des entreprises – nous sommes actuellement aux alentours de 95 ou 96 % –, et le montant des amendes infligées en cas de manquement est réduit de moitié, ce qui répond à une demande des chefs d'entreprise. J'imagine que nous aurons l'occasion d'y revenir, notamment dans l'hémicycle.

Est également prévue une exonération fiscale pour le bassin minier, territoire particulier de la région des Hauts-de-France. Nous tenons là une promesse électorale du Président de la République. Ce sont 150 communes qui en bénéficieront.

Par ailleurs, nous octroyons des garanties qui concrétisent notre engagement en vue des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, de même qu'en matière de politique du logement – au profit de la Caisse des dépôts et consignations, au titre des versements à venir d'Action Logement services visant à compenser le coût de la bonification de prêts accordés aux bailleurs sociaux.

Pour l'éducation nationale, le PLFR tend à modifier les conditions d'attribution des aides versées par le Fonds de soutien au développement des activités périscolaires, pour en réserver le bénéfice aux communes ayant maintenu une organisation hebdomadaire du temps scolaire sur neuf demi-journées d'enseignement par semaine ou huit demi-journées comprenant cinq matinées. Il est assez logique de le réserver à ceux qui doivent assumer des dépenses, c'est de la bonne gestion publique.

Enfin, un certain nombre de dispositions fiscales visant à lutter contre la fraude ou certains abus étaient envisagées par le Gouvernement et l'administration dès le début du quinquennat – elles ne trouvent pas leur source dans l'affaire dite des *Paradise Papers*.

M. le président Éric Woerth. Monsieur le ministre, en cette fin d'exécution budgétaire, les dépenses sont plus élevées qu'en loi de finances initiales (LFI). Vous évoquiez un effort de 850 millions d'euros, mais, par rapport à la LFI, c'est clair : il y a 3 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Et le déficit de l'État reste extrêmement important, malgré la bonne surprise du montant moindre que prévu du prélèvement sur recettes de l'Union européenne et environ 1,5 milliard d'euros de recettes fiscales supplémentaires – 1 milliard d'euros de TVA et environ 800 millions d'euros de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). C'est réellement préoccupant. À un moment où la dépense devrait être tenue, elle reste manifestement très difficile à maîtriser.

Un mot, quand même, sur l'attitude du Gouvernement. Par l'article 24, vous divisez par deux les intérêts moratoires et les intérêts de retard. C'est ce qu'avaient proposé Gilles Carrez et d'autres membres de l'opposition, et qui avait été refusé – pas le siècle dernier, mais la semaine dernière ! S'il s'agit d'avoir une attitude constructive – je ne donne aucune connotation politique à ce terme –, cela doit fonctionner dans les deux sens. Membres de l'opposition, nous pouvons voter des dispositifs proposés par la majorité ; cela ne me pose aucune difficulté. Symétriquement, il devrait être possible au Gouvernement d'accepter des amendements qui ne sont manifestement pas contraires à son point de vue, puisque, dix jours plus tard, les dispositions qu'ils visaient à introduire sont l'objet d'un article du PLFR.

La France, nous pouvons nous en féliciter, bénéficie d'une période très favorable de croissance. On dit souvent : « Nous faisons ce que vous n'avez pas fait auparavant ». Je rappelle cependant que, pour notre part, nous avons connu, sous le Président Sarkozy, une récession de presque 3 %. Aujourd'hui, nous connaissons une croissance de 1,8 %. C'est légèrement en deçà de la moyenne européenne, mais la France retrouve des couleurs. Elle a mis du temps – c'est une forme d'héritage –, mais elle retrouve des couleurs. Cela se traduit dans les recettes fiscales comme dans les recettes de cotisations sociales. On le voit bien avec votre prévision d'une hausse d'environ 3,5 % de la masse salariale : les différences sont colossales entre une récession et 1,8 % de croissance. Ce sont 50 ou 60 milliards d'euros de recettes supplémentaires ! Évidemment, cela facilite les choses. Je le dis pour souligner que, selon le Haut Conseil, l'effort structurel prévu et consolidé dans ce texte n'est pas conforme aux règles européennes : il est inférieur à l'effort structurel de 0,5 point de PIB demandé. C'est très préoccupant. Dans une période où la croissance faciliterait la réforme, l'effort structurel n'est pas au rendez-vous. C'est un temps un peu perdu, alors que la croissance est un formidable facilitateur de réformes !

Je regrette la mise en place du prélèvement à la source, mais nous avons déjà eu ce débat. Il me semble effectivement nécessaire de supprimer l'année de décalage entre les revenus et l'impôt, mais on pouvait procéder autrement et ne pas mettre cela à la charge des entreprises en créant des tensions salariales inutiles.

Dernier point, les intérêts de la dette ne sont plus la cause de bonnes surprises. C'était toujours le cas ces dernières années. Aujourd'hui, cela ne l'est pas, probablement pour des raisons liées à l'inflation. À l'heure où le Haut Conseil des finances publiques considère que nous n'en sommes pas encore à la stabilisation de la dette française et qu'il faut aller plus loin, considérez-vous, monsieur le ministre, qu'il ne faut plus espérer de bonnes surprises en matière de dette ? En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, le montant inscrit en loi de finances initiales était inférieur d'environ 4 milliards d'euros, mais l'écart s'explique sans doute par la surtaxe de l'impôt sur les sociétés. N'attendez-vous donc aucune bonne surprise du dernier acompte de l'impôt sur les sociétés ? L'économie est pourtant en bonne santé.

Dernier point, pourquoi modifiez-vous le niveau des déficits prévus pour 2018, passant de 2,6 % du PIB à 2,8 % ? Dans une période de croissance, si l'on en croit le consensus des économistes, nous devrions engranger des recettes supplémentaires. Or, selon le Haut Conseil, vous avez une vision plutôt prudente des recettes. La mauvaise nouvelle de la seconde part du remboursement de la taxe sur les dividendes devrait pouvoir être absorbée par des recettes supplémentaires, et des efforts supplémentaires en matière de dépenses.

M. le ministre. Il est toujours difficile, ce n'est un scoop pour personne, de réduire les dépenses. Vous constaterez cependant que nous remédions aux 7 milliards d'euros de sous-budgétisation et d'insincérité de la loi de finances initiale par 5 milliards d'euros d'économies, qui sont gagées – c'est au motif de ces biais d'insincérité que le Sénat avait

refusé d'examiner le budget. Nous savons très bien à quel point les choses sont compliquées ; cela nous a été assez reproché cet été. Le Gouvernement a fait un effort extrêmement important, sans collectifs, sans alourdir la fiscalité – c'était bien le moins que nous devions aux Français. Pour la première fois, nous refusons de céder à cette facilité, et nous revenons à un budget plus sincère.

En ce qui concerne les intérêts moratoires, il n'y a aucune mauvaise manière de la part du Gouvernement, notamment pas à l'égard de Gilles Carrez. À la vérité, monsieur le président, j'ai proposé cette mesure dans le cadre du texte sur le droit à l'erreur, dont l'examen est prévu à la fin du mois de novembre. Au moment où M. Carrez déposait son amendement sur le premier projet de loi de finances rectificative, la disposition par laquelle nous divisons par deux le taux de ces intérêts était soumise à l'examen du Conseil d'État. Pour tout dire, nous aurions voulu que cette division par deux s'applique aussi aux intérêts dus à raison de l'annulation de la taxe sur les dividendes, mais le Conseil d'État l'a refusé. Il n'aurait pas été très intelligent de nous exposer au risque d'une censure ultérieure, il ne s'agissait pas de refuser d'être constructif, et je partage volontiers la paternité de cette très bonne idée avec tous ceux qui y souscrivaient. J'associe bien volontiers Gilles Carrez, vous-même, monsieur le président, Mme Rabault et tous ceux qui le souhaitent à cette mesure.

Quant au projet de loi de finances pour 2018, j'appelle simplement l'attention sur certains décalages entre les cénacles où nous discutons et la réalité concrète. La majorité sénatoriale, qui pouvait amender le texte du Gouvernement de manière constructive, a refusé la surtaxe proposée par le ministre de l'économie et des finances à la suite de l'annulation de la taxe de 3 % sur les dividendes. Elle a donc voté un projet de loi de finances avec un déficit de 3,2 % du PIB, dont elle s'accommode. Paraphrasons le titre du journal *Hara-Kiri* à la suite de la mort du général de Gaulle : « Bal tragique au Sénat : quatre heures de discussion, six milliards d'euros de dépenses en plus ! » Ce sont évidemment les mêmes qui prétendaient au début de la discussion que nous ne faisons pas assez d'efforts, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale. C'est un jeu politique, certes, mais force est de constater que l'esprit constructif n'est pas forcément au rendez-vous. Cela pourrait démoraliser le ministre des comptes publics, mais il reprend son bâton de pèlerin pour venir devant vous.

Quant à la dette ou à l'impôt des sociétés, en effet, le Gouvernement fait le choix de la responsabilité et de la prudence. Si nous nous étions laissés emporter par notre enthousiasme, vous nous l'auriez sans doute reproché, monsieur le président. Le souci du Gouvernement depuis six mois est de montrer que les chiffres qu'il donne, aux interlocuteurs européens rencontrés, à vous-mêmes, monsieur le président et monsieur le Rapporteur général, ainsi qu'au Rapporteur général du budget au Sénat, sont le plus sincère possible. La prudence n'est en aucun cas un manque d'optimisme.

M. le président Éric Woerth. Certes, mais cela n'empêche pas le volontarisme. Pourquoi passer de 2,6 % à 2,8 % pour revenir ensuite, éventuellement, dans des circonstances favorables, à 2,6 % ? Cette manière de faire n'est probablement pas la bonne. La sincérisation, c'était plutôt d'enranger les fruits de la croissance.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Je ferai tout d'abord quelques remarques sur la forme.

Le PLFR de fin d'année concourt effectivement à la sincérisation du budget. Sur le plan budgétaire, il est donc effectivement toujours très utile. Cependant, sur le plan des mesures fiscales et législatives, il n'est jamais discuté dans des conditions tout à fait

satisfaisantes, son examen est enserré dans des délais toujours très contraints, qui ne s'appliquent à aucun autre texte, sauf les textes relatifs à l'état d'urgence, tout de même d'une autre nature. Pourtant, à Bercy, la plupart des dispositions fiscales et législatives sont « dans les tuyaux » depuis quelques semaines ou quelques mois ! Sans renoncer à cette pratique du PLFR de fin d'année, il serait pour le moins souhaitable que les projets d'articles soient communiqués en amont à la commission des finances, de façon que nous puissions travailler.

Cette remarque était valable sous les précédentes législatures, elle le demeure. Je tiens à la qualité du travail fourni par notre assemblée.

Quant aux aspects budgétaires du PLFR, la croissance et les recettes se révèlent bien meilleures que prévu. Le Haut Conseil des finances publiques avait pourtant jugé optimiste la prévision du précédent gouvernement, et la Cour des comptes avait relevé, peut-être à tort, un risque de surestimation des recettes de TVA dans son audit du mois de juin. Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, à combien vous évaluez les recettes supplémentaires dues au retour de la croissance ? Le Haut Conseil considère à ce propos que quelques bonnes surprises sont à prévoir et que les recettes pourraient être supérieures à ce que vous prévoyez. Pouvez-vous nous communiquer un ordre de grandeur ?

Le Haut Conseil estime que « *sous réserve des incertitudes relatives au traitement de certaines opérations en comptabilité nationale portant sur des montants élevés, la prévision de déficit public de 2,9 points de PIB est plausible* ». Pouvez-vous nous donner plus de précisions sur ces incertitudes qui subsistent ? Je pense surtout à la comptabilisation de la restructuration de la filière nucléaire. En sait-on davantage sur le coût en comptabilité nationale de la recapitalisation d'Areva ?

J'en viens aux questions fiscales. Monsieur le président, j'aurais volontiers donné, à titre personnel, un avis favorable à l'amendement de nos collègues s'il avait porté non seulement sur les intérêts dus par l'État mais aussi sur ceux dus par les contribuables... C'était ce qui me préoccupait personnellement, et c'est à ce titre que je me suis prononcé contre l'amendement. Cela étant, quel sera l'impact budgétaire de la division par deux de ces taux ? Ma question porte sur l'impact consolidé, la perte de recettes s'agissant des intérêts de retard dus par les contribuables et le gain s'agissant des intérêts moratoires dus par l'État.

En ce qui concerne plus particulièrement les réclamations portant sur la contribution de 3 %, sur combien d'entre elles et sur quel volume d'intérêts moratoires, la division par deux du taux pourra-t-elle porter ? Quelle économie en résultera ?

Pouvez-vous, monsieur le ministre, faire le point sur les conditions de préparation du prélèvement à la source, notamment la phase de préfiguration qui est envisagée, ainsi que sur la portée des aménagements et simplifications apportés à la suite de ce rapport devenu notre livre de chevet ?

Les premiers échanges automatiques d'informations à des fins fiscales entre une cinquantaine de pays ont dû intervenir à compter du mois de septembre dernier, en application de l'accord de Berlin. Pouvez-vous nous livrer un premier retour d'expérience ? Sur le même sujet, la mise en œuvre de l'accord dit « FATCA » (*Foreign Account Tax Compliance Act*) depuis le mois de septembre 2015, a-t-elle donné lieu à la transmission d'informations par les États-Unis, au titre de la réciprocité ?

Un nouveau dispositif d'exonérations zonées est prévu, cette fois pour les bassins urbains à dynamiser. Disons-le très honnêtement : les exonérations zonées se multiplient et

parfois se chevauchent. Ne serait-il pas opportun de remettre à plat ces dispositifs afin d'en conserver l'efficacité tout en évitant les doublons éventuels, dans un souci d'efficacité des politiques publiques et de la dépense publique ? Je vous avoue très sincèrement que nous sommes un certain nombre à ne plus nous y retrouver.

Enfin, le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – le fameux projet de loi sur le droit à l'erreur auquel vous tenez beaucoup – a recueilli l'avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes. Y aura-t-il un projet de loi spécifique sur le droit à l'erreur en matière fiscale et douanière, comme vous l'aviez annoncé dans le journal *Les Échos* au mois de juin dernier, et ce projet de loi contiendra-t-il une disposition sur les intérêts de retard ?

M. le ministre. On ne connaît pas précisément l'impact qu'aura la baisse du taux légal sur le montant des intérêts de retard. Je puis seulement vous dire que 800 millions d'euros d'intérêts de retard ont été notifiés en 2016. La baisse du taux d'intérêt moratoire permettra de réduire de plusieurs dizaines de millions d'euros les intérêts moratoires versés au cours des prochaines années, intérêts moratoires qui sont le pendant des intérêts de retard versés par le contribuable. Si l'État vous devait de l'argent, avec un taux 4,8 %, c'était un bon placement...

Quid des recettes supplémentaires dues à la croissance ? Nous sommes prudents mais la révision de 0,1 point des hypothèses de croissance et une masse salariale plus dynamique permettent effectivement d'engranger plus de cotisations sociales, monsieur le président. Il faut dire que nous payons aussi, en LFI 2017, les conséquences de l'augmentation de la valeur du point d'indice.

Les droits de mutation à titre onéreux ont progressé de 17 %, même si les disparités entre départements sont extrêmement importantes.

M. Pierre Cordier. Les mineurs isolés, eux, sont partout.

M. le ministre. Le problème se pose partout, certes, même si certains départements sont plus touchés que d'autres. Le Président de la République lui-même l'a encore évoqué hier, lors d'un déplacement dans un très beau département que je connais bien.

La TVA, notre première recette, connaît une progression dynamique, avec une hausse de 5,1 % des recettes nettes.

Les incertitudes sont de deux ordres. Elles concernent Areva et la taxe à 3 %.

En ce qui concerne Areva, on peut distinguer deux opérations : une opération de défaisance d'un peu plus de 2 milliards d'euros, qui concerne effectivement la recapitalisation d'Areva avec des fonds publics, déjà comptabilisée dans ce que nous présentons ; une opération avec des investisseurs privés, pour environ 3 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros souscrits par l'État. À notre sens, ils n'ont pas à être comptabilisés dans le déficit – et nous nous fondons sur des arguments juridiques. Nous avons compté la première de ces deux opérations, l'incertitude repose sur la seconde. Nous serions très surpris qu'il en soit décidé différemment. Nous sommes confiants.

Le second sujet est celui de la taxe à 3 %. Il serait très étonnant que tous les remboursements soient comptabilisés dès cette année dans le déficit car, pour cela, il faudrait que toutes les entreprises concernées aient fait leur demande, ce qui est loin d'être le cas. Le ministre de l'économie et des finances a présenté un texte très sincère vis-à-vis de la

Commission européenne et, si nous devons avoir des surprises à ce sujet, elles ne sauraient être que désagréables et incompréhensibles.

Je comprends que vous vous interrogiez au sujet des exonérations zonées, et je pense qu'il appartient au Parlement, en l'occurrence à la commission des finances, de procéder au travail d'évaluation que vous avez évoqué – bien entendu, l'État vous fournira pour cela tous les éléments qui pourraient vous être utiles. De mémoire, je dirai qu'il y a huit zones franches fiscales confrontées à des difficultés particulières. Constatant que, dans le bassin minier, une centaine de communes bénéficient actuellement de dispositifs parfois contradictoires, nous proposons que 150 communes bénéficient désormais d'un dispositif unifié. Le rapport que pourrait établir votre commission serait sans doute de nature à aider le Gouvernement à mettre un peu d'ordre dans ces zones franches fiscales, tout en conservant ce qui constitue un précieux outil d'aménagement du territoire.

Pour ce qui est du prélèvement à la source, indépendamment de l'important travail réalisé par la DGFIP, mais aussi par les collecteurs – entreprises et administrations – ayant pris part à la phase d'expérimentation – qui, à mon sens, doit se poursuivre au sein de l'administration sous la forme de tests à blanc durant l'année 2018 –, qui s'est accompagné d'une campagne de communication, je voudrais répondre par anticipation à une question que M. de Courson ne va certainement pas manquer de me poser au sujet du crédit d'impôt, puisqu'il l'a déjà fait cet été dans l'hémicycle : une mission a été lancée, portant notamment sur les services à la personne, et dont les conclusions nous seront communiquées avant la mise en place du prélèvement à la source.

Enfin, vous m'avez demandé si la mise en œuvre de l'accord FATCA avait donné lieu à la transmission d'informations de la part des États-Unis. Je vous précise que les États-Unis ont effectivement communiqué à la France des informations portant sur 55 000 comptes bancaires, dont plus de 36 000 détenus par des personnes physiques. Parmi ces comptes, seuls 6 000 contribuables français ont pu être identifiés de façon fiable, ce qui illustre les difficultés auxquelles l'administration fiscale est fréquemment confrontée dans ce domaine, et qui nécessiteront que nous apportions des améliorations aux processus existants. De nouvelles informations, reçues en octobre dernier, sont en cours d'exploitation ; il est un peu tôt pour que je vous en parle aujourd'hui, mais je vous invite à me réinterroger prochainement sur ce point.

Mme Amélie de Montchalin. Je veux d'abord saluer, comme l'a également fait le Haut Conseil des finances publiques, le travail accompli par l'exécutif en termes de prudence et de plausibilité des hypothèses retenues. C'est un soulagement de voir que ce Gouvernement préfère le sérieux et la consolidation des acquis au volontarisme rhétorique de fin d'année qui prévalait jusqu'alors, consistant à obtenir des effets d'annonces en lançant des chiffres exagérément optimistes.

Pour ce qui est des investissements des collectivités locales, nous tenons pour une bonne nouvelle qu'ils soient en légère hausse, après avoir été en forte baisse durant des années. Cela pourrait être le signe d'un certain retour de la confiance manifestée par les élus locaux face à nos nouvelles méthodes de travail, notamment la contractualisation. Partagez-vous cette impression, et pouvez-vous nous donner quelques détails au sujet des investissements, afin de nous montrer qu'ils correspondent bien à des dépenses en faveur de la croissance et des infrastructures, ayant vocation à bénéficier à nos concitoyens sur le long terme ?

Si la Grèce est sortie en septembre dernier de la procédure de déficit excessif engagée contre elle en 2009 par la Commission européenne, la France est toujours sous le

coup de cette procédure, aux côtés du Royaume-Uni et de l'Espagne. Or cette situation met à mal la parole de notre pays au niveau européen sur plusieurs sujets majeurs pour notre économie, ainsi que notre compétitivité et notre capacité à négocier des accords commerciaux. La France a besoin d'être reconnue comme un pays sérieux, et nous nous félicitons de voir que les efforts accomplis par notre commission en ce sens semblent sur le point d'être couronnés de succès.

Enfin, reprenant ce que notre groupe a dit dans une tribune publiée ce matin dans *Les Echos.fr*, mais aussi vos propres déclarations de la semaine dernière, monsieur le ministre, je voudrais dire un mot au sujet des améliorations qui pourraient être apportées à nos méthodes de travail, notamment dans le cadre de l'examen des projets de lois de finances rectificatives. À notre sens, le sérieux exige que nous sortions d'un processus budgétaire trop souvent marqué par la surprise – bonne ou mauvaise. Nous estimons que davantage de temps devrait être consacré à la préparation des lois budgétaires – en bonne intelligence avec l'opposition, dans la mesure du possible – et que nous devrions faire en sorte d'assurer, tout au long de l'année, un meilleur suivi des dépenses et des recettes, afin de travailler à obtenir un meilleur alignement entre la vision strictement budgétaire et la vision politique.

La dépense publique doit permettre d'obtenir des résultats, et tout ce que nous pourrions faire au cours de l'année qui vient pour améliorer le suivi des mesures budgétaires, notamment dans le cadre de la loi de règlement – ce qui implique une meilleure répartition du temps parlementaire sur l'année – sera bienvenu. Nous allons faire des propositions en ce sens, et souhaitons connaître votre point de vue à ce sujet.

Mme Marie-Christine Dalloz. Dans son avis, le Haut Conseil des finances publiques insiste sur l'effort structurel à accomplir pour répondre aux engagements européens et sortir de la procédure de déficit excessif, et affirme que l'amélioration de la conjoncture économique crée des conditions plus favorables à la réalisation d'un tel effort. Or, nous considérons, monsieur le ministre, que cet effort structurel n'est pas au rendez-vous.

L'article 9 de ce PLFR porte sur la mise en place de l'impôt à la source, une mesure à laquelle le groupe Les Républicains réitère son opposition. Vous ne faites que repousser d'un an l'entrée en vigueur d'un dispositif qui ne donne pas du tout l'impression d'être au point, et j'aimerais que vous nous donniez quelques informations au sujet des difficultés restant à régler. Par ailleurs, nous considérons qu'un prélèvement mensuel effectué par les services fiscaux constituerait la meilleure garantie d'une contemporanéité de l'impôt sur le revenu.

C'est avec une grande satisfaction que j'ai découvert l'article 35. Durant le débat sur la loi de finances initiale, nous avons appelé votre attention à plusieurs reprises sur le fait que vous alliez mettre à mal le logement social en France. Aujourd'hui, vous ponctionnez les réserves de la Caisse des dépôts et consignations de 2 milliards d'euros pour accorder des prêts de haut de bilan bonifiés pour les offices HLM, mais on peut se demander si cette mesure sera suffisante pour soutenir les bailleurs sociaux.

Pour ce qui est de l'article 24, je me félicite que le Gouvernement ait entendu l'appel que nous avons lancé à ce sujet lors de la première lecture du premier projet de loi de finances rectificative. Comme le proposait un amendement déposé par Gilles Carrez, cet article prévoit en effet la réduction de moitié du taux des intérêts moratoires dus par l'État.

Pour conclure, si la prévision de dépenses publiques du budget général de l'État pour 2017 a été légèrement relevée, passant de 322,5 à 323,3 milliards d'euros, en réalité,

nous avons aujourd'hui un solde de dépenses en diminution. En effet, deux éléments sont à prendre en compte : d'une part, la baisse du prélèvement au profit de l'Union européenne, d'autre part, les recettes fiscales. Le PLFR que vous nous présentez prévoit 4,1 milliards d'euros de recettes supplémentaires, provenant de l'impôt sur les sociétés. Or, le PLFR que nous avons adopté définitivement hier soir prévoyait, lui, 4,8 milliards d'euros de recettes supplémentaires – le différentiel s'expliquant par l'impôt sur les sociétés. Est-ce à dire que vous avez l'intention de faire un coup de communication en nous annonçant une excellente nouvelle en fin d'année, à savoir une nouvelle réduction, non budgétée, du déficit ?

M. Mohamed Laqhila. Peut-être parce que j'ai moins d'expérience que mes collègues, je me contenterai pour ma part de relever, comme l'a fait le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), le caractère prudent des prévisions de croissance et de masse salariale pour 2018. Le HCFP estime cependant que les recettes des prélèvements obligatoires en 2017 pourraient être légèrement supérieures à ce qui est prévu par le Gouvernement, ce qui est une bonne nouvelle, et il émet des réserves quant aux incertitudes relatives au rendement de certains impôts, sans préciser lesquels. Même si la question a été posée tout à l'heure par le Rapporteur général, des incertitudes demeurent, notamment quant au traitement en comptabilité nationale de certaines opérations : pourriez-vous revenir sur ce point ?

Par ailleurs, le HCFP constate que l'effort structurel est quasiment inexistant en 2017, ce qui est compréhensible compte tenu de la situation laissée par vos prédécesseurs, mais souligne que l'effort structurel pour 2018 reste très faible. N'est-il pas temps, monsieur le ministre, de profiter de l'amélioration de la conjoncture économique pour faire plus d'efforts en vue de la réduction du déficit structurel ?

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, je souhaite vous demander de nous faire un commentaire de cet extrait de l'avis du HCFP : *« Le Haut Conseil constate que l'effort structurel serait quasiment inexistant en 2017 et très faible dans la prévision pour 2018, alors même que le chemin à parcourir pour ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme reste important, et que l'amélioration de la conjoncture économique crée des conditions plus favorables à la réalisation d'un tel effort. »*

Le Haut Conseil explique en effet que nous avons encore une augmentation des dépenses de 1,9 % en valeur, hors crédits d'impôt : pourriez-vous nous indiquer ce qu'il en est crédits d'impôt compris ? Je crois que nous en sommes à environ 2,2 %, un chiffre assez proche de celui de la croissance du PIB. Il y a là, à l'évidence, une réduction insuffisante de la dépense publique, comme je le dis depuis vingt-cinq ans.

Par ailleurs, si je ne suis pas fondamentalement hostile au prélèvement à la source, j'ai voté contre parce que l'ancienne majorité nous expliquait qu'il fallait y voir la première phase de la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu. Monsieur le ministre, pourriez-vous nous confirmer que vous êtes hostile à cette fusion – ce qui me fera peut-être changer d'avis sur le prélèvement à la source ?

Enfin, si vous avez repris une proposition du groupe Les Républicains en divisant par deux le taux des intérêts de retard et des intérêts moratoires, qui passent de 4,8 % à 2,4 %, ne pensez-vous pas qu'il serait plus judicieux d'indexer ce taux sur celui des obligations assimilables du Trésor (OAT) à cinq ans ou à dix ans ? La même question s'était déjà posée dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, où nous n'avions pas réussi à imposer au Gouvernement de l'époque de retenir le même taux pour les intérêts de retard – c'est-à-dire pour les créances de l'État – et pour les intérêts moratoires –

les dettes. Fort heureusement, il semble que vous soyez un peu plus ouvert que vos prédécesseurs sur ce point – mais c’est sur vos actes que vous serez jugé.

Mme Valérie Rabault. Monsieur le ministre, je souhaite vous poser des questions au sujet de plusieurs articles de ce PLFR 2.

À l’article 36, relatif à l’impact de l’assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP), il semble qu’il soit question de faire bénéficier du fonds les communes dont les écoles sont organisées sur huit demi-journées, dont cinq matinées : pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet ?

L’article 35 prévoit d’accorder aux bailleurs sociaux des prêts pour 2 milliards d’euros à taux zéro, ce qui représente un coût pour l’État compris entre 35 et 40 millions d’euros si l’on considère que le taux qui devrait normalement s’appliquer à ces prêts serait de 2 % ou 2,5 %. Ce coût est très loin du montant de 1,7 milliard d’euros, correspondant aux économies que vous demandez aux bailleurs sociaux.

Même s’il semble que ma position soit minoritaire, je veux vous dire que je suis choquée par la disposition ayant pour objet la garantie de 1,2 milliard d’euros accordée par l’État pour l’organisation des Jeux olympiques (JO). Je rappelle que les organisateurs des JO ne paient pas d’impôt sur les sociétés, ni de cotisations sociales : pour eux, c’était déjà fromage et dessert – en vertu, il est vrai, de dispositions adoptées par notre majorité –, mais vous décidez maintenant de leur offrir le café ! Je rappelle que cette garantie porte sur le déficit budgétaire éventuel de l’organisation, ce qui est proprement surréaliste !

Pourriez-vous nous indiquer le coût de l’article 13, qui vise à mettre en place des dispositifs fiscaux au bénéfice exclusif du Pas-de-Calais ?

Les articles 14 et 15, qui se rapportent au droit européen, sont assez complexes. Pourriez-vous nous donner quelques exemples concrets de leur application, afin que nous comprenions bien de quoi il s’agit ?

Tout aussi complexe, l’article 11 est relatif aux conventions fiscales conclues avec certains pays ; il prévoit notamment un crédit d’impôt visant à éviter la double imposition. Comme vous le savez, certains pays, que je ne citerai pas ici, bénéficient en vertu de conventions fiscales d’une imposition nulle sur les plus-values immobilières qu’ils peuvent réaliser en France, à condition de passer par des fonds d’État – étant précisé que les fonds d’État sont parfois les fonds détenus par les familles régnantes... Pouvez-vous nous préciser si ces États bénéficient en plus d’un crédit d’impôt de la part de l’État français ? Il s’agit là, pour moi, d’un point extrêmement important.

M. Éric Coquerel. Vous avez parlé de sincérité du budget, monsieur le ministre, mais j’ai du mal à partager votre enthousiasme sur ce point quand je vois l’effet d’aubaine que permet encore la *flat tax* pour les dividendes, calculé à 1,5 milliard d’euros uniquement sur le stock de dividendes actuels, alors qu’ils ne vont pas manquer de gonfler après l’application de la *flat tax* – ce qui me fait penser que votre budget n’est pas si sincère que vous le dites.

En page 10 de ce PLFR, on peut voir que celui-ci se traduit par l’annulation de près de 850 millions d’euros de crédits – l’intérieur, la justice et le travail sont parmi les plus touchés. Cela me conduit à m’interroger au sujet des 188 millions d’euros prévus pour les

contrats aidés : où va-t-on prendre cette somme, alors que les crédits du ministère du travail sont ceux subissant le montant d'annulations le plus élevé ?

Le ministère de l'économie et des finances est lui aussi touché par les annulations de crédits, ce qui va se traduire par des réductions d'effectifs : n'est-ce pas inquiétant pour un ministère qui devrait être en pointe sur la question de la lutte contre la fraude fiscale ?

Enfin, nous trouvons très étonnant de voir le prélèvement à la source figurer dans un projet de loi de finances rectificative – alors même, d'ailleurs, que M. Le Maire et vous aviez déclaré, fin mai, être contre ce projet, considérant qu'il serait source de complexité pour les entreprises. Pour nous, cette réforme est inutile, la France étant déjà est en pointe en matière de déclaration préremplie, de paiement dématérialisé – 90 % – et de respect des obligations de paiement – 94 % à l'échéance, 99,4 % à N+1. Par ailleurs, la complexité du prélèvement à la source va se traduire par un coût qui, actuellement estimé à 10 euros par déclaration en Allemagne, s'élèverait à 230 millions d'euros pour les entreprises françaises. Il s'y ajoute, enfin, des problèmes en termes de confidentialité. Pour toutes ces raisons, il nous paraît incompréhensible que vous teniez à mettre en application une mesure coûteuse et qui n'apporte rien en matière de consentement à l'impôt. Les seuls à pouvoir se réjouir vont être les prestataires extérieurs, qui vont gagner beaucoup d'argent dans cette opération, mais je ne pense pas – en tout cas je l'espère – que c'était votre objectif.

M. Fabien Roussel. Monsieur le ministre, je souhaite vous interroger au sujet de l'article 13. Vous proposez de défiscaliser les entreprises qui se créeront ou se développeront dans le bassin minier, sans conditionner cette mesure à un engagement de la part des entreprises concernées à embaucher des salariés issus du bassin minier. Vous connaissez très bien la situation du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, où se concentrent les plus grandes difficultés d'une région déjà sinistrée, affichant un taux de chômage des moins de 25 ans de près de 33 %, mais aussi le taux de surmortalité le plus élevé de la région, donc de France. Alors que le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais compte 1,1 million d'habitants, on n'y trouve pas même un centre hospitalier universitaire : l'établissement de soins le plus important est l'hôpital de Lens, où le service de pneumologie vient de fermer faute de médecins – alors que chacun sait que la région est confrontée à des problématiques particulières à cet égard.

En mars dernier, le précédent gouvernement avait annoncé un plan d'urgence pour le bassin minier, prévoyant 100 millions d'euros pour la rénovation de 23 000 logements. Il y a bel et bien urgence en la matière, j'en veux pour preuve que, rien que dans la communauté d'agglomération où j'ai été élu, la Porte du Hainaut, on compte plus de 5 000 logements indignes. Ce sont les logements des mineurs, ces mineurs qu'on a appelés, en 1945, pour aider au redressement de la France et auxquels on a demandé plus de charbon pour chauffer les écoles et les hôpitaux parisiens. Ils ont travaillé pour cela les dimanches et les jours fériés. S'ils en sont fiers aujourd'hui, les mineurs et leurs ayants droit, qui occupent aujourd'hui ces cités minières, souhaitent bénéficier de la solidarité nationale pour pouvoir continuer à travailler dans cette région et avoir des logements dignes. C'est pourquoi les élus du bassin minier, de gauche comme de droite, demandent ce plan d'urgence pour le bassin minier, notamment en faveur du logement. Or, l'article 13 ne prévoit aucune mesure pour le logement : où sont donc passés le fonds d'investissement stratégique pour le bassin minier et les 100 millions prévus par l'État pour la rénovation des logements dans le bassin minier ?

M. le ministre. Quand j'ai pris mes fonctions, madame Rabault, le premier dossier auquel je me suis attaqué était celui de la Coupe du monde de rugby, que nous venons à l'instant d'obtenir : en 2023, c'est la France qui organisera la Coupe du monde de rugby –

vous aurez donc l'occasion de me poser encore d'autres questions portant sur le soutien de la France à l'organisation de grands événements sportifs.

Je vais commencer par vous répondre au sujet du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires. Ce fonds – qui ne couvrait d'ailleurs pas l'intégralité des dépenses relatives aux activités périscolaires, celles-ci pouvant être très différentes d'une collectivité à une autre – n'est en principe pas maintenu pour les collectivités faisant le choix de revenir à la semaine scolaire de quatre jours, mais il peut l'être par exception, lorsque les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale acceptent les plans éducatifs globaux qui peuvent leur être soumis par les collectivités concernées – dans ce cas, bien évidemment, il faut que lesdits plans englobent des activités périscolaires.

Mme Valérie Rabault. C'est donc une possibilité nouvelle ?

M. le ministre. En fait, le fonds de soutien n'a jamais dépendu de l'organisation du temps scolaire, mais de la présence d'activités périscolaires : de ce point de vue, il n'y a pas véritablement de changement – mais nous aurons l'occasion d'y revenir lors du débat en séance publique.

Pour ce qui est de votre remarque sur le soutien de la France aux JO, je vous reconnais une certaine constance, puisque vous aviez déjà critiqué, me semble-t-il, les exonérations accordées pour l'organisation de l'Euro de football. Les avantages de ce type se justifient par le fait que leur bénéficiaire est inscrit dans le cahier des charges de l'organisation des grands événements sportifs : si l'État ne soutient pas ces événements, il y a peu de chances pour qu'ils se déroulent en France – ce qui est dommage, compte tenu des retombées économiques dont elle peut profiter. En tout état de cause, je peux vous assurer que Mme la ministre des sports et moi-même veillons à ce que les choses soient bien organisées. À cet égard, la nomination de M. Castex, conseiller maître à la Cour des comptes, au poste de délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques 2024, est de nature à rassurer l'État, tant chacun connaît les mérites de M. Castex en tant que gestionnaire et administrateur.

Pour ce qui est des mesures bénéficiant au Pas-de-Calais – sur ce point, je réponds également à M. Roussel, dont je connais l'attachement au bassin minier –, on évalue leur coût à 36 millions d'euros sur quatre ans pour l'État, et à 92 millions d'euros sur quatre ans pour les collectivités locales – 11 millions d'euros en 2019, 22 millions en 2020, 31 millions en 2021 et 28 millions en 2022. Au total, ce sont donc près de 130 millions d'euros qui vont être consacrés à cette zone fiscale de mémoire – et 500 millions d'euros pour l'ensemble des huit zones franches fiscales que nous avons évoquées tout à l'heure.

Monsieur Roussel, je partage une grande partie de votre analyse. Je crois que les propos tenus par le Président de la République à la préfecture du Nord, avant-hier, en faveur du bassin minier vous ont rassuré. Je vous fais observer que le plan d'urgence de 100 millions d'euros annoncé par le précédent gouvernement quelques semaines avant le premier tour de l'élection présidentielle n'avait pas été financé et qu'il convient maintenant de le concrétiser.

Par ailleurs, vous le savez, le groupe SNI, filiale de la Caisse des dépôts, va entrer dans le cadre de Maisons & cités : il s'agit de s'attaquer au problème de l'insalubrité de l'habitat dans le bassin minier. Vous connaissez mon attachement personnel à la réalisation de ces dossiers collectifs. Si vous proposez un amendement visant à établir un lien entre exonérations fiscales dans le Pas-de-Calais et emploi local, et à condition bien sûr que la

disposition soit constitutionnelle, j'y serai favorable. Je vous propose donc de travailler en amont avec Mme Pénicaud et d'échanger avec vous.

Madame de Montchalin, je vous remercie pour la tribune que vous avez écrite avec M. Laurent Saint-Martin et l'ensemble du groupe La République en Marche, et qui fait écho aux propositions que j'ai faites au président de l'Assemblée nationale sur le volet recettes et sur l'étude de la loi de règlement. Je vous précise que les dépenses supplémentaires en faveur des collectivités locales sont à la fois des dépenses de fonctionnement et d'investissement. S'agissant des dépenses de fonctionnement, il faut noter l'augmentation de 0,6 % du point d'indice qui a été décidée par l'ancien gouvernement et qui doit se traduire concrètement dans les budgets des collectivités, le glissement vieillesse-technicité (GVT) et sans doute un petit relâchement. Je ne peux pas faire la distinction devant vous entre l'investissement et le fonctionnement pour ne pas prolonger nos débats, d'autant que vous passez actuellement des nuits avec le ministre sur ce sujet.

Madame Dalloz, vous m'interrogez sur les prévisions de l'impôt sur les sociétés. Les chiffres sont différents parce que nous essayons d'être prudents et sincères. N'oublions pas trop vite le rapport de la Cour des comptes, qui prévoyait une sur-budgétisation de l'impôt sur les sociétés. Nous avons ainsi retranché 600 millions d'euros. Nous prévoyons donc un supplément de 4,1 milliards d'impôts sur les sociétés, soit 4,7 milliards au titre de la taxe à 3 % sur les dividendes, moins 600 millions. C'est un impôt extrêmement volatil, et nous n'avons pas le cinquième acompte. Je pourrais faire des prévisions optimistes, mais je préfère venir devant vous avec des chiffres sincères qui sont ceux de mon administration.

Vous nous reprochez dans la même phrase de ne pas faire d'effort structurel et la politique du logement que nous voulons mener. Voilà une belle antiphrase ! Sur l'effort structurel, je répondrai la même chose à M. de Courson et à M. Laqhila : c'est effectivement quand la croissance est là, même si elle n'est pas très élevée par rapport à d'autres pays européens, que l'on peut faire des réformes structurelles.

Les réformes structurelles que nous avons lancées depuis six mois et que nous engagerons très prochainement sont nombreuses : politique du travail, des transports, du logement – M. Carrez a salué cet effort à la tribune, et il m'a d'ailleurs prévenu que ce serait difficile, – retraites. C'est en effet difficile, mais c'est nécessaire. En matière de politique des transports, je rappelle que ce sont les crédits budgétaires qui financent les grandes infrastructures. Or il s'agit de faire en sorte que, comme pour la Société du Grand Paris, ces financements soient prévus à partir d'assiettes locales. Cela pourrait faire écho à la difficulté rencontrée par l'ancien gouvernement d'avoir voulu continuer à lancer des projets après avoir supprimé l'écotaxe. Nous travaillons également avec Mme Buzyn, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur le forfait, et donc le fonctionnement de l'hôpital, mais aussi sur le financement de la sécurité sociale. Je rappelle que le nombre d'actifs par rapport au nombre d'inactifs a beaucoup évolué depuis 1945. Comme le disait le général de Gaulle, on peut tous regretter les bateaux à voile et la douceur des lampes à huile mais le monde change. Enfin, la concertation a été lancée sur la réforme sur les retraites, que beaucoup d'entre vous appellent de leurs vœux, quel que soit le banc sur lequel ils siègent.

On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas de réformes structurelles. La Commission et le Haut Conseil, estiment peut-être qu'il n'y a pas de réduction de l'effort structurel dans les chiffres. Mais on peut aussi considérer qu'en six mois, ce gouvernement lance des projets qui produiront davantage d'effets qu'un coup de rabot budgétaire. Nous aurons l'occasion d'en parler.

Madame Rabault, s'agissant de la Caisse des dépôts, ces 2 milliards correspondent non pas à des ponctions, mais à des prêts. En tout état de cause, la politique du logement ne se résume pas au PLFR ou au PLF.

Monsieur Laqhila, concernant la recapitalisation d'Areva, il faut distinguer la part qui se fait exclusivement sur fonds publics – 2 milliards – et qui apparaît donc dans le déficit, de celle qui intervient en complément d'investissements privés et qui est de l'ordre de 2,5 milliards.

M. de Courson m'a demandé si le prélèvement à la source était la phase cachée de la fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu. La réponse est non, non et non. J'espère ainsi le convaincre d'accompagner cette réforme. Effectivement, il faudra être vigilant quant à son exécution. En la matière, je sais pouvoir compter sur le professionnalisme des agents de la DGFIP.

M. Coquerel a évoqué 850 millions d'euros de crédits pour payer l'augmentation du coût des opérations extérieures et des dépenses de personnel dans l'éducation nationale. Il s'agit essentiellement de crédits qui ne sont pas consommés en cette fin d'année, y compris d'ailleurs des crédits de mon ministère. Il n'y a donc pas, à ce titre, de sujet politique, même si, je le sais bien, tout est politique. Sur le travail, c'est compensé intégralement par des dépenses moindres, certaines dynamiques n'étant pas au rendez-vous. Ainsi, les crédits affectés à la prime à l'embauche seront-ils en baisse. Ne vous inquiétez pas, nous ne finançons pas ces mesures en handicapant l'action de Mme Pénicaud, qui est très courageuse dans ses réformes.

Vous avez expliqué que le prélèvement à la source constituait un problème pour les entreprises. Avouez qu'entendre cela de votre part, est un peu salé ! C'est une grande avancée pour les contribuables, notamment pour les plus jeunes qui entrent sur le marché du travail et qui doivent parfois contracter des crédits à la consommation pour payer leurs impôts quand ils n'ont pas la chance que leur famille leur prête de l'argent. De même, pour ceux qui arrivent à la retraite, il y a un an de décalage entre le moment où ils paient leurs impôts et où ils perçoivent une rémunération plus basse. Et je pourrais encore citer les veufs ou les veuves. Nous aurons l'occasion d'y revenir en séance publique.

M. Laurent Saint-Martin. Je voudrais revenir sur les ouvertures et annulations de crédits que notre commission a approuvées cet été. Ces décrets visaient à remédier à d'importantes sous-budgétisations. Une partie des crédits annulés avait été effectivement à la base mise en réserve.

Nous savons les risques que représente une réserve de précaution trop importante. C'est une pratique qui amoindrit la visibilité et la responsabilité des gestionnaires sur les crédits qui sont alloués, et en ce sens qui dévie de l'esprit de la LOLF. Dans un effort important de sincérisation et de responsabilisation des gestionnaires que salue votre majorité, vous avez donc décidé pour le budget 2018 de limiter la réserve de précaution à 3 % au lieu de 8 %, et de lui redonner ainsi sa vocation initiale, celle d'une réserve mobilisable en cas de nécessité.

Pour mieux anticiper cette baisse de réserve de précaution et s'assurer que nous n'allons pas réitérer la même procédure l'été prochain – c'est désormais notre leitmotiv –, pourriez-vous nous indiquer où en sont les administrations concernées par les ouvertures et annulations de crédits du mois de juillet dernier ? Les crédits ouverts ont-ils été suffisants et quel impact ont eu les annulations de crédits mis en réserve ? Je citerai quelques exemples

phares : les OPEX, le plan de formation, les contrats aidés, les demandeurs d'asile, l'hébergement d'urgence ou encore l'allocation aux adultes handicapés.

M. Patrick Hetzel. Comme l'a rappelé hier le Rapporteur général, un certain nombre de mesures d'ajustements budgétaires et de dispositions doivent effectivement figurer dans la loi de finances. Toutefois certains articles techniques auraient pu trouver place dans une loi de finances spécifique que nous aurions pu examiner au printemps, sans urgence, ce qui nous aurait permis un travail plus approfondi. Je pense par exemple à ce qui relève de la géothermie, sujet extrêmement sensible. Dans ma circonscription, 10 % d'un village est en train de s'effondrer à cause d'un forage. Or, sur ces questions, vous y allez à la hussarde, ce qui est dommage. Comptez-vous remédier à cela dans le futur ?

M. Philippe Vigier. Charles de Courson a évoqué la baisse très faible du déficit structurel. Je note pour ma part que vous augmentez le plafond des autorisations d'emplois de l'État de plus de 350, ce qui veut dire en clair que l'effort pour l'État pour 2017 sera voisin de zéro. Si vous voulez vraiment diminuer les dépenses publiques et engager vos réformes d'ampleur à partir 2018-2019, vous devrez faire un effort considérable sur ce point.

Je constate que vous rajoutez 75 millions d'euros pour financer les OPEX, ce qui si mon calcul est fidèle, fait un total de 725 millions d'euros en 2017 pour les opérations extérieures. On parle souvent de 1,1 milliard ou 1,2 milliard. Où prend-on la différence ? Dans le budget général des armées ?

L'article 13, qui prévoit la création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui s'installent dans les bassins miniers, est un dispositif puissant. J'y ai reconnu la patte du ministre sur un territoire en difficulté. Je note que les dispositions mises en place sont très intéressantes et j'ai essayé de les superposer avec celles prévues dans les zones de revitalisation rurale, dans lesquelles les critères pour bénéficier de dispositifs fiscaux sont très difficiles à remplir. Ce que vous faites pour ce grand bassin pourra-t-il être superposé dans les territoires ruraux ?

Mme Christine Pires Beaune. Vous avez évoqué une mauvaise nouvelle concernant les dépenses locales mais toutes les dépenses ne sont pas particulièrement mauvaises, s'il s'agit notamment des dépenses d'investissement susceptibles de générer des économies de fonctionnement. Par ailleurs, ces dépenses créent des recettes de TVA.

Vous voyez comme une bonne nouvelle la baisse de la contribution au budget européen qui, selon vous, serait due à une sous-consommation des crédits. Savez-vous sur quelle politique il y a eu sous-consommation ? Vous comprenez que ce soit difficile à entendre, notamment pour nos agriculteurs qui attendent le versement de l'aide PAC ou encore pour de nombreuses associations qui attendent le versement des aides du programme LEADER.

Dans le projet remis pour avis au Haut Conseil, l'inflation serait de 1 %. Si je compare ce pourcentage au taux d'évolution de la dépense publique qui figure dans la loi de programmation des finances publiques, cet objectif sera très difficile à tenir. Une clause de revoyure pour 2019 serait, me semble-t-il, une bonne chose.

Enfin, je profite de votre présence pour vous interroger sur la ponction de 169 millions d'euros sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) puisque vous aviez pris l'engagement, en première lecture, de revenir sur cette ponction. Hier, le ministre Collomb ne nous a pas donné de réponse. En avez-vous une à nous fournir aujourd'hui ?

Mme Olivia Gregoire. Monsieur le ministre, je vous remercie de votre présence aujourd'hui pour nous expliquer ce texte dont les prévisions ont été saluées comme crédibles, prudentes et honnêtes par le Haut Conseil des finances publiques.

Ma question porte sur la confirmation apportée par ce texte de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 du mécanisme de prélèvement à la source.

L'ensemble des acteurs économiques et politiques avaient conscience qu'une entrée en vigueur du mécanisme au 1^{er} janvier 2018 faisait peser une charge trop lourde sur les entreprises, notamment sur les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises. Le Gouvernement avait décidé dès le mois de juin de repousser d'un an le dispositif afin de tirer les conséquences de ce constat pratique. Je salue à nouveau cette décision.

Je souhaite vous interroger sur les premiers résultats des études ayant eu lieu ou étant menées actuellement concernant la mise en œuvre du prélèvement à la source. Pouvez-vous nous expliquer rapidement comment ce PLFR permet de présenter de premiers éléments rassurants pour les chefs d'entreprise sur le lancement et la facilité de mise en œuvre de ce dispositif ? Quelle formation, quel accompagnement pourraient être proposés à ceux qui anticiperaient encore des difficultés d'application de cette mesure phare de simplification fiscale ?

M. Xavier Paluszkiwicz. Mon intention était de vous interroger sur ce que nous apprenions ce matin et que vous avez très justement mis en exergue dans votre propos liminaire comme faisant partie de l'une des bonnes nouvelles du jour : 1,5 milliard lié à la baisse des dépenses de l'État au titre du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

L'article 27 du PLF que j'ai défendu prévoit un prélèvement sur recettes (PSR) de 20,2 milliards pour 2018. Pourriez-vous expliquer les raisons de la sous-exécution du PSR pour 2017 ? Existe-t-il un risque que cette sous-exécution puisse se reproduire sur 2018 ? Autrement dit, peut-on espérer avoir ce même genre de bonne nouvelle si d'aventure le PSR au profit de l'Union européenne était surévalué en 2018 ?

J'en profite pour évoquer l'article 13 qui concerne notamment le bassin minier du Pas-de-Calais. *Quid* d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans le bassin minier de Meurthe-et-Moselle et du Pays-Haut notamment, qui est de surcroît un territoire voisin du Luxembourg, ce qui engendre des difficultés à nos entreprises ? Nous aurions là l'opportunité de répondre aux disparités fiscales entre la France et le Luxembourg, et donc de faire d'une pierre deux coups.

Mme Véronique Louwagie. Ma première question porte sur l'article 8, qui prend en compte les plafonds des autorisations d'emplois de l'État. Nous constatons qu'en 2017, ils sont rehaussés de 358 équivalents temps plein (ETP). Je veux comparer ce chiffre à la prévision réalisée au titre de 2018. Si ma mémoire est bonne, en 2016 la diminution du nombre d'ETP était de l'ordre de 348. Est-ce à dire qu'entre 2016 et 2018 il n'y aura pas de variation des effectifs sur le budget de l'État ?

Ma seconde question, qui porte sur le prélèvement à la source, concerne les difficultés qui ont été évoquées au niveau des revenus exceptionnels, des revenus fonciers. Des solutions seront-elles apportées sur ces catégories fiscales ?

Mme Bénédicte Peyrol. À la page 11 du projet de loi, il est indiqué que la prévision de charge de la dette est revue à la hausse de 0,3 milliard d'euros. En tant que

rapporteuse spéciale, je m'interroge, il faut savoir que ces crédits, ouverts depuis 2011, étaient plutôt revus à la baisse. Les prévisions pour 2018 concernant le programme 117 seront-elles revues à la hausse ?

Enfin, je partage l'analyse de Mme Rabault sur les articles 14 et 15 que le groupe La République en Marche examinera de très près. L'article 14 est en effet relatif à la mise en conformité du dispositif particulier de l'article 210 A du CGI concernant la fusion transfrontalière, et on anticipe des contentieux potentiels. On apprend de ses erreurs – après l'annulation de la taxe de 3 % sur les dividendes.

M. Michel Castellani. Vous avez indiqué, en séance publique, vouloir agir sur le financement de la future collectivité unique de Corse dans le cadre du projet de loi finances rectificative. Or, sauf erreur de notre part, nous n'y trouvons rien en la matière. Je pense que vous agirez au travers des amendements sur la péréquation départementale et sur la prise en compte ou non de la dotation de continuité territoriale dans le transfert de TVA sur lequel nous ne trouvons pas non plus l'aspect dynamique de l'évolution des trafics, donc de la dotation.

Comment le Gouvernement compte-t-il gérer la question des dotations à destination de la collectivité unique de Corse ?

M. Éric Alauzet. Je me félicite de l'ouverture de 75 millions d'euros de crédits au profit du budget de l'écologie, et notamment du programme TEPOS (territoire à énergie positive). La sous-budgétisation avait en effet conduit Nicolas Hulot il y a une quinzaine de jours à demander aux préfets de resserrer les projets sur les territoires, ce qui avait mis en difficulté les collectivités rurales. Qu'en sera-t-il de la poursuite du dispositif au-delà de 2017 ? Ce dispositif a provoqué une dynamique dans les territoires ruraux qui, souvent, n'ont pas l'ingénierie nécessaire pour mener seuls de tels projets. Cette dynamique a permis de mobiliser non seulement les élus mais aussi l'ensemble des acteurs du territoire – associations, acteurs économiques – sur des projets globaux de logement, de transport, *etc.* Il ne faudrait surtout pas re-budgétiser ces crédits en les allouant à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), pas même à l'ADEME décentralisée.

D'autre part, l'article 25 de ce projet de loi, même s'il a été rédigé avant l'affaire des *Paradise Papers*, pourrait être l'occasion pour nous d'avoir un débat fécond et d'enrichir notre dispositif de transparence fiscale.

M. Michel Lauzzana. Cet article 25 évoque le contrôle des informations transmises dans le cadre de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers à des fins fiscales. En quoi augmentera-t-il l'efficacité de la chasse aux fraudeurs ?

M. le ministre. Plusieurs députés m'ont interrogé concernant les OPEX et Sentinelle. Je commencerai par répondre à M. Saint-Martin. La loi de finances initiale pour 2017 avait prévu 450 millions d'euros de crédits. Le décret d'avance de juillet en a ajouté 650 millions et le décret d'avance de fin d'année, 300 millions. Cela fait au total 1,4 milliard d'euros, à la fois pour les OPEX et pour Sentinelle, soit à peu près 100 millions d'euros de plus que ce qu'on attendait en juillet.

Monsieur Vigier, nous essayons de sincériser les OPEX. Nous avons ainsi rajouté 200 millions d'euros de crédits dans le PLF 2018. Nous le ferons chaque année. Indépendamment de l'augmentation sans précédent du budget de l'armée, nous souhaitons, avec la ministre des armées, sincériser chaque année les OPEX en en prenant une part dans

le cadre du budget. Bien sûr, ces besoins dépendent beaucoup du coût des opérations, des théâtres sur lesquels nous sommes présents, des décisions internationales et de celles du Président de la République.

Nous faisons, monsieur de Courson, un très important travail de sincérisation budgétaire. Je peux comprendre que nous n'en fassions jamais assez mais les décrets d'avance comme celui de cet été sont assez rares, de même qu'il est assez rare de rétablir la sincérité du budget comme nous le faisons. Nous allons peu à peu sincériser le budget des OPEX et essaierons de faire en sorte que les dépenses militaires soient financées par le budget des armées. Cela ne veut pas dire que le budget des armées n'augmente pas par ailleurs, bien au contraire : je rappelle qu'il y aura l'an prochain 200 millions d'euros supplémentaires pour les OPEX et 1,8 milliard, pour l'intégralité du budget de l'armée.

Monsieur Hetzel, je ne suis pas un spécialiste de la géothermie. Je ne pense pas qu'il soit souhaitable de revenir sur ce que prévoit de faire le Gouvernement mais puisque vous semblez interroger la méthode retenue plutôt que le fond, je vous propose de venir avec les élus locaux de votre circonscription me voir à Bercy, en lien avec les cabinets ministériels concernés. Nous verrons alors ce que nous pouvons faire pour modifier le texte, si jamais nous trouvons un compromis.

La charge de la dette a été évoquée par Mme Peyrol et par M. le président de la commission. En 2017, les 0,3 milliard d'euros supplémentaires s'expliquent par une baisse de 0,4 milliard d'euros en lien avec les taux d'intérêt et par une augmentation de 0,7 milliard d'euros en lien avec l'inflation. Nous restons prudents – nous aurons l'occasion de reparler dans l'hémicycle de la dette et de ses perspectives. J'ai bien entendu les propos du président Woerth, nous préférons cependant ne pas jouer avec les chiffres. Il y a certes une légère différence entre l'optimisme et le volontarisme mais nous essayons d'avoir la plus grande sincérité budgétaire possible.

Le besoin de financement de l'Union européenne baisse de 10 milliards d'euros : 8 milliards d'euros du budget de cohésion n'ont pu être dépensés par certains pays de l'Est, notamment au titre des infrastructures, et 2 milliards d'euros au titre du produit des amendes perçues. La France finançant 15 % du budget européen, l'économie est pour nous de 1,5 milliard d'euros. Cela ne se reproduira sans doute pas et peut-être même devons-nous contribuer davantage au budget de l'Union européenne dans le futur.

Des questions ont été posées concernant la DC RTP. Si le ministre d'État n'a pas pu apporter de réponse, c'est que nous y travaillons. Je vous ai promis d'y revenir en deuxième lecture avec le Rapporteur général.

Monsieur Alauzet, concernant les engagements en grande partie non financés par le gouvernement précédent – et en particulier par le ministère de Mme Royal –, le secrétaire d'État Sébastien Lecornu a déjà répondu : 75 millions d'euros de crédits sont ouverts. L'effort est très important même s'il ne couvre pas toutes les demandes. L' élu de Tourcoing que je suis a ainsi reçu un courrier dans lequel le Gouvernement lui indiquait ne pas pouvoir financer la crèche à économie positive de la commune. Vous constaterez donc qu'il n'y a pas de favoritisme. J'entends que cela pose des difficultés. Nous allons en régler une partie grâce à cette ouverture de crédits. Il appartiendra sans doute au ministère de la transition écologique et solidaire de voir avec les parlementaires comment adapter au mieux les projets des territoires avec les exigences budgétaires. Peut-être y aura-t-il moyen de trouver un compromis. J'entends bien que ces TEPOS présentent un intérêt particulier dans les territoires ruraux mais ce n'est pas à moi de vous présenter la stratégie du ministère de la transition écologique. Nous faisons déjà un effort conséquent puisque, de mémoire, il n'y

avait que 400 millions d'euros de crédits budgétisés sur les 750 millions annoncés et assortis parfois d'engagements écrits de l'État.

Votre seconde question concernait la fraude et l'évasion fiscale, ce qui me permet aussi de répondre à M. Coquerel. La DGFIP est une administration complexe, divisée en de très nombreux services. Les moyens humains alloués au service du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude sont maintenus et aucun poste n'y sera supprimé. La fermeture du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) donnera lieu à des redéploiements d'effectifs intégralement destinés à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Je ferai à ce sujet trois remarques. Tout d'abord, le renseignement fiscal doit être approfondi, notamment grâce à une meilleure utilisation des données disponibles. Il faut pour cela que l'administration fiscale continue à se moderniser pour que les *data* puissent nous aider à mieux utiliser les ressources de la DGFIP, en lien avec les douanes et Tracfin. Il convient ensuite de veiller à ce que l'évasion et la fraude fiscales caractérisées, qui sont internationales, n'échappent pas à l'attention du contrôleur fiscal, même s'il dispose de moyens supplémentaires. L'ancien gouvernement a beaucoup œuvré, en signant des conventions internationales, pour que le renseignement international soit effectif. Il est d'ailleurs fort heureux que le scandale actuel ne touche pas l'administration française, c'est pourquoi je remercie l'ancien gouvernement et l'administration d'avoir mené une action particulière en ce domaine. Enfin, on peut, comme vous, monsieur Coquerel, être choqué par l'optimisation fiscale mais dans ce cas, c'est la loi qu'il faut faire évoluer car cette optimisation est souvent légale. M. Alauzet comme le groupe La République en Marche ont des projets d'amendements sur la fraude et l'évasion fiscales, auxquels le Gouvernement a déjà donné un avis favorable de principe. Nous serons évidemment tout aussi favorables aux autres amendements déposés sur le sujet, à condition qu'ils soient réalistes.

En ce qui concerne le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, la préfiguration de l'année 2018 permettra un rodage du dispositif avant sa mise en œuvre opérationnelle. Ce prélèvement à la source « à blanc » aidera toutes les collectivités et tous les employeurs. Nous avons retenu plusieurs conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et prévu un assouplissement des sanctions, notamment en cas de modulation erronée ainsi que la prise en compte du cas spécifique des gérants et associés et de celui des revenus imposés selon les règles applicables aux traitements et salaires mais ayant la nature de bénéfices non commerciaux. Sont également prises en compte les questions du foncier et du crédit d'impôt. Enfin, nous avons élaboré un dispositif de communication beaucoup plus efficace que celui qui était prévu, même si beaucoup de moyens ont déjà été mis en place. Si, dans le courant de l'année prochaine, votre commission souhaite auditionner les personnes chargées du sujet au sein de l'administration fiscale, elles sont évidemment à votre disposition. Il s'agit de faire en sorte que cette nouvelle démarche, importante pour l'ensemble des Français, soit une réussite.

Pour répondre à la question de M. le président de la commission, il ne faut pas confondre la masse salariale et les effectifs. L'évolution de la masse salariale s'explique non seulement par le GVT mais aussi par l'augmentation de la valeur du point d'indice.

Nous avons déjà évoqué les emplois dans le cadre de l'examen du PLF, madame Louwagie. L'idée du Gouvernement est de répondre à des besoins très importants en matière de sécurité, d'encadrement et de justice. Votre groupe réclame parfois la création de nouvelles places de prison. Or, je rappelle qu'il faut à peu près un emploi par place de prison créée. Nous avons décidé de freiner les dépenses de personnel puisqu'il y a eu, de mémoire, 14 000 créations d'emplois au cours des deux dernières années du quinquennat précédent, qu'il n'y en a eu aucune en 2017 et qu'au total, moins de 5 000 emplois sont supprimés.

Nous avons annoncé qu'une fois publié le rapport du Comité Action publique, nous regarderions quelles missions seraient concernées. Vous avez donc raison de dire qu'en 2017, l'effort d'économies fourni n'est que tendanciel et qu'il ne correspond pas à celui que vous souhaitez.

S'agissant de la Corse, vous connaissez les débats quasiment mieux que moi, monsieur Castellani. Je sais que le travail se poursuit avec le ministère de l'intérieur. Nous aurons l'occasion, tant dans le cadre du PLF que du PLFR, de revenir sur cette délicate question corse, d'autant que des élections se profilent. Chacun conviendra de la mauvaise rédaction des PLF précédents et du PLF actuel sur le sujet.

Enfin, nous pourrions débattre de la fiscalité des entreprises situées dans le bassin minier de Meurthe-et-Moselle mais je ne voudrais pas sous-estimer les difficultés des autres territoires de la République. Dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, il y a eu 1 million de suppressions d'emplois en quinze ans. Je ne dis pas qu'il faut mettre en concurrence les territoires en difficulté mais les faits sont là. Aider les territoires industriels comme les territoires ruraux par des dispositifs d'exonération fiscale coûte très cher. Sans doute faut-il par conséquent le faire sur la base de critères permettant d'éviter la différenciation entre territoires. Le débat parlementaire pourrait être l'occasion d'identifier ces critères. La différence entre votre territoire, monsieur Paluszkiwicz, et la région des Hauts-de-France est que les départements du Nord et du Pas-de-Calais et d'autres collectivités de la région ont mis beaucoup de leur poche pour que les entreprises bénéficient de ces exonérations. Je suis prêt à discuter avec vous et avec les élus de votre territoire mais encore faut-il que tout le monde apporte sa contribution. J'ajoute que ces zones franches sont limitées dans le temps, l'idée étant que les territoires reviennent *in fine* à un modèle économique fonctionnant comme ailleurs.

EXAMEN DES ARTICLES

La commission des finances a examiné les articles du présent projet de loi de finances rectificative lors de ses deux réunions du mercredi 29 novembre 2017, matin et après-midi.

Article liminaire

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article présente, sous forme de tableau, les prévisions de soldes de l'ensemble des administrations publiques pour 2017. Il prévoit ainsi un déficit public de 2,9 % du PIB pour 2017, dont un déficit structurel de 2,2 % du PIB, un déficit conjoncturel de 0,6 % du PIB et des mesures exceptionnelles et temporaires de 0,1 % du PIB.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

L'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾ impose d'insérer dans la loi de finances de l'année comme dans les lois de finances rectificatives un article liminaire qui présente « *un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, 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* ».

Le présent article porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues, et non sur le seul budget de l'État. Il offre ainsi une **vision consolidée de l'ensemble des finances publiques** : administrations publiques centrales, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale. Il porte sur la seule année 2017, soit l'année afférente au présent projet de loi de finances rectificative.

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

PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE PUBLIC POUR 2017

(en % du PIB)

Texte	LFI 2017	PLF 2018	PLFR-1 2017	PLFR-2 2017
Solde public	- 2,7	- 2,9	- 2,9	- 2,9
Écart par rapport à la LFI 2017		- 0,2	- 0,2	- 0,2
		Écart par rapport au PLF 2018	0	0
		Écart par rapport au PLFR-1 2017	0	0

LFI : loi de finances initiale.

PLF : projet de loi de finances.

PLFR : projet de loi de finances rectificative.

Source : *commission des finances*.

Le déficit public est prévu à 2,9 % du PIB, soit 0,2 point de plus que prévu en loi de finances initiale⁽¹⁾. Cette prévision est inchangée par rapport aux articles liminaires du projet de loi de finances pour 2018 et de la première loi de finances rectificative pour 2017.

La décomposition du déficit (I) a fait l'objet d'un avis détaillé du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) (II).

I. LA DÉCOMPOSITION DU DÉFICIT

Le présent article évalue pour 2017 :

- le **déficit public à 2,9 %** du PIB ;
- et le **déficit structurel à 2,2 %** du PIB.

DÉCOMPOSITION DU SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR 2017

(en % du PIB)

Soldes	Prévision 2017
Solde structurel (1)	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	- 0,6
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,1
Solde effectif (4 = 1 + 2 + 3)	- 2,9

Source : *article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative*.

A. UN DÉFICIT PUBLIC DE 2,9 % DU PIB

Le déficit public mesure la différence entre la totalité des dépenses publiques et la totalité des recettes publiques, mesurées en comptabilité nationale.

1. Une baisse constante du déficit depuis 2009

Le point le plus bas de solde effectif a été atteint en 2009, année qui a suivi la crise financière de 2008, avec un déficit record de 7,2 % du PIB. En 2017, il sera ramené à 2,9 % du PIB selon la prévision actualisée du présent projet de loi

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

de finances rectificative. Le déficit public aura été **réduit de 4,3 points de PIB en huit ans**.

Une nouvelle réduction du déficit public de 0,1 point de PIB est prévue pour 2018. Celui-ci sera ainsi ramené à **2,8 % du PIB**, soit le niveau de déficit public **le plus bas depuis 2007**.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2007

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
En % du PIB	2,5	3,2	7,2	6,8	5,1	4,8	4,0	3,9	3,6	3,4	2,9	2,8
En milliards d'euros	49,5	63,5	138,9	135,8	105,0	100,4	85,4	84,4	78,7	75,9	nd	nd

Source : INSEE jusqu'en 2016, projet de loi de finances pour les années 2017 et 2018.

2. Une prévision supérieure à l'objectif fixé par la loi de finances initiale et les programmations de finances publiques

La prévision actualisée de déficit public pour 2017 est supérieure de 0,2 point à celle prévue par la loi de finances initiale. Elle est également **supérieure à celle prévue par les programmations de finances publiques** qui avaient été élaborées sous la précédente législature.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ (LPFP 2014-2019) prévoyait en effet un déficit public de 2,7 % du PIB pour 2017. Le programme de stabilité transmis au mois d'avril à la Commission européenne s'engageait quant à lui sur un objectif de déficit public de 2,8 % du PIB pour 2018.

La prévision de déficit public est donc supérieure de 0,2 point à celle de l'actuelle loi de programmation des finances publiques et de 0,1 point à celle transmise à la Commission européenne en avril.

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

La programmation pluriannuelle des finances publiques

Deux types de documents juridiques fixent un cadre pluriannuel pour les finances publiques et déterminent une trajectoire de réduction des déficits public et structurel.

En droit interne, les lois de programmation des finances publiques sont prévues par l'article 34 de la Constitution et « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». À ce titre, elles déterminent les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels. Leur contenu est précisé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En droit européen, les programmes de stabilité ont été institués par le pacte de stabilité et de croissance du 7 juillet 1997 comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques. Ils sont transmis chaque année au mois d'avril à la Commission européenne.

3. Une prévision conforme aux engagements du nouveau Gouvernement

Le Gouvernement a proposé une nouvelle trajectoire de réduction du déficit public dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Cette trajectoire est construite sur l'hypothèse d'un déficit public de 2,9 % en 2017, soit l'année précédant immédiatement le début de la nouvelle programmation des finances publiques.

TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DU SOLDE PUBLIC

(en % du PIB)

2017	2018	2019	2020	2021	2022
- 2,9	- 2,6*	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2

* Objectif révisé à 2,8 %.

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2018 prévoyait bien un déficit public de 2,9 % du PIB pour 2017 ⁽¹⁾.

La prévision actualisée du déficit public est inchangée pour 2017 et est donc conforme aux engagements du nouveau Gouvernement. Elle doit permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif ouverte à son encontre par les instances européennes en 2009.

Un premier projet de loi de finances rectificative a été adopté pour tenir cet objectif et cet engagement européen ⁽²⁾. Celui-ci a eu pour objet de tirer les conséquences de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la contribution de

(1) M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, tome II, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 235, 12 octobre 2017 ([lien](#)).

(2) M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 365, 3 novembre 2017 ([lien](#)).

3 % sur les montants distribués ⁽¹⁾ et d'instituer deux contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés dues par les plus grandes entreprises.

La mise en œuvre de la décision du Conseil constitutionnel doit entraîner une diminution des recettes fiscales nettes d'environ 5,2 milliards d'euros pour 2017 dont 5 milliards d'euros au titre des premiers remboursements aux entreprises (5 milliards d'euros supplémentaires devant être remboursés en 2018) et 0,2 milliard d'euros de moindres recettes.

Dans le même temps, les deux contributions exceptionnelles du premier projet de loi de finances rectificative pour 2017 devraient entraîner un gain budgétaire de 4,8 milliards d'euros dès 2017 (et 0,6 milliard d'euros supplémentaires en 2018).

Par conséquent, le solde public devrait être dégradé en 2017 de seulement 0,4 milliard d'euros, soit moins de 0,02 point de PIB, par rapport à la précédente évaluation figurant dans l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2018. Ceci ne devrait donc pas être de nature à remettre en cause le niveau du déficit public prévu pour 2017, établi à 2,9 % du PIB.

Ces différents impacts budgétaires sont, par ailleurs, traités en mesures exceptionnelles et temporaires. Dans la mesure où ils se compensent en grande partie, ils ne modifient pas non plus la décomposition du solde public entre solde conjoncturel, solde structurel et mesures exceptionnelles.

**IMPACT EN 2017 DE L'INVALIDATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES MONTANTS DISTRIBUÉS
ET DES CONTRIBUTIONS CRÉÉES PAR L'ARTICLE 1^{ER}
DE LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2017**

(en milliards d'euros, sauf indication contraire)

Mesure	Impact 2017
Remboursements au titre du contentieux de la contribution de 3 %	- 5,0
Moindres recettes au titre de la contribution de 3 %	- 0,2
Recettes des nouvelles contributions	+ 4,8
Total	- 0,4
Total (en % du PIB)	- 0,018

Source : commission des finances, d'après le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017.

B. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE 2,2 % DU PIB

Pour 2017, le déficit structurel serait de 2,2 % du PIB selon les nouvelles modalités de calcul retenues par le Gouvernement, et non de 1 % comme prévu en loi de finances initiale.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

La composante structurelle du déficit représenterait donc environ 75 % du déficit global.

1. Notion de déficit structurel

a. Une composante du déficit public suivie au titre des engagements européens de la France

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Il s'agit du déficit qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Inversement, le déficit conjoncturel est le déficit lié à la conjoncture.

Autrement dit, le déficit comprend deux composantes : l'une liée à la conjoncture et l'autre indépendante de la conjoncture. La réduction de la composante structurelle est prioritaire dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période d'amélioration de la conjoncture.

C'est la raison pour laquelle l'objectif d'équilibre des comptes publics du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est défini en termes de déficit structurel. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le solde structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à un point de PIB pour les autres États membres.

Cette règle est mise en œuvre dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC)⁽¹⁾. Ce volet préventif prévoit que les États membres doivent déterminer un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre -0,5 point de PIB et l'excédent. Ils doivent également définir une trajectoire d'ajustement structurel minimal en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

b. Des modalités de calcul complexe

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d'écart de production.

L'**écart de production** est égal à la différence entre le PIB effectif – qui est mesuré en comptabilité nationale – et le PIB potentiel.

Le PIB potentiel est une notion non observable en finances publiques ni en comptabilité nationale. Il s'agit d'une notion macroéconomique sujette à diverses

(1) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

mesures et interprétations. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* »⁽¹⁾.

Les hypothèses d'écart de production permettent de calculer précisément la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit selon des modalités complexes définies dans l'annexe 2 du rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Une méthode simplifiée de calcul – appelée « *règle du pouce* » – consiste à considérer qu'en pratique, **le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production**. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est, en moyenne, de l'ordre de 1.

Le déficit structurel est ensuite calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires.

Concrètement, plus l'écart de production est creusé, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Un écart de production négatif surestimé conduit à surestimer la composante conjoncturelle du déficit et à sous-estimer sa composante structurelle.

L'écart de production évolue chaque année à hauteur de la différence entre la croissance effective et l'hypothèse de croissance potentielle définie, au même titre que le PIB potentiel, comme la croissance maximale au-delà de laquelle apparaissent des tensions inflationnistes.

Par voie de conséquence, **une surestimation de la croissance potentielle aboutit à creuser l'écart de production et à minorer le déficit structurel**, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

c. Les nouvelles hypothèses de calcul du Gouvernement

Le Gouvernement a modifié les hypothèses de calcul du solde structurel par rapport à celles qui ont présidé à l'élaboration de la loi de finances initiale. Il a fait le choix de diminuer de 0,2 point l'estimation de la croissance potentielle et de diviser par deux celle de l'écart de production

Ces nouvelles hypothèses ont été présentées à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018 et du projet de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(1) Banque de France ([lien](#)).

HYPOTHÈSES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance en volume du PIB	1,1	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Écart de production en % du PIB	- 1,5	- 1,1	- 0,7	- 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1

Source : rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Au cours de la précédente législature, les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production se sont progressivement éloignées de celles de la plupart des organismes internationaux, dont la Commission européenne. Il en a résulté une sous-estimation du déficit structurel qui a été dénoncée à plusieurs reprises par le HCFP.

Dans son dernier avis rendu au cours de la précédente législature, en date du 12 avril 2017 ⁽¹⁾, le HCFP avait exposé, de façon détaillée et pédagogique, les raisons pour lesquelles les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle du précédent gouvernement étaient « *peu vraisemblables* ». Il estimait « *indispensable que la prochaine loi de programmation corrige ces estimations et fixe sur des bases réalistes les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle* ».

Le HCFP avait en outre rappelé, à l'occasion de son avis rendu sur le projet de loi de règlement pour 2016, que le déficit structurel était « *très vraisemblablement sous-estimé* » ⁽²⁾, compte tenu du caractère peu vraisemblable des hypothèses de calcul retenues.

Le Rapporteur général souligne que **le Gouvernement a tenu compte de l'avis du HCFP**. Les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle ont été revues et sont désormais cohérentes avec celles des principales organisations internationales.

i. La révision de l'hypothèse de croissance potentielle

Le Gouvernement a abaissé l'estimation de la croissance potentielle d'environ 0,2 point en moyenne sur la période 2016-2020.

COMPARAISON DE LA NOUVELLE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE POTENTIELLE AVEC LA PRÉCÉDENTE

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Hypothèse du programme de stabilité d'avril 2017	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4
Hypothèse du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25
Écart entre l'ancienne et la nouvelle hypothèse	- 0,3	- 0,25	- 0,15	- 0,05	- 0,15

Source : rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° 2017-1 du 12 avril 2017 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 ([lien](#)).

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-2 du 21 juin 2017 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016 ([lien](#)).

L'hypothèse de croissance potentielle de 1,25 % sur la période 2017-2018 se situe à un niveau très proche de celle de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui l'estiment l'une et l'autre à 1,2 %.

HYPOTHÈSES DE CROISSANCE POTENTIELLE POUR LA FRANCE

(en points de PIB)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gouvernement	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Commission européenne	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Fonds monétaire international	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
OCDE	1,3	1,2	1,2	–	–	–	–

Source : Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

ii. La révision de l'écart de production pour 2016

Le Gouvernement a également nettement diminué l'hypothèse d'écart de production pour 2016. Alors que celle-ci était de – 3,1 % dans le programme de stabilité transmis en avril à la Commission européenne, elle a été plus que divisée par deux à – 1,5 % dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽¹⁾.

L'écart de production est ainsi nettement moins creusé qu'estimé initialement par le précédent gouvernement. Cette révision conduit à présenter un niveau de déficit structurel plus important pour 2016 soit 2,5 % du PIB au lieu de 1,6 % dans la dernière loi de règlement ⁽²⁾.

Cette nouvelle hypothèse d'écart de production est proche de celle de la Commission européenne (– 1,3 %).

2. Un ajustement structurel de 0,3 point pour 2017

Selon les hypothèses révisées d'écart de production et de croissance potentielle, le déficit structurel était donc de 2,5 % du PIB en 2016 et sera réduit à 2,2 % en 2017.

Il s'ensuit que l'ajustement structurel devrait être de 0,3 point du PIB en 2017.

AJUSTEMENT STRUCTUREL 2017

(en points de PIB)

Déficit structurel 2016 (A)	2,5
Déficit structurel 2017 (B)	2,2
Ajustement structurel (C=A – B)	0,3

Source : d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

(1) Le solde conjoncturel pour 2016 est ainsi révisé à – 0,8 % du PIB, soit environ la moitié de la nouvelle hypothèse d'écart de production conformément à la « règle du pouce » précitée.

(2) Loi n° 2017-1206 du 31 juillet 2017 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

II. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Conformément à l'article 15 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques⁽¹⁾, le HCFP doit rendre un avis relatif à la cohérence du projet de loi de finances rectificative au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques (A).

Adoptant une conception souple de son rôle, le HCFP a également formulé un avis sur la prévision de déficit public (B) et sur l'ajustement structurel (C).

A. UNE PRÉVISION DE SOLDE STRUCTUREL COHÉRENTE AVEC LES HYPOTHÈSES DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Conformément au rôle que la loi organique précitée lui confère, le HCFP a souligné que le présent article liminaire était cohérent avec les orientations pluriannuelles du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Il considère que cette cohérence est « *assurée par construction* » puisque le présent projet de loi de finances rectificative a été élaboré peu après le projet de loi de programmation des finances publiques.

En effet, l'écart de production se resserre d'environ 0,45 point de PIB en 2017 compte tenu d'une prévision de croissance effective de 1,7 % et d'une estimation de la croissance potentielle à 1,25 %.

Le nouvel écart de production est donc estimé à 1,1 % du PIB pour 2017 – au lieu de 1,5 % en 2016 – par l'exposé des motifs du présent article.

L'estimation du solde conjoncturel à -0,6 % du PIB, soit environ la moitié de cet écart de production, est cohérente avec la « *règle du pouce* » précitée. Par différence, l'estimation du déficit structurel à 2,2 % du PIB est tout aussi cohérente, après prise en compte des mesures exceptionnelles de 0,1 point de PIB.

B. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC « *PLAUSIBLE* »

Dans son avis sur le présent projet de loi de finances rectificative, le HCFP considère « *plausible* » la prévision de déficit public à 2,9 % du PIB pour 2017⁽²⁾.

Il souligne cependant l'existence d'aléas en raison de l'incertitude qui subsiste sur la comptabilisation en comptabilité nationale de la recapitalisation

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, précitée.

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-6 du 10 novembre 2017 relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2017 ([lien](#)).

d'Areva et des remboursements de la contribution de 3 % sur les revenus distribués.

Le Rapporteur général relève que le risque maximal concernant la comptabilisation est de l'ordre de 0,35 point de PIB, soit 7,5 milliards d'euros dont 2,5 milliards au titre de la recapitalisation d'Areva intervenue conjointement avec des investisseurs privés, et 5 milliards d'euros au titre de remboursements programmés en comptabilité budgétaire sur 2018 de la contribution de 3 % sur les revenus distribués.

C. UN AJUSTEMENT STRUCTUREL INSUFFISANT AU REGARD DES RÈGLES EUROPÉENNES

Le HCFP relève également que l'ajustement structurel qui serait réalisé en 2017 « *n'est pas conforme aux règles du Pacte budgétaire européen, qui prévoient un ajustement supérieur à 0,5 point de PIB* ».

Il relève également, à raison d'une conception extensive de ses missions, que l'effort structurel, c'est-à-dire l'ajustement structurel directement lié à un effort en dépense ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, « *serait très faible en 2017 (0,1 point de PIB)* » alors même que « *le chemin à parcourir pour ramener le solde structurel à l'objectif de moyen terme reste important et que l'amélioration de la conjoncture économique crée des conditions plus favorables à la réalisation d'un tel effort* ».

*

* *

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF287 de Mme Valérie Rabault.

Puis elle adopte l'article liminaire sans modification.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 1^{er}

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)

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article actualise les modalités de détermination de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) allouée aux collectivités territoriales en compensation de transferts de compétences.

Il opère un transfert de ressources fiscales de l'État vers le département de La Réunion de 7 006 664 euros correspondant à un rattrapage sur les années 2011 à 2016 au titre de la compensation allouée pour le financement du revenu de solidarité active (RSA) socle majoré.

Ce rattrapage est effectué en application d'un jugement du tribunal administratif de Paris du 5 avril 2016 qui a imposé à l'État de revoir la méthode de calcul de la compensation.

Le coût pour le budget de l'État du présent article est de 7,51 millions d'euros pour 2017 : 7 millions d'euros au titre du rattrapage sur la période 2011-2016 et 0,51 million d'euros par an à compter de 2017 au titre du surplus de compensation à accorder au département de La Réunion.

Le présent article actualise en conséquence pour 2017, sans incidence sur le montant versé aux autres départements, la fraction de tarif de TICPE et les quotes-parts en pourcentage allouées aux collectivités bénéficiaires d'une compensation du financement du RSA.

Dernières modifications législatives intervenues

La dernière actualisation des droits à compensation des départements pour le financement du RSA a été opérée par l'article 26 de la loi de finances pour 2015.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté le présent article modifié par un amendement rédactionnel du Rapporteur général.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le droit des collectivités territoriales à compensation en cas de transfert de compétences (A) est souvent mis en œuvre par un transfert d'une fraction de fiscalité, et plus particulièrement d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (B). Tel est le cas de la compensation allouée aux départements au titre du revenu de solidarité activité (RSA) (C).

A. LE DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À COMPENSATION EN CAS DE TRANSFERT DE COMPÉTENCES

Aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner des ressources consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* » Cette compensation doit être intégrale, concomitante et conforme à l'objectif d'autonomie financière.

Par ailleurs, l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *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 droit à compensation doit également être garanti dans le temps, conformément à l'interprétation que le Conseil constitutionnel en a donnée dans sa décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 ⁽¹⁾.

B. LES FRACTIONS DE TICPE TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La TICPE représente environ un tiers de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales (1). Au total, le tiers du produit de la TICPE est transféré aux collectivités territoriales (2). Ces transferts de TICPE reposent sur plusieurs fondements juridiques (3).

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et autres [Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA] ([lien](#)).

1. Le tiers de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales

Le produit de certains impôts est transféré partiellement par l'État aux collectivités territoriales. Au total, les collectivités territoriales doivent percevoir en 2018 environ 35,6 milliards d'euros de fiscalité transférée.

FISCALITÉ TRANSFÉRÉE PAR L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

Année	2016	2017	2018
Droit département d'enregistrement et taxe de publicité foncière	9 321	9 159	10 263
Cartes grises	2 187	2 174	2 244
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	10 872	10 952	10 825
Taxe sur les conventions d'assurance (TCA)	7 047	7 054	7 317
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	748	771	772
Frais de gestion	3 982	4 173	4 185
Total	33 941	34 282	35 606

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

L'essentiel du transfert de cette fiscalité est justifié par la compensation de transferts de compétences, soit environ 28 milliards d'euros sur 35,6 milliards d'euros. Environ 7 milliards d'euros sont en revanche transférés en compensation de diminutions de ressources résultant de la réforme de la taxe professionnelle.

Avec 12,3 milliards d'euros prévus pour 2017, la TICPE représente environ un tiers de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales si l'on tient compte des fractions liées aux modulations régionales.

2. Le tiers du produit de la TICPE transféré aux collectivités territoriales

Le rendement de la TICPE est transféré aux collectivités territoriales à hauteur d'environ 12,3 milliards d'euros en 2017, ce qui représente plus du tiers du rendement total de cet impôt.

AFFECTATION DE LA TICPE 2016-2018

Affectataire	2016 exécution	2017 Prévision d'exécution	2018 Prévision
État budget général	15 878	11 219	13 341
État CAS <i>Transition énergétique</i>	0	6 120	7 166
Sous-total État	15 878	17 339	20 507
Départements	6 281	6 432	6 538
Régions (hors part Grenelle)	4 807	5 254	5 075
Régions part Grenelle	607	569	615
Sous-total collectivités territoriales	11 695	12 255	12 228
Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)	766	735	1 076
Total	28 339	30 379	33 811

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

3. Les fondements juridiques des transferts de TICPE

Les modalités de calcul de la quote-part de TICPE revenant aux collectivités territoriales sont déterminées par diverses dispositions législatives contenues dans plusieurs lois de finances. Chacune de ces dispositions a été prise dans le cadre d'un transfert de compétences précisément identifié.

Hors modulations régionales, la fraction de TICPE transférée en 2018 devrait s'élever à 10,8 milliards d'euros.

LES DIFFÉRENTES FRACTIONS DE TICPE TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2017 ET 2018

(en millions d'euros)

Fondement juridique du transfert	Fraction de TICPE transférée	2017	2018
Article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012	Mayotte (départementalisation)	17	78
Article 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014	Prime à l'apprentissage moins de onze salariés	153	160
X de l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	prime de recrutement d'un apprenti supplémentaire moins de 250 salariés	37	99
I de l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016	MAPTAM et NOTRe	40	51
Article 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015	Réforme du financement de l'apprentissage	235	238
Article 40 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006	Libertés et responsabilités locales « régions »	3 553	3 351
Article 52 de la loi n° 2004-1484 de finances pour 2005	Libertés et responsabilités locales « département »	671	679
Article 51 de la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009	RMI/RSA (loi du 1 ^{er} décembre 2008)	5 861	5 861
Article 59 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004	RMI (loi du 18 décembre 2003)		
Article 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014	Réforme de la formation professionnelle	305	309
Total		10 872	10 826

MAPTAM : loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

NOTRe : loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

C. LA COMPENSATION ALLOUÉE AUX DÉPARTEMENTS AU TITRE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) : ARTICLE 51 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

Le RSA est financé par les départements par application de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, sauf pour ce qui concerne les bénéficiaires âgés de moins de vingt-cinq ans ⁽¹⁾.

(1) Article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles : « Par dérogation au 1° de l'article L. 262-4 une personne âgée de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus bénéficie du revenu de solidarité active sous réserve d'avoir, dans des conditions fixées par décret, exercé une activité professionnelle

Ce transfert de compétence a été étendu en 2011 aux départements d’outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon par une ordonnance du 24 juin 2010 ⁽¹⁾.

L’article 51 de la loi de finances pour 2009 a pour objet de définir les modalités de compensation aux départements et à Saint-Pierre-et-Miquelon de l’extension de compétence que constitue la généralisation du RSA qui s’est substitué au revenu minimum d’insertion (RMI) et à l’allocation de parent isolé (API), à compter du 1^{er} juillet 2009 ⁽²⁾.

Il complète le montant du droit à compensation défini à l’article 59 de la loi de finances pour 2004 au titre du transfert du RMI.

Il pose le principe de la compensation par attribution d’une part de TICPE. Il précise que cette part est obtenue par application d’une fraction du tarif de la TICPE aux quantités de carburants vendues sur le territoire national. Cette fraction est calculée de sorte que, appliquée aux quantités de carburants vendues sur l’ensemble du territoire, elle conduise à un produit égal au montant du coût des compétences transférées.

**FRACTION DE TARIF DE TICPE « RMI/RSA » PRÉVU PAR L’ARTICLE 51
DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009**

Catégorie de carburant	Tarif par hectolitre « supercarburants sans plomb »	Tarif par hectolitre « gazole présentant un point éclair inférieur à 120° C »
Fraction de tarif	2,345 euros	1,659 euro

Source : article 51 de la loi de finances pour 2009.

L’article 51 précité détermine également la clé de répartition entre les départements, chacun d’entre eux devant recevoir un pourcentage de la part du produit de TICPE ainsi transférée.

Si le produit affecté globalement aux départements et à Saint-Pierre-et-Miquelon en vertu des fractions de tarif qui leur sont attribuées représente un montant annuel inférieur au montant du droit à compensation, la différence fait l’objet d’une attribution d’une part correspondante du produit de la TICPE revenant à l’État.

La fraction de tarif et la répartition entre bénéficiaires ont été actualisées en dernier lieu par l’article 26 de la loi de finances pour 2015 ⁽³⁾.

pendant un nombre déterminé d’heures de travail au cours d’une période de référence précédant la date de la demande. »

(1) Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d’outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion.

(2) Le droit à compensation est défini au II de l’article 7 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion.

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

II. LES AJUSTEMENTS PROPOSÉS

Le présent article actualise les modalités de détermination de la part du produit de la TICPE allouée aux collectivités territoriales en compensation du transfert du financement du RSA.

Il opère un rattrapage en faveur du département de La Réunion (A) et actualise la fraction de tarif et les quotes-parts affectées aux départements (B).

A. UN RATTRAPAGE EN FAVEUR DU DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION

Le financement du RSA a été transféré au département de La Réunion en 2011. Depuis lors, ce département bénéficie d'une compensation par transfert d'une fraction des recettes de TICPE qui s'est élevé à 62 183 026 euros en 2011, et à 75 796 782 euros par an de 2012 à 2016.

Le II opère un transfert supplémentaire pour 2017 de recettes de TICPE de l'État vers le département de La Réunion à hauteur de 7 006 664 euros correspondant à un rattrapage sur les années 2011 à 2016 au titre de la compensation du financement du RSA socle majoré.

RATTRAPAGE DE COMPENSATION DU FINANCEMENT DU RSA EN FAVEUR DU DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION

Année	Montant perçu (I)	Montant dû selon jugement du Tribunal administratif de Paris (II)	Montant à rattraper (III = II - I)
2011	62 183 026	66 619 505	4 436 479
2012	75 796 782	76 310 819	514 037
2013	75 796 782	76 310 819	514 037
2014	75 796 782	76 310 819	514 037
2015	75 796 782	76 310 819	514 037
2016	75 796 782	76 310 819	514 037
		Total	7 006 664

Source : évaluation préalable du présent article.

Ce rattrapage est justifié par un jugement du 5 avril 2016 du tribunal administratif de Paris dont l'État n'a pas interjeté appel et qui lui a imposé de revoir la méthode de calcul de la compensation allouée au département de La Réunion au titre du RSA socle majoré.

Dans le détail, le rattrapage est de 4 436 479 euros pour l'année 2011, et de 514 037 euros par an à compter de 2012 selon l'évaluation préalable du présent article.

Au total, le département de La Réunion devrait bénéficier d'une compensation du financement du RSA de 83,3 millions d'euros pour 2017 dont 7 millions d'euros au titre du rattrapage sur la période 2011-2016 et 76,3 millions d'euros au titre de l'année 2017. Sur ce dernier montant, la quote-part

supplémentaire due en application du jugement du 5 avril 2016 du tribunal administratif de Paris s'élève à 514 037 euros.

Le coût pour le budget de l'État du présent article est donc de 7,51 millions d'euros : 7 millions d'euros au titre du rattrapage sur la période 2011-2016 et 0,51 million d'euros au titre du surplus de compensation annuelle à accorder au département de La Réunion.

Le Rapporteur général n'a pas eu communication du jugement du tribunal administratif de Paris malgré une demande en ce sens formulée auprès du Gouvernement. De même, il n'a pas obtenu d'informations sur l'existence d'éventuelles réclamations d'autres collectivités, et d'une manière générale sur l'évaluation du risque contentieux.

B. UNE ACTUALISATION DE LA FRACTION DE TARIF ET DES QUOTES-PARTS TRANSFÉRÉES AUX DÉPARTEMENTS

Le I actualise la fraction de tarif de TICPE allouée aux départements en compensation du financement du RSA.

FRACTION DE TARIF DE TICPE « RMI/RSA » PRÉVU PAR L'ARTICLE 51 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2009

Catégorie de carburant	Tarif par hectolitre « supercarburants sans plomb »	Tarif par hectolitre « gazole présentant un point éclair inférieur à 120° C »
État du droit	2,345 euros	1,659 euro
Droit proposé	2,364 euros	1,673 euro

Source : présent article.

Il actualise également pour 2017, sans incidence sur le montant versé aux autres départements, les quotes-parts en pourcentage allouées aux différentes collectivités bénéficiaires compte tenu de la majoration de la quote-part allouée au département de La Réunion.

*

* *

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF129 (amendement 329) du Rapporteur général.*

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

*

* *

Article 2

Ajustement des ressources du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Résumé du dispositif et effets principaux

Le **I** du présent article porte de 42 à 92 millions d'euros, soit une hausse de 50 millions d'euros, la fraction des recettes de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) affectée au compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs (SNTCV)*, ci-après CAS *TET* (trains d'équilibre des territoires).

Cette hausse est destinée à compenser une baisse de recettes du CAS *TET* résultant de la diminution du produit de deux taxes qui lui sont affectées : la contribution de solidarité territoriale (CST) et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF).

Le **II** du présent article porte de 571 à 521 millions d'euros, soit une baisse de 50 millions d'euros, la fraction des recettes de la TAT affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Cette baisse a pour but de compenser la hausse du même montant prévu par le I du présent article.

Le **III** du présent article porte de 735 à 785 millions d'euros la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'AFITF.

Cet ajustement est destiné à compenser la baisse de recettes de l'AFITF en provenance du produit de la TAT consécutive à l'augmentation de la fraction attribuée au CAS *TET* par le I et le II du présent article.

Le présent article entraîne dès lors une baisse des recettes de l'État de 50 millions d'euros sur la part de TICPE lui revenant.

Enfin, le **IV** du présent article resserre la fourchette de taux de la CST prévue par la loi. Il propose que le taux de la CST, fixé par arrêté, soit compris entre 0,1 % et 3 %, et non plus entre 1,5 % et 5 % comme prévu en l'état du droit.

Dernières modifications législatives en cours d'adoption

– Concernant le CAS *TET*

L'article 22 du projet de loi de finances pour 2018 porte, à compter de 2018, de 42 à 141,2 millions d'euros, soit une hausse de 99,2 millions d'euros, le montant de la fraction de la TAT affectée au CAS *TET*.

Il ajoute aux dépenses de ce compte les contributions versées par l'État au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des services ferroviaires de transport de voyageurs conventionnés par les régions à compter de 2017 et antérieurement conventionnés par l'État.

– Concernant l'AFITF

L'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 porte, à compter de 2018, de 571 à 476,8 millions d'euros, soit une baisse de 94,2 millions d'euros, le montant de la fraction de la TAT affectée à l'AFITF.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté le présent article modifié par un amendement rédactionnel du Rapporteur général.

Les **I** et **II** du présent article modifient les règles d'affectation du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) entre le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs (SNTCV)*, ci-après *CAS TET*, et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Il est, en revanche, sans impact sur le niveau de la TAT.

AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAT POUR 2017

(en millions d'euros)

Bénéficiaire	CAS <i>TET</i>	AFITF	Budget général de l'État	Total
État droit	42	571	0	613
Dispositif proposé	92	521	0	613
Impact	+ 50	- 50	0	0

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Pour compenser la baisse de recettes liée à la TAT, le **III** du présent article accroît la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'AFITF.

FRACTION DE TICPE AFFECTÉE À L'AFITF POUR 2017

(millions d'euros)

État droit	735
Dispositif proposé	785
Impact	+ 50

Source : présent article.

Le **IV** du présent article resserre la fourchette de taux de la contribution de solidarité territoriale (CST) prévue par l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts (CGI).

FOURCHETTE DE TAUX DE LA CST

Fourchette de taux	Taux minimum	Taux maximum
État droit	1,5 %	5,0 %
Dispositif proposé	0,1 %	3,0 %

Source : présent article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS

Le CAS *TET* a été créé par l'article 65 de la loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾, afin de permettre le paiement de la compensation due à la SNCF pour l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET).

Les trains d'équilibre du territoire

Les trains d'équilibre du territoire (TET) sont exploités par la SNCF en contrepartie d'une compensation versée par les pouvoirs publics. L'État est l'autorité organisatrice des TET.

Les TET assurent un service de grandes lignes rapide entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse. Ils permettent également le désenclavement des territoires sur des liaisons interrégionales province-province. Enfin, ils participent à l'amélioration des déplacements pendulaires dans le grand bassin parisien. Il s'agit de trains de moyenne et de longue distance qui assurent des missions d'intérêt national.

Depuis le 2 janvier 2012, l'ensemble de ces lignes sont exploitées sous la dénomination « Intercités », ce qui a conduit à la disparition des marques « Corail », « TéoZ » et « Lunéa ».

Le CAS *TET* fonctionne de la manière suivante :

– en recettes, il est alimenté par une fraction du produit de la TAT, par le produit de la CST et par le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) (1) ;

– en dépenses, il supporte la contribution versée par l'État visant à compenser le déficit d'exploitation des TET (2).

1. Les recettes

a. La taxe d'aménagement du territoire (TAT)

La TAT a été instituée par la loi de finances pour 1995 ⁽²⁾. Elle est codifiée à l'article 302 *bis* ZB du CGI.

Cette taxe est due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Le tarif de la taxe est fixé à 7,32 euros par 1 000 kilomètres parcourus.

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(2) Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

Le produit de la taxe est affecté :

– à l'AFITF dans la limite d'un plafond de 571 millions d'euros (article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾) ;

– et au CAS *TET* dans la limite d'un plafond désormais fixé à 42 millions d'euros ⁽²⁾.

L'objectif de la TAT est de faire contribuer les usagers des autoroutes au financement des modes alternatifs de transport.

AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DEPUIS 2011

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Prévision en l'état du droit
Rendement total TAT	576,9	570,2	573,2	589,5	605,2	626,0	613,0
Affectation budget général	0,0	0,0	0,0	0,0	30,8	32,1	0,0
Affectation CAS <i>TET</i>	35,0	35,0	35,0	19,0	19,0	84,0	42,0
Affectation AFITF	541,9	535,2	538,2	570,5	555,4	509,9	571,0

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

b. La contribution de solidarité territoriale

La CST a été instituée, en même temps que le CAS *TET*, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011. Elle est codifiée à l'article 302 *bis* ZC du CGI.

La taxe est due par les entreprises de transport ferroviaire. Elle est assise sur le montant total – hors taxe sur la valeur ajoutée et déduction faite des contributions versées par l'État en compensation des tarifs sociaux et conventionnés – du chiffre d'affaires afférent aux opérations situées dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée réalisée au titre des prestations de transport ferroviaire de voyageurs, et des prestations commerciales qui leur sont directement liées, effectuées entre deux gares du réseau ferré national.

Elle pèse essentiellement sur l'activité grande vitesse puisque les transports conventionnés sont exclus de l'assiette.

Le taux de la taxe, compris entre 1,5 % et 5 %, est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement des transports, de l'économie et du budget ⁽³⁾.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 46.

(3) Arrêté codifié à l'article 50 quaterdecies B de l'annexe IV au CGI.

ÉVOLUTION DU TAUX DE LA CST DEPUIS 2011

2011	2012	2013	2014	2015	2016
2,279 %	2,888 %	1,905 %	1,944 %	1,994212 %	2,06805 %

Source : arrêtés fixant le taux de la contribution de solidarité territoriale du 13 avril 2011, du 17 septembre 2012, du 28 juin 2013, du 22 octobre 2014, du 31 août 2015 et du 30 décembre 2016.

En pratique, le taux de la taxe est fixé en fonction de l'assiette déclarée pour obtenir le montant adopté en loi de finances. Pour l'année 2016, l'arrêté n'a été publié que le 31 décembre au Journal officiel si bien que la perception du produit a été décalée à l'exercice 2017.

Le rendement de la taxe, qui était de 90,1 millions d'euros en 2015, a donc été nul en 2016.

Il était initialement annoncé à 116 millions d'euros pour 2017.

PRODUIT DE LA CST DEPUIS SA CRÉATION EN 2011

(en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Prévision Initiale	2017 Prévision actualisée
105,8	135	90	90,1	90,1	0	116	130

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Toutefois, dans le cadre de la réforme du financement des TET, l'État s'est engagé à diminuer le niveau de la CST. Son rendement devrait être de 40 millions d'euros au titre de l'année 2017 et de 16 millions d'euros à partir de 2018 jusqu'en 2022.

Pour 2017, il est donc désormais prévu un rendement de 130 millions d'euros dont 90 millions d'euros au titre du rattrapage sur 2016 et 40 millions d'euros au titre du nouveau montant fixé pour 2017.

La baisse de la CST permet d'alléger la fiscalité pesant sur l'activité TGV de la SNCF puisque celle-ci reste, à ce jour et sur ce segment de son activité, en situation de monopole.

ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT SUR LE RENDEMENT MAXIMAL DE LA CST À PARTIR DE 2017

(en millions d'euros)

2017	2018	2019	2020	2021	2022
40	16	16	16	16	16

Source : exposé des motifs du présent article.

Pour 2017, la baisse de recettes du CAS TET consécutive à la réduction de la CST est donc de 50 millions d'euros par rapport à la somme due au titre de l'exercice 2016 (90 – 40).

c. La taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)

La TREF a également été instituée par l'article 65 de la loi de finances pour 2011. Elle est codifiée à l'article 235 *ter* ZF du CGI.

Elle n'est due que par les entreprises de transport ferroviaire qui sont redevables de la CST sur une assiette d'un montant supérieur à 300 millions d'euros. Cette taxe ne concerne aujourd'hui que la SNCF. Le seuil de 300 millions d'euros a été prévu dans la perspective de l'ouverture à la concurrence pour protéger, le moment venu ou le cas échéant, les nouveaux entrants.

La taxe est assise sur le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés. Le taux de la taxe, compris entre 5 % et 25 %, est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement des transports, de l'économie et du budget ⁽¹⁾. Le montant de la taxe est actuellement plafonné à 226 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU TAUX ET DU PLAFOND DE LA TREF DEPUIS 2011

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux de la TREF (<i>en %</i>)	13	24,5	30,65	30,65	12,68	9,613
Plafond de la TREF (<i>en millions d'euros</i>)	75	155	200	200	200	226

Source : arrêtés fixant le taux de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires du 29 juillet 2011, du 17 septembre 2012, du 28 juin 2013, du 22 octobre 2014, du 31 août 2015 et du 30 décembre 2016.

En pratique, le taux de la taxe est fixé en fonction de l'assiette déclarée pour obtenir le montant voté en loi de finances.

Le rendement de la TREF a toujours atteint le plafond fixé sauf en 2013 et 2016.

Au titre de l'exercice fiscal 2013, le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés de la SNCF était, en effet, déficitaire. Pour faire face à cette situation et garantir l'équilibre du compte, une taxe additionnelle à la TREF, pour la seule année 2014, d'un montant de 200 millions d'euros a été créée et perçue début 2015.

Le plafonnement du rendement de la taxe a été, au titre de 2016, augmenté de 26 millions d'euros par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽²⁾.

Toutefois, au titre de l'exercice 2016, l'arrêté fixant le taux n'a été publié que le 31 décembre au *Journal officiel* si bien que la perception du produit a été décalée à l'exercice 2017. Le rendement pour 2017 devrait donc être doublé par rapport à ce qui était prévu pour 2016 et atteindre 452 millions d'euros.

(1) Arrêté codifié à l'article 23 M bis de l'annexe IV au CGI.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de la loi de finances rectificative pour 2016.

PRODUIT DE LA TREF DEPUIS SA CRÉATION EN 2011

(en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 prévision
75,0	155,0	200,0	0,0	400,0	0	452,0

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

2. Les dépenses

Les dépenses prises en charge par le CAS *TET* sont :

– les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État (programme 785 Exploitation des services nationaux de transport conventionnés) ;

– les contributions liées au matériel roulant des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État (programme 786 Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés) ;

– 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 directement liés à l'exercice par l'État de ses responsabilités d'autorité organisatrice des services nationaux de transport conventionnés de voyageurs (crédits répartis, selon leur objet, sur les programmes 785 et 786).

3. L'exécution budgétaire depuis la création du compte

Au 31 décembre 2016, le solde du compte tel que reporté par la loi de règlement s'élevait à 89,9 millions d'euros.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *TET* DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Années	Recettes				Dépenses	Résultat
	Fraction TAT	CST	TREF	Total		
2011	35,0	105,8	75,0	215,8	175,0	40,8
2012	35,0	135,0	155,0	325,0	325,0	0
2013	35,0	90,0	200,0	325,0	312,0	13,0
2014	19,0	90,1	0	109,1	114,0	- 4,9
2015	19,0	90,1	400,0	509,1	532,6	- 23,6
2016	84,0	0	0	84,0	19,4*	64,6
2011-2016	227,0	511,0	830,0	1 568,0	1 478,1	89,9

* Le faible montant des dépenses en 2016 s'explique par le fait que le paiement des compensations était suspendu à la signature d'une nouvelle convention d'exploitation.

Source : lois de règlement du budget des années 2011 à 2016.

Toutefois, un déficit de 84 millions d'euros serait constaté sur l'exercice 2017 selon les prévisions actualisées transmises par le Gouvernement au Rapporteur général.

PRÉVISION D'EXÉCUTION DU CAS *TET* POUR 2017

Année	Recettes				Dépenses	Résultat
	Fraction TAT	CST	TREF	Total		
2017	92*	130	452	674	758	- 84

* 42 millions d'euros en l'état du droit mais 92 millions d'euros compte tenu de la prise en compte anticipée du dispositif proposé par le présent article.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

L'exécution au cours de cet exercice a été marquée par de nombreuses opérations relatives à l'exercice 2016. En effet, les recettes de CST et de TREF au titre de 2016 ont été perçues en 2017. La CST et la TREF ont donc été prélevées deux fois d'où le total de 130 millions d'euros pour la CST (90 millions d'euros au titre de 2016 et 40 millions d'euros au titre de 2017) et de 452 millions d'euros pour la TREF (226 millions d'euros au titre de 2016 et 2017). De même, côté dépenses, le versement de la compensation relative à l'année 2016 est également intervenu pour un montant de 400 millions d'euros.

B. L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)

L'AFITF est un établissement public créé par un décret du 26 novembre 2004 ⁽¹⁾. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé des transports et a pour mission de concourir au financement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires, ou encore de projets relatifs aux transports collectifs de personnes, y compris l'acquisition des matériels de transport ⁽²⁾.

L'article 62 de la loi de finances pour 2006 ⁽³⁾ dispose que les recettes de l'AFITF comprennent :

- la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application du code de la voirie routière ;
- une fraction de la TAT ;
- une part du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction ;
- et le droit d'entrée versé par la société concessionnaire de l'autoroute A63 prévu par le cahier des charges de cette concession.

Par ailleurs, l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾ attribue à l'AFITF une fraction de TICPE, fixée en l'état du droit à 735 millions d'euros pour 2017.

(1) Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

(2) Code des transports, article R. 1512-2.

(3) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Au total, les recettes fiscales et le produit des amendes perçus par l'AFITF représentent environ 1,7 milliard d'euros.

RECETTES FISCALES ET AMENDES PERÇUES PAR L'AFITF

(en millions d'euros)

Recettes	2016 Exécution	2017 Prévision en l'état du droit
Fraction de TICPE	763	735
Fraction de TAT	509,9	571
Amendes Radar	351,5	400
Total	1 624,4	1 706

Source : d'après les annexes au projet de loi de finances pour 2018 et au projet de loi de règlement pour 2016.

II. LE CONTEXTE

L'ajustement des recettes du CAS TET a été rendu nécessaire par la redéfinition de la politique des trains d'équilibre du territoire (A) et l'engagement du précédent gouvernement à baisser la fiscalité applicable à l'activité grande vitesse de la SNCF (B).

A. LA POLITIQUE DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET)

Depuis 2011, SNCF Mobilités exploite les TET en contrepartie du versement d'une compensation.

Le CAS TET a pour objet le financement du déficit d'exploitation des TET. La hausse du coût de la politique des TET se répercute sur le CAS.

1. Le coût budgétaire

Le montant prévisionnel de la compensation pour 2017 est de 351 millions d'euros et de 383,2 millions d'euros pour 2018 dont :

- 308,5 millions d'euros comme compensation conventionnelle versée à SNCF Mobilités pour l'exploitation des TET ;

- 73,2 millions d'euros comme contributions versées par l'État aux régions au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des services nationaux de transports de voyageurs conventionnés par les régions à compter de 2017 ;

- et 1,5 million d'euros pour le financement des études de l'autorité organisatrice.

Mais, l'effort financier fourni par l'État en faveur des TET ne se limite pas à cet aspect. Outre sa participation à des dépenses d'investissement en vue du renouvellement du matériel roulant, l'État prend également en charge la redevance

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

d'accès au réseau à SNCF Réseau pour l'activité TET, pour un montant de 525 millions d'euros par an environ ⁽¹⁾.

Les dépenses acquittées par l'État au titre de l'exploitation des TET, hors investissement, approchent donc le milliard d'euros par an.

2. Le redimensionnement de l'offre de TET

Une commission, composée de parlementaires, d'élus locaux et d'experts a été instituée fin 2014 pour réfléchir à l'avenir des TET et proposer des axes d'amélioration. Présidée par notre ancien collègue Philippe Duron, cette commission, a rendu son rapport le 26 mai 2015 ⁽²⁾.

À la suite de la remise du rapport de la commission « TET d'avenir », le Gouvernement a présenté une feuille de route « *pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire* » le 7 juillet 2015 ⁽³⁾, qui a notamment pour objet de limiter la progression du coût des TET par une adaptation de l'offre aux nouveaux besoins de mobilité.

C'est dans le cadre de cette feuille de route qu'a été mis en œuvre le déconventionnement de plusieurs lignes de nuit. L'offre de nuit est ainsi recentrée sur deux lignes d'aménagement du territoire jugées indispensables en raison de l'absence d'une offre alternative suffisante pour les territoires concernés. Les autres lignes de nuit ne seront plus financées par l'État.

En revanche, l'État reste l'autorité organisatrice des lignes de longue distance structurantes au niveau national, à savoir les trois lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille. Dans cette perspective, chacune de ces lignes fera l'objet d'un schéma directeur sous l'égide d'un préfet coordonnateur.

Seront également maintenues sous son autorité au titre de l'aménagement du territoire les trois lignes Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon.

Dans le cadre de sa feuille de route, l'État a prévu de continuer à investir pour renouveler le matériel roulant TET sur les lignes dont l'État reste autorité organisatrice de manière pérenne comme sur les lignes devant être reprises par les régions.

À ce jour, trente-quatre rames neuves sont en cours de déploiement. Elles seront complétées par trente autres rames d'Alstom (pour environ 360 millions d'euros) ainsi que par des rames Bombardier à deux niveaux destinées aux lignes

(1) La redevance d'accès TET est versée à SNCF Réseau par l'État s'est élevée à 529,4 millions d'euros en 2016, et elle est prévue à 529,4 millions d'euros en 2017 et 527,7 millions d'euros en 2018.

(2) Commission « TET d'avenir », rapport remis le 25 mai 2015 au secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.

(3) Point d'étape de la mise en œuvre de la feuille de route du 7 juillet 2015 pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire ([lien](#)).

normandes (720 millions d'euros). Deux autres opérations de renouvellement prévues dans les accords avec les régions Hauts-de-France et Centre-Val de Loire restent à engager. Pour les lignes TET structurantes, un appel d'offres est en cours de préparation.

ÉTAT DES LIEUX DES LIGNES DE TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

Lignes de jour	Nombre d'allers-retours (AR) par jour	Nombre annuel de voyageurs par km (2016)	Devenir
Paris-Caen-Cherbourg/Trouville-Deauville	6,5 AR Paris-Caen 7 AR Paris-Cherbourg 3 AR Paris-Trouville-Deauville	867 385 091	Lignes reprises par Normandie le 1 ^{er} janvier 2020
Paris-Évreux-Serquigny	1 AR Paris-Évreux 0,5 AR Paris-Serquigny	5 681 408	
Paris-Rouen-Le Havre	11 AR Paris-Rouen 13 AR Paris-Le Havre	713 436 716	
Paris-Granville	5 AR Paris-Granville	173 644 792	
Caen-Le Mans-Tours	2 AR Caen-Tours	35 700 023	
Paris-Amiens-Boulogne	9 AR Paris-Amiens 5 AR Paris-Boulogne	291 247 584	Lignes reprises par Hauts-de-France le 1 ^{er} janvier 2019
Paris-Saint-Quentin-Maubeuge/Cambrai	5 AR Paris-Saint-Quentin 5 AR Paris-Maubeuge 1 AR Paris-Cambrai	226 776 204	Lignes reprises par Centre-Val de Loire le 1 ^{er} janvier 2018
Paris-Nevers	6 AR Paris-Nevers en mixité avec TER	90 631 961	
Paris-Bourges-Montluçon	2 AR Paris-Bourges 2 AR Paris-Montluçon	145 543 445	Ligne reprise par Grand-Est le 1 ^{er} janvier 2018
Paris-Orléans-Tours	13 Paris-Orléans 4 AR Paris-Tours	433 498 401	
Paris-Troyes-Belfort	9 AR Paris-Troyes 4 AR Paris-Belfort	254 392 259	Ligne reprise par Occitanie le 1 ^{er} janvier 2018
Clermont-Ferrand-Nîmes	1 AR Clermont-Ferrand-Nîmes	9 182 166	Bordeaux-Limoges et Bordeaux-Ussel reprises par Nouvelle-Aquitaine au 1 ^{er} janvier 2018
Bordeaux-Lyon	1 AR Bordeaux-Limoges 2 AR / sem. Bordeaux-Ussel 2 AR / sem. Clermont-Ferrand-Lyon	20 527 192	
Nantes-Bordeaux	3 AR Nantes-Bordeaux 1 AR Bordeaux-La Rochelle	137 744 402	Nantes-Bordeaux : périmètre TET ; Bordeaux-La Rochelle repris par Nouvelle-Aquitaine le 1 ^{er} janvier 2018
Paris-Clermont-Ferrand	8 AR Paris-Clermont-Ferrand	540 508 420	Périmètre TET de l'État
Paris-Limoges-Toulouse	5 AR Paris-Brive 2 AR Paris-Cahors 3 AR Paris-Toulouse	849 543 332	
Bordeaux-Marseille-Nice	5 AR Bordeaux-Marseille 1 AR Bordeaux-Nice	689 491 063	
Nantes-Tours-Lyon	2 AR Tours-Lyon prolongés Nantes en PH	83 514 928	
Toulouse-Hendaye	3 AR Toulouse-Bayonne 1 AR Toulouse-Hendaye	62 717 567	
Clermont-Ferrand-Béziers	1 AR Clermont-Ferrand-Béziers	8 518 632	

Lignes de jour	Nombre d'allers-retours (AR) par jour	Nombre annuel de voyageurs par km (2016)	Devenir
			2017 et 2018. Décision attendue sur le transfert sur route de cette desserte à partir de 2019

Lignes de nuit	Nombre d'allers-retours (AR) par jour	Nombre annuel de voyageurs par km (2016)	Devenir
Paris-Briançon/Nice	1 AR Paris-Briançon 1 AR Paris-Nice	243 190 436	Desserte Paris-Nice supprimée en 2018
Paris-Rodez/Latour-de-Carol/Cerbère	1 AR Paris-Rodez 1 AR Paris-Latour-de-Carol 2 AR / sem. Paris-Cerbère	nd	Desserte Paris-cerbère cofinancée par Occitanie jusqu'en juin 2019. Décision attendue sur la poursuite de cette desserte.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

3. La reprise du conventionnement de certains TET par les régions

La précédente convention relative à l'exploitation des TET a été conclue entre l'État et la SNCF le 13 décembre 2010. La nouvelle convention, conclue le 27 février 2017, tient compte des préconisations du rapport « Duron » et de la feuille de route du Gouvernement de 2015.

Six accords entre l'État et les régions ont été conclus dans le cadre de la feuille route. Ils prévoient la reprise progressive par les régions de certaines lignes de TET. En contrepartie, il est prévu que l'État verse une participation aux régions.

Selon les renseignements recueillis par le Rapporteur général auprès du Gouvernement, les compensations prévues pour 2018 s'élèvent à :

- 13 millions d'euros au global pour les régions Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté et Île-de-France ;
- 6,7 millions d'euros pour la région Nouvelle-Aquitaine ;
- 4,5 millions d'euros pour la région Occitanie ;
- et 49 millions d'euros pour la région Centre-Val de Loire.

Ces contributions sont issues de négociations qui ont notamment tenu compte du déficit actuel des lignes TET reprises par les régions, de la date de ces reprises et du niveau des contributions au titre du matériel roulant négocié dans le même cadre.

Aucune contribution n'est prévue pour la région Normandie. Pour la région Hauts-de-France, les compensations ne devraient débuter qu'à compter de l'exercice 2019.

Sauf pour la région Normandie, ces dispositions doivent encore faire l'objet de conventions d'application entre l'État et les régions concernées.

En effet, à ce jour, une seule convention a été signée avec la région Normandie en date du 22 septembre 2016. Pour les autres régions (Grand Est, Hauts-de-France, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie), seuls des protocoles d'accord ont été signés, les conventions étant soit en suspens dans l'attente d'arbitrage financier, soit en négociation.

B. UNE BAISSÉ DE FISCALITÉ POUR L'ACTIVITÉ TGV DE LA SNCF

Les contraintes sur l'équilibre du CAS *TET* sont d'autant plus fortes que le précédent gouvernement s'était engagé à baisser la fiscalité pesant sur SNCF Mobilités au titre de la CST de 50 millions d'euros.

Cet engagement a été pris dans le cadre de la finalisation de la réforme des trains d'équilibre du territoire qui a débouché sur la nouvelle convention.

La baisse est concentrée sur l'activité des trains à grande à vitesse car l'assiette de la CST exclut les activités ferroviaires conventionnées : les TER⁽¹⁾ conventionnés par les régions, les RER⁽²⁾ conventionnés par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et les TET conventionnés par l'État ou les régions.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET L'IMPACT ATTENDU

Le dispositif proposé modifie la répartition de la TAT. Il augmente la part du CAS *TET* de 50 millions d'euros et diminue celle de l'AFITF du même montant (A). En compensation, il prévoit également une augmentation de la fraction de TICPE allouée à l'AFITF de 50 millions d'euros (B). Enfin, il resserre la fourchette de taux de la CST (C).

A. UNE MODIFICATION DE LA RÉPARTITION DE LA TAT

1. Une augmentation de 50 millions d'euros en faveur du CAS *TET*

Le I du présent article modifie les dispositions relatives aux recettes du CAS *TET*. Il doit être lu en relation avec l'article 22 du projet de loi de finances pour 2018⁽³⁾.

(1) *Transport express régional.*

(2) *Réseau express régional.*

(3) *M. Joël Giraud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, tome II, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 273, 12 octobre 2017, pages 680 à 690 ([lien](#)).*

Il porte de 42 à 92 millions d’euros, soit une hausse de 50 millions d’euros, la fraction des recettes de la TAT affectée au CAS *TET*. Ceci devrait permettre de limiter à 84 millions d’euros le résultat déficitaire du CAS *TET* pour 2017 au lieu de 134 millions d’euros en l’état du droit.

ÉQUILIBRE DU CAS *TET* PRÉVU POUR 2017

(en millions d’euros)

Évolution juridique	Recettes				Dépenses	Résultat
	Fraction TAT	CST	TREF	Total		
État du droit	42	130	452	624	758	- 134
Droit proposé	92	130	452	674	758	- 84

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

L’article 22 du projet de loi de finances pour 2018 porte à 141,2 millions d’euros la fraction des recettes de la TAT affectée au CAS *TET*.

En régime de croisière, et compte tenu des engagements de l’État de baisse de la CST, les recettes annuelles du CAS *TET* devraient s’élever à 524,4 millions d’euros à partir de 2018.

ÉQUILIBRE DU CAS *TET* PRÉVU POUR 2018

(en millions d’euros)

Recettes	Fraction TAT	CST	TREF	Total
Montant	141,2	16	226	524,4

Source : d’après l’exposé des motifs du présent article et l’article 22 du projet de loi de finances pour 2018.

Le dispositif proposé permet d’accroître les recettes du CAS *TET* sans augmenter la fiscalité applicable au secteur du transport ferroviaire (CST, TREF) ni celle applicable aux concessionnaires d’autoroutes (TAT).

2. Une diminution de 50 millions d’euros pour l’AFITF

Le **II** du présent article porte de 571 à 521 millions d’euros, soit une baisse de 50 millions d’euros, la fraction des recettes de la taxe d’aménagement du territoire (TAT) affectée à l’AFITF.

Cette diminution est compensée par l’affectation d’une fraction supplémentaire de TICPE.

LES RECETTES FISCALES ET LES AMENDES PERÇUES PAR L'AFITF

(en millions d'euros)

Recettes	2017 Prévision d'exécution		2018 Prévision	
	État du droit	Dispositif PLFR 2	État du droit	Dispositif PLF
TICPE	735	785	735	1 076,4
TAT	571	521	571	476,8
Amendes Radar	400	400	450	450
Total	1 706	1 706	1 756	2 003,2

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

3. Une nouvelle répartition de la TAT

Le présent article est sans impact sur le niveau de la TAT dont le rendement demeure prévu à 613 millions d'euros pour 2017.

AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAT POUR 2017

(en millions d'euros)

Bénéficiaire	CAS TET	AFITF	Budget général de l'État	Total
État du droit	42	571	0	613,0
Dispositif proposé	92	521	0	613,0
Impact	+ 50	- 50	0	0

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Le rendement de la TAT est prévu à 618 millions en 2018.

AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAT POUR 2018

(en millions d'euros)

Bénéficiaire	CAS TET	AFITF	Budget général de l'État	Total
État du droit	42	571	5	618,0
Dispositif proposé aux articles 19 et 22 du PLF 2018	141,2	476,8	0	618,0
Impact	+ 99,2	- 94,2	- 5	0

Source : d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

B. UNE AUGMENTATION DE LA PART DE TICPE EN FAVEUR DE L'AFITF

Le **III** du présent article porte de 735 à 785 millions d'euros la fraction de TICPE affectée à l'AFITF.

Cet ajustement est destiné à compenser la baisse de recettes de l'AFITF en provenance du produit de la TAT consécutive à l'augmentation de la fraction attribuée au CAS TET par le I et le II du présent article.

FRACTION DE TICPE AFFECTÉE À L'AFITF POUR 2017

(en millions d'euros)

État du droit	735
Dispositif proposé	785
Impact	+ 50

Source : présent article.

Le niveau des recettes de l'AFITF est ainsi garanti pour 2017.

Le III du présent article entraîne en revanche une baisse des recettes de l'État de 50 millions d'euros sur la part de TICPE lui revenant.

C. UN RESSERREMENT DE LA FOURCHETTE DE TAUX DE LA CST

Le IV du présent article resserre la fourchette de taux de la CST prévue par l'article 302 *bis* ZC du CGI. Le taux de la CST, fixé par arrêté, pourra être compris entre 0,1 % et 3 %, et non plus entre 1,5 % et 5 % comme prévu en l'état du droit.

FOURCHETTE DE TAUX DE LA CST

Fourchette de taux	Taux minimum	Taux maximum
État du droit	1,5 %	5,0 %
Dispositif proposé	0,1 %	3,0 %

Source : présent article.

Ce resserrement des taux s'explique par l'engagement pris par l'État à l'égard de la SNCF de diminuer la fiscalité applicable à son activité grande vitesse par une diminution de la CST à 40 millions d'euros pour 2017 et à 16 millions d'euros pour 2018.

Au taux de 2,06805 %, la CST devait rapporter 90 millions d'euros au titre de l'exercice 2016. À assiette constante, le taux devrait donc être fixé à 0,92 % pour un rendement de 40 millions d'euros en 2017 et à 0,37 % pour un rendement de 16 millions d'euros à partir de 2018.

Il s'ensuit que le taux minimum de 1,5 % est, en l'état du droit, trop bas. La fourchette de taux prévu par le présent article doit permettre au Gouvernement de respecter son engagement de baisse de la CST.

*
* *

La commission adopte l'amendement de précision rédactionnelle CF130 (amendement 330) du Rapporteur général.

Puis, suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, elle rejette l'amendement CF288 de Mme Valérie Rabault.

Elle adopte ensuite l'article 2 modifié.

*
* *

Article 3

Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article ajuste le niveau des recettes du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (CAS *TE*). Il prévoit l'affectation en recettes du CAS *TE* pour 2017 d'une fraction :

- du produit de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les cokes (TICC) égale à 1,2 million d'euros, au lieu de 9,09 % du rendement de cet impôt en l'état du droit ;
- et du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) de 6 119,7 millions d'euros, au lieu de 39,75 % de la part revenant à l'État du rendement de cet impôt en l'état du droit.

Au total, les recettes du CAS *TE* s'élèveraient donc à 6 120,9 millions d'euros pour 2017, soit un montant équivalent à la prévision actualisée des dépenses.

Dernières modifications législatives en cours de discussion

L'article 23 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'affecter en recettes du CAS *TE* :

- une fraction de 7 166,3 millions d'euros du produit de la TICPE, au lieu de 39,75 % de la part revenant à l'État du rendement de cet impôt en l'état du droit ;
- une fraction d'un million d'euros du produit de la TICC, au lieu de 9,09 % du rendement de cet impôt en l'état du droit ;
- et les revenus, nets de frais, tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine.

Il prévoit en outre d'élargir les dépenses du CAS *TE* :

- aux dépenses relatives à la préparation et la mise en œuvre des procédures de mise en concurrence concernant l'implantation d'installations produisant de l'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable ;
- et aux versements au profit des gestionnaires des réseaux publics d'électricité pour des projets d'interconnexion et pour un montant maximum cumulé de 42 millions d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté le présent article modifié par deux amendements rédactionnels du Rapporteur général.

Le dispositif proposé prévoit un nouveau mode de fixation des recettes pour 2017 du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (ci-après CAS *TE*). Il consiste à substituer un montant au pourcentage de la taxe intérieure sur

les houilles, les lignites et les coques (TICC) et de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) affecté au CAS *TE*.

RECETTES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE* POUR 2017

(en millions d'euros, sauf indication contraire)

Recettes		TICC	TICPE	Total
État du droit	Règle d'affectation	9,09 % du rendement	39,75 % de la part État du rendement	6 876,2
	Estimation	1,2	6 875,0	
Droit proposé		1,2	6 119,7	6 120,9

Source : d'après l'évaluation préalable du présent article et les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

L'argument avancé pour justifier cette substitution dans l'exposé des motifs du présent article est d'ajuster le niveau des recettes au niveau des dépenses prévues pour 2017.

Le présent article est de ce point de vue à mettre en lien avec l'article 23 du projet de loi de finances pour 2018 qui propose également ce mode de fixation des recettes pour 2018.

Le Rapporteur général observe que le présent article est le quatrième en deux ans à modifier les règles relatives à la fixation des recettes du CAS.

LES DIFFÉRENTS MODES DE FIXATION DES RECETTES ADOPTÉS OU EN COURS DE DISCUSSION POUR LE CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

Dispositif	Commentaire d'article
Article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015	<i>Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015</i> , tome I, Assemblée nationale, XIV ^e législature, n° 3282, 26 novembre 2015, pages 162 à 185 (lien)
Article 44 de la loi de finances pour 2017	<i>Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017</i> , tome II, Assemblée nationale, XIV ^e législature, n° 4125, 13 octobre 2016, pages 497 à 508 (lien)
Article 23 du projet de loi de finances pour 2018	<i>Rapport sur le projet de loi de finances 2018</i> , tome II Assemblée nationale, XV ^e législature, n° 273, 12 octobre 2017, pages 691 à 703 (lien)
Article 3 du présent projet de loi de finances rectificative	Présent commentaire

Source : *commission des finances*.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le CAS *TE* a été créé par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015⁽¹⁾.

L'exercice 2016 a été le premier exercice de fonctionnement du compte. Le solde annuel de l'année 2016 a été excédentaire à hauteur de 297,5 millions d'euros.

(1) Loi n° 2015-1789 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 ; décret n° 2016-158 du 18 février 2016 relatif à la compensation des charges de service public de l'énergie.

EXÉCUTION 2016 DU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

(en millions d'euros)

Recettes		Montant	Dépenses		Montant
Fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)		4 209,4	Soutien à la transition énergétique (programme 764)		3 579,1
Fraction de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)		24,4	Engagements financiers liés à la transition énergétique (programme 765)		357,2
	Total	4 233,8		Total	3 936,3

Résultat reporté en 2016 : 297,5

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2016.

Pour 2017, en l'état du droit, le solde annuel du CAS *TE* devait être excédentaire de 486,2 millions d'euros, ce qui conduirait à un report de solde de 1,06 milliard d'euros compte tenu de l'excédent constaté en 2016.

PRÉVISIONS ACTUALISÉES D'EXÉCUTION POUR 2017 DU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE* EN L'ÉTAT DU DROIT

(en millions d'euros)

Recettes		Montant	Dépenses		Montant
Fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)		6 875,0	Soutien à la transition énergétique (programme 764)		5 046
Fraction du produit de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques (TICC)		1,2	Engagements financiers liés à la transition énergétique (programme 765)		1 344
	Total	6 876,2		Total	6 390

Solde annuel 2017 : 486,2

Résultat reporté en 2017 : 783,7

Source : d'après l'évaluation préalable du présent article et les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

A. LES RECETTES DU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

En 2016, pour sa première année d'exécution, les recettes du CAS *TE* étaient constituées par une fraction de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

La loi de finances pour 2017⁽¹⁾ a supprimé les quotes-parts de TICFE et de TICGN affectées au CAS *TE* au motif que la Commission européenne contestait le lien d'affectation entre les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et leur financement. Dans le même temps, et pour maintenir le niveau de recettes du compte, elle lui a affecté une quote-part de TICPE égale à 39,75 % de la part revenant à l'État, ainsi qu'une quote-part de TICC de 9,09 % de son rendement global.

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

Le CAS *TE* est ainsi alimenté par les taxes pesant sur les produits énergétiques les plus émetteurs de gaz à effet de serre (charbon et produits pétroliers).

1. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

La TICPE est régie par les articles 265 et suivants du code des douanes. Elle frappe essentiellement les produits pétroliers.

Son produit est partagé entre l'État, les départements, les régions et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFTIF). Pour 2017, la part affectée au CAS *TE* est de 39,75 % de la fraction revenant à l'État en l'état du droit, soit 6,875 milliards d'euros selon les prévisions actualisées transmises au Rapporteur général par le Gouvernement.

AFFECTATION DE LA TICPE 2016-2018

Année	2016 exécution	2017 Prévision d'exécution	2018 Prévision
État budget général	15 878	10 464*	13 341
État CAS <i>Transition énergétique</i>	0	6 875*	7 166
Sous-total État	15 878	17 339	20 507
Départements	6 281	6 432	6 538
Régions (hors part Grenelle)	4 807	5 254	5 075
Régions part Grenelle	607	569	615
Sous-total collectivités territoriales	11 695	12 255	12 228
Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)	766	735	1 076
Total	28 339	30 379	33 811

*en l'état du droit

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

2. La taxe intérieure sur les houilles, les lignites, et les coques (TICC)

La TICC est régie par l'article 266 *quinquies* B du code des douanes. La taxe est due par le fournisseur de charbon à usage combustible, lors de la livraison au consommateur final. Son tarif est de 9,99 euros par mégawatheure depuis le 1^{er} janvier 2017. Des exonérations et des tarifs réduits sont prévus.

Le rendement de cet impôt est assez faible. Il est intégralement affecté à l'État. La part devant revenir au CAS *TE* en 2017 est de 9,09 % de son rendement global, soit 1,2 million d'euros selon les prévisions actualisées transmises au Rapporteur général par le Gouvernement. Le solde est affecté au budget général de l'État.

AFFECTATION DE LA TICC 2016-2018

(en millions d'euros)

Année	2016 exécution	2017 Prévision d'exécution	2018 Prévision
État budget général	11	12	13
État CAS <i>Transition énergétique</i>	0	1,2	1
Total	11	13,2	14

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

B. LES DÉPENSES DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le CAS *TE* a été créé pour prendre en charge les dépenses de soutien aux énergies renouvelables (programme 764 *Soutien à la transition énergétique*) et le remboursement à Électricité de France (EDF) du déficit de compensation de ses obligations de service public constaté au cours des années antérieures, ainsi que divers autres engagements financiers (programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*).

Il s'agit essentiellement de dépenses obligatoires.

1. Le programme 764 *Soutien à la transition énergétique*

Les crédits de ce programme ont vocation à financer les compensations versées aux fournisseurs d'énergie au titre de charges de service public afférentes au soutien aux énergies renouvelables. Ces dépenses sont donc des dépenses contraintes puisqu'il s'agit de compensations des obligations de rachat de l'énergie produite.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽¹⁾ a créé un nouveau dispositif de soutien aux énergies renouvelables fondé sur la possibilité de vendre directement sur le marché l'électricité produite tout en bénéficiant du versement d'une prime, appelée « *complément de rémunération* ». Les coûts qui résultent du versement de ce « *complément de rémunération* » font l'objet d'une compensation *via* le programme 764.

Les crédits inscrits initialement sur le programme 764 pour 2017 s'élèvent à 5,68 milliards d'euros.

2. Le programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*

Entre 2009 et 2015, les recettes issues de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) n'ont pas couvert les charges et il en résulte un déficit de compensation, supporté uniquement par EDF.

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Les crédits du programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique* sont destinés principalement à rembourser la dette de l'État à l'égard d'EDF au titre du déficit de compensation des charges de service public de l'électricité. Le déficit accumulé depuis 2002 s'élève, avec les frais de portage financier, à un montant de 5,8 milliards d'euros.

Les crédits de ce programme retracent aussi les remboursements liés aux régimes d'exonération de l'ancienne CSPE : les entreprises consommant plus de 7 gigawattheures pouvaient demander le remboursement de la CSPE payée au-delà de 0,5 % de leur valeur ajoutée. Cette disposition s'appliquant aux consommations réalisées jusqu'au 31 décembre 2015, des demandes de remboursements, soumises à la validation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), auront lieu jusqu'en 2018.

Les crédits inscrits initialement sur le programme 765 pour 2017 s'élèvent à 1,3 milliard d'euros.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

La création du CAS *TE* a répondu à divers objectifs, dont celui d'un meilleur contrôle du Parlement sur le coût des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables et d'un financement de la transition énergétique par le produit de la hausse du prix du carbone (A). Son équilibre budgétaire est délicat en raison du caractère dynamique des dépenses qu'il doit financer (B).

A. UN FINANCEMENT DU SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES MIEUX CONTRÔLÉ ET ÉLARGI AUX CONSOMMATIONS D'ÉNERGIE CARBONÉE

La création du CAS *TE* répondait à plusieurs objectifs :

– assurer un meilleur contrôle parlementaire du financement des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables en mettant un terme au financement extrabudgétaire par la CSPE des charges de service public de l'électricité et de fourniture du gaz naturel ;

– élargir les sources de financement du soutien aux énergies renouvelables, en affectant au CAS une fraction du produit des taxes perçues sur les énergies carbonées (TICPE pour le pétrole, TICGN pour le gaz, et TICC pour le charbon) ;

– stabiliser la fiscalité sur l'électricité ;

– et rembourser la dette de l'État accumulée auprès d'EDF au titre du déficit de compensation des charges de service public de l'électricité.

1. Un meilleur contrôle parlementaire du financement des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables

Le soutien aux énergies renouvelables est pris en charge par les opérateurs électriques et gaziers au titre de leur obligation de rachat qui constitue une charge de service public leur incombant.

Auparavant, le financement des compensations des charges de service public était assuré par un dispositif extrabudgétaire, *via* des comptes spécifiques gérés par la Caisse des dépôts et consignations alimenté par plusieurs contributions spécifiques :

- pour l'électricité, la CSPE ;
- pour le gaz naturel, la contribution au tarif spécial de solidarité (CTSSG) et la contribution au service public du gaz (CSPG), appelée aussi contribution biométhane.

La création du CAS *TE* a permis de mettre un terme à ce financement extrabudgétaire. Les charges de service public sont désormais compensées par le budget de l'État, ce qui permet une meilleure lisibilité et un meilleur contrôle du Parlement de ces dépenses, grâce à un vote annuel.

2. Un élargissement des sources de financement de la transition énergétique

Parallèlement, les sources de financement de la compensation de ces charges de service public ont été élargies à des énergies carbonées. Le CAS *TE* reçoit ainsi en recettes une fraction de la TICC, pour le charbon, et de la TICPE, pour le pétrole.

L'élargissement des sources de financement des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables a rendu possible la stabilisation de la fiscalité sur l'électricité à 22,5 euros par mégawattheure.

Auparavant, la CSPE augmentait chaque année en fonction de la hausse corrélative des charges de service public des fournisseurs d'électricité. Paradoxalement, seule l'électricité participait à l'effort de soutien aux énergies renouvelables, tandis que les énergies carbonées en étaient exonérées.

La contribution des autres sources d'énergie (charbon et pétrole) permet un partage de l'effort et évite que, comme par le passé, la totalité du coût des missions de service public soit supportée par l'électricité qui, du fait de son mode de production en France, est largement « décarbonée ».

Toutefois, les sources de financement ont été, de manière inverse, restreintes en 2017 avec l'exclusion de la TICFE et de la TICGN suite à l'avis de

la Commission européenne contestant le lien d'affectation entre les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et leur financement.

Ainsi, de manière paradoxale, depuis 2017, l'électricité et le gaz ne contribuent plus au financement de ces missions de service public.

3. Un remboursement du déficit de compensation d'EDF

Le rendement de la CSPE était insuffisant pour couvrir l'ensemble des charges de service public des fournisseurs d'électricité. Le déficit de compensation a été subi intégralement par EDF, les autres opérateurs étant prioritaires dans la perception de leur part de CSPE. Le déficit accumulé depuis 2002 s'élève, avec les frais de portage financier, à un montant de 5,8 milliards d'euros.

La création du CAS *TE* avait notamment pour but de sécuriser le remboursement de cette dette.

B. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES

La dynamique des dépenses provient essentiellement des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables (1), mais aussi de l'augmentation des annuités de remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF (2).

1. Les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables

Par délibération en date du 13 juillet 2017, la CRE a évalué pour 2018 les charges de service public de l'énergie, au titre des dispositifs relevant du CAS *TE* à 5 537,3 millions d'euros en hausse de 706 millions d'euros par rapport à 2017 et de 1,15 milliard d'euros par rapport à 2016.

COÛT ANNUEL DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES RELEVANT DU CAS *TE*

(en millions d'euros)

2016	2017	2018
4 387,6	4 831,3	5 537,3

Source : Commission de régulation de l'énergie.

Le coût total des charges de service public de l'énergie, comprenant également les dispositifs sociaux, a été multiplié par dix depuis 2009.

**SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES DEPUIS 2009 AU TITRE DES CHARGES
DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ**

(en millions d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Électricité	582,2	755,2	1 464,0	2 673,4	3 156,1	3 749,1	4 205,8	5 092,8	5 650,5
Gaz	–	–	–	0,4	1	2,7	7,1	20,9	49,9
Total	582,2	755,2	1 464,0	2 673,8	3 157,1	3 751,8	4 212,9	5 113,7	5 700,8

Source : Commission de régulation de l'énergie, annexe 7 à la délibération du 13 juillet 2016 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2017.

2. La progression des engagements financiers

L'échéancier de remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF au titre du déficit de compensation a été fixé par un arrêté du 13 mai 2016.

**ÉCHÉANCIER PRÉVISIONNEL DE REMBOURSEMENT À EDF
DU DÉFICIT DE COMPENSATION**

(en millions d'euros)

Année	Déficit de compensation restant dû au 31 décembre	Remboursement par le CAS Transition énergétique
2015	5 772	0
2016	5 579	194
2017	4 351	1 228
2018	2 730	1 622
2019	891	1 839
2020	0	891
Total	–	5 772

Source : arrêté du 13 mai 2016 pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie.

Selon cet échéancier, l'annuité de remboursement doit s'élever en 2017 à 1,228 milliard d'euros et doit croître jusqu'en 2019 pour atteindre 1,839 milliard d'euros. La dette à l'égard d'EDF ne serait éteinte qu'en 2020 avec un dernier paiement de 891 millions d'euros.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article ajuste le niveau des recettes du CAS TE pour 2017 au niveau prévisionnel des dépenses (A). Ce faisant, il obéit à la même logique que le dispositif proposé par l'article 23 du projet de loi de finances pour 2018 (B).

**A. UN AJUSTEMENT DES RECETTES POUR 2017 AU NIVEAU
PRÉVISIONNEL DES DÉPENSES**

Le présent article porte sur les affectations de recettes au CAS TE pour la seule année 2017.

En premier lieu, il prévoit une affectation de 6 119,7 millions d'euros de TICPE au lieu, en l'état du droit, d'une fraction de 39,75 % de la part du produit

de cet impôt revenant à l'État. Concrètement, il diminue de 755,3 millions d'euros la recette de TICPE affectée au CAS TE.

En second lieu, il prévoit une affectation de 1,2 million d'euros de TICC au lieu, en l'état du droit, d'une fraction de 9,09 % de la part du produit de cet impôt. Cette modification est toutefois sans effet sur le niveau de TICC affecté au CAS TE.

RECETTES DU CAS TE POUR 2017

(en millions d'euros)

Recettes		TICC	TICPE	Total
État du droit	Règle d'affectation	9,09 % du rendement	39,75 % de la part État du rendement	6 876,2
	Estimation	1,2	6 875,0	
Droit proposé		1,2	6 119,7	6 120,9
Impact		0	- 755,3	- 755,3

Source : d'après l'évaluation préalable du présent article et les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Le présent article permet ainsi d'ajuster le niveau de recettes du CAS TE au montant des dépenses prévisionnelles pour 2017. Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit en effet des dépenses de 6 120,9 millions d'euros sur le CAS TE dont :

– 4 781,7 millions sur le programme 764 *Soutien à la transition énergétique* procédant ainsi à des annulations de crédits de 898,5 millions d'euros ;

– et 1 339,2 millions d'euros sur le programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*, procédant ainsi à des ouvertures de crédits de 36,2 millions d'euros.

CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR 2017

(en millions d'euros)

Texte	LFI 2017	PLFR 2017-2	Total
Programme 764 <i>Soutien à la transition énergétique</i>	5 680,2	- 898,5	4 781,7
Programme 765 <i>Engagements financiers liés à la transition énergétique</i>	1 303,0	+ 36,2	1 339,2
Total CAS TE	6 983,2	- 862,3	6 120,9

LFI : loi de finances initiale.

PLFR : projet de loi de finances rectificative

Source : d'après le présent projet de loi de finances rectificative.

B. UN DISPOSITIF SIMILAIRE À CELUI PRÉVU POUR 2018

L'article 23 du projet de loi de finances pour 2018 obéit à la même logique. Il prévoit d'affecter en recettes fiscales du CAS TE à compter de 2018 :

– une fraction de 7 166,3 millions d'euros du produit de la TICPE ;

– et une fraction d’un million d’euros du produit de la TICC.

Il se traduit également par une forte diminution des recettes fiscales du CAS, d’environ 985,5 millions d’euros. Son objet est, comme pour le présent article, d’ajuster le niveau des recettes au niveau des dépenses du CAS *TE*.

**RECETTES FISCALES PRÉVISIONNELLES POUR 2018 DU COMPTE D’AFFECTATION
SPÉCIALE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**

Recettes		TICC	TICPE	Total
État du droit	Règle d’affectation	9,09 % du rendement	39,75 % de la part État du rendement	8 152,8
	Estimation	1,3	8 151,5	
Droit proposé		1,0	7 166,3	7 167,3
Impact		- 0,3	- 985,2	- 985,5

Source : d’après les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Il est également prévu pour 2018 des recettes complémentaires issus de revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d’origine pour 17 millions d’euros, ce qui porterait le montant total des recettes du CAS *TE* à 7 184,3 millions d’euros.

Le niveau de recettes pour 2018 serait ainsi ajusté au niveau prévisionnel des dépenses.

CRÉDITS DU CAS *TE* POUR 2018

(en millions d’euros)

Programme 764 <i>Soutien à la transition énergétique</i>	5 542,3
Programme 765 <i>Engagements financiers liés à la transition énergétique</i>	1 642,0
Total CAS <i>TE</i>	7 184,3

Source : d’après le présent projet de loi de finances rectificative.

Les crédits du CAS *TE* ont été commentés par notre collègue Julien Aubert en sa qualité de rapporteur spécial ⁽¹⁾.

IV. L’IMPACT ATTENDU

Le présent article et l’article 23 du projet de loi de finances pour 2018 permettent d’équilibrer les recettes et les dépenses du CAS *TE*.

Mais cet équilibre se réalise au détriment du CAS *TE*, puisqu’en l’absence de modifications des règles d’affectation des recettes, celui-ci connaîtrait des excédents cumulés de près de 2,1 milliards d’euros au 31 décembre 2018.

L’argument avancé par le Gouvernement pour justifier ces diminutions de recettes est le suivant : les dépenses du CAS *TE* sont essentiellement des dépenses

(1) M. Julien Aubert, Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2018, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 273, annexe 18, 12 octobre 2017 ([lien](#)).

obligatoires, non modulables à la baisse ou à la hausse, si bien qu'il ne serait pas nécessaire de réaliser des excédents sur ce compte.

Ces modifications des règles d'affectation de recettes sont, en revanche, sans incidence sur le solde budgétaire de l'État. En effet, les recettes retirées au CAS *TE* sont affectées au budget général de l'État. Autrement dit, la diminution du solde annuel du CAS *TE* causée par la baisse de recettes sera compensée par une amélioration du même montant du solde du budget général de l'État.

Les nouvelles modalités de fixation de recettes, par une fraction en euros plutôt qu'en pourcentage du rendement d'un impôt, permettent aussi de s'affranchir des aléas de l'exécution. Toutefois, elles obligent le législateur à modifier chaque année en première partie d'une loi de finances le niveau des recettes.

Le CAS *TE* serait le seul CAS soumis à une telle contrainte. Le maintien de ce CAS dans la législation peut poser question pour plusieurs raisons :

– sa justification initiale consistant à affecter la fiscalité sur l'électricité et une part de la hausse de la composante carbone des taxes intérieures de consommation a disparu compte tenu de l'avis de la Commission européenne contestant le lien d'affectation entre les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et leur financement ;

– le CAS *TE* n'apporte pas de plus-value en termes de lisibilité des crédits dédiés aux dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, puisqu'il serait possible de suivre ces crédits dans un programme dédié ;

– les dépenses de ce CAS sont, en tout état de cause, des dépenses contraintes de sorte qu'il est peu pertinent de les isoler du budget général de l'État ;

– certaines énergies carbonées ne contribuent pas au financement de ce CAS, notamment le gaz naturel, ce qui paraît peu compréhensible au regard de ses objectifs ;

– l'ajustement des recettes annuelles en première partie de la loi de finances ne permet pas de contribuer utilement au débat parlementaire sur ce CAS puisque les crédits sont discutés en seconde partie ; l'ajustement des recettes ne permet pas ensuite de discuter d'augmentations de crédits compte tenu de la règle prévue par l'article 21 de la LOLF selon laquelle les dépenses annuelles d'un CAS ne peuvent excéder le montant de ses recettes annuelles et du solde reporté.

Enfin, sur un plan plus juridique, la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes émet des doutes sur la conformité du CAS aux dispositions de la LOLF au motif que le financement, à partir de 2017, du compte

par une fraction du produit de la TICPE n'a plus de relation directe avec ses dépenses ⁽¹⁾.

Interrogé sur ce point par le Rapporteur général, le Gouvernement a répondu que la création du CAS TE a « *permis d'introduire davantage de transparence dans la programmation et la budgétisation des dépenses de soutien à la transition énergétique* ».

*
* *

La commission adopte successivement les amendements de précision rédactionnelle CF131 (amendement 331) et CF132 (amendement 332) du Rapporteur général.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

*
* *

Article additionnel après l'article 3
**Augmentation du plafond d'affectation d'un prélèvement
au Centre national pour le développement du sport**

La commission examine CF94 de Mme Perrine Goulet.

Mme Perrine Goulet. Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2018, le Gouvernement s'est engagé à proposer par voie d'amendement au présent projet de loi de finances rectificative 27 millions de crédits supplémentaires au Centre national du développement du sport (CNDS). N'ayant pas vu l'amendement annoncé, je le dépose moi-même.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Entièrement d'accord avec Mme Goulet, je suis favorable à son amendement.

La commission adopte l'amendement CF94 (amendement 333).

*
* *

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire, compte d'affectation spéciale Transition énergétique, juin 2016 ([lien](#)).

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

Article 4

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe, pour 2017, le déficit budgétaire de l'État à 74,1 milliards d'euros au lieu de 69,3 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale. Il évalue son besoin de financement à 189,3 milliards d'euros au lieu de 185,4 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale. Il augmente le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État de 358 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour le porter à 1 944 683.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté le présent article modifié par un amendement rédactionnel du Rapporteur général.

L'article d'équilibre du présent projet de loi de finances rectificative pour 2017 clôt la première partie. Il ne porte que sur le budget de l'État.

Il fixe, pour 2017, le déficit budgétaire de l'État à 74,1 milliards d'euros au lieu de 69,3 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale⁽¹⁾, soit une hausse par rapport à la prévision de 4,8 milliards d'euros.

Le solde budgétaire de l'État ressort toutefois à un niveau meilleur que celui prévu lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018 (+ 2,4 milliards d'euros) et que celui adopté à l'occasion du premier projet de loi de finances rectificative (+ 2,8 milliards d'euros).

PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT POUR 2017

(en milliards d'euros)

Texte	LFI 2017	PLF 2018	PLFR 2017-1	PLFR 2017-2
Montant	- 69,3	- 76,5	- 76,9	- 74,1
Écart par rapport à la LFI 2017		- 7,2	- 7,6	- 4,8
		Écart par rapport au PLF 2018	- 0,4	+ 2,4
		Écart par rapport au PLFR-1 2017		+ 2,8

LFI : loi de finances initiale.

PLF : projet de loi de finances.

PLFR : projet de loi de finances rectificative.

Source : commission des finances.

Le présent commentaire détaille les principaux chiffres et les principaux mouvements de l'équilibre général du budget, de la trésorerie et du plafond

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

d'autorisation des emplois. L'analyse de ces données est présentée dans l'exposé général du présent rapport.

I. LE RÔLE DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

En application de l'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, les lois de finances rectificatives doivent comporter un tableau d'équilibre présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article d'équilibre tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre général préalablement défini. Ainsi, en application de l'article 42 de la LOLF, la seconde partie du projet de loi de finances rectificative ne peut pas être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « *la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre* ».

Le **I** du présent article ajuste les prévisions de ressources pour 2017, détaillées à l'état A annexé au présent projet de loi de finances rectificative, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État. Ces ajustements sont effectués par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, corrigées du premier projet de loi de finances rectificative. L'exposé des motifs comporte un tableau avec l'impact consolidé des différentes modifications de l'équilibre budgétaire pour 2017, ce qui facilite la lecture et la compréhension du présent article.

Principales modifications de l'article d'équilibre général par rapport à la loi de finances initiale pour 2017

- Dégradation du **solde budgétaire** de l'État de 4,8 milliards d'euros ;
- Révisions à la baisse des **recettes** du budget général de 2 milliards d'euros dont 0,6 milliard d'euros sur les recettes fiscales et 1,4 milliard d'euros sur les recettes non fiscales ;
- Augmentation des **dépenses** du budget général de 2,5 milliards d'euros s'expliquant par une augmentation du plafond de dépenses nettes du budget général de 4,8 milliards d'euros compensée partiellement par une révision à la baisse du coût des prélèvements sur recettes de 2,3 milliards d'euros ;
- Dégradation du solde des **comptes spéciaux et budgets annexes** de 0,2 milliard d'euros.

Ces différents écarts sont analysés dans l'exposé général du présent rapport.

Le **II** actualise le tableau de financement de l'État pour 2017.

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

Le **III** augmente le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État pour le porter à 1 944 683 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au lieu de 1 944 325 en loi de finances initiale pour 2017.

**Les chiffres clés de l'article d'équilibre
du présent projet de loi de finances rectificative pour 2017**

Recettes totales nettes du budget général : 304,8 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 291,7 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 13,1 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 60,8 milliards d'euros

Dépenses nettes du budget général : 323,3 milliards d'euros

Solde budgétaire : - 74,1 milliards d'euros

dont solde du budget général : - 79,3 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : + 5,2 milliards d'euros

Besoin de financement : 189,3 milliards d'euros

dont amortissement de la dette : 115,2 milliards d'euros

dont déficit à financer : 74,1 milliards d'euros

Plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État : 1 944 683 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

II. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Le 5° de l'article 34 de la LOLF dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

Tel est l'objet de l'état A, annexé au présent projet de loi de finances rectificative, qui évalue le montant des recettes brutes du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers. En application du 4° de l'article 34 de la LOLF précitée, l'état A comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau d'équilibre général, mentionné par le 7° de l'article 34 de la LOLF, qui fait apparaître séparément les ressources du budget général, des budgets annexes, et des comptes spéciaux. Le tableau d'équilibre général comporte également, dans la colonne des ressources, une évaluation des remboursements et dégrèvements afin de faire ressortir le montant net des recettes.

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir ces recettes a été délivrée par l'article 1^{er} de la loi de finances initiale pour 2017.

En application de l'article 35 de la LOLF, seule une loi de finances rectificative peut modifier en cours d'année ces évaluations de recettes budgétaires et de prélèvements sur recettes.

Il ressort de l'actualisation du tableau d'équilibre présentée dans l'exposé des motifs que les recettes totales nettes du budget général s'établiraient à 304,8 milliards d'euros et se composeraient de :

– 291,7 milliards d'euros de recettes fiscales nettes (soit les recettes fiscales brutes de 405 milliards d'euros déduction faite des remboursements et dégrèvements estimés à 113,7 milliards d'euros) ;

– et 13,1 milliards de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 244 milliards d'euros après les prélèvements sur recettes de 60,8 milliards d'euros, dont 44,4 milliards au profit des collectivités territoriales et 16,4 milliards au profit de l'Union européenne.

Après prise en compte des fonds de concours (3,9 milliards d'euros), le montant net des ressources pour le budget général s'élèverait à 247,9 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2017

(en millions d'euros)

Recettes fiscales brutes	+ 404 977
<i>À déduire : remboursements et dégrèvements</i>	– 113 282
Recettes non fiscales	+ 13 113
<i>Prélèvements sur recettes</i>	– 60 796
Fonds de concours	+ 3 930
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	247 943

Source : exposé des motifs du présent article.

III. LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la loi de finances rectificative fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux.

Contrairement aux recettes, les montants ainsi fixés ne sont pas des évaluations mais des plafonds, autrement dit des autorisations limitatives de dépenses.

Le détail des actualisations des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission), C (répartition des crédits par budget annexe) et D (répartition des crédits par compte d'affectation spéciale et compte de concours financiers) visés respectivement par les articles 5, 6 et 7 du présent projet de loi de finances rectificative.

Le tableau d'équilibre général du présent article ajuste le plafond des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont, ainsi, plafonnées à 323,3 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 436,7 milliards d'euros de dépenses brutes sous déduction des remboursements et dégrèvements) au lieu de 318,5 milliards d'euros hors fonds de concours prévus en loi de finances initiale pour 2017.

Dépenses nettes de l'État

À noter que, dans le tableau d'équilibre général, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales ne sont pas traités pas comme des charges mais comme des moindres ressources. Si l'on retraits le prélèvement sur recettes comme une dépense, le total des dépenses nettes du budget général de l'État prévu pour 2017 s'élève à 384,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances rectificative au lieu de 381,6 milliards d'euros dans la loi de finances initiale.

Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 327,2 milliards d'euros pour 2017.

LES CHARGES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2017

(en millions d'euros)

Dépenses brutes	+ 436 695
<i>À déduire : remboursements et dégrèvements</i>	<i>- 113 282</i>
Fonds de concours	+ 3 930
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	327 242

Source : exposé des motifs du présent article.

B. LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

1. Le solde du budget général

Le solde du budget général ressortirait en 2017 à – 79,3 milliards d'euros compte tenu :

– d'un montant de charges de 327,2 milliards d'euros (323,3 milliards hors fonds de concours) ;

– et d'un montant de ressources de 247,9 milliards d'euros (304,8 milliards d'euros de recettes totales nettes, desquelles il convient de déduire les prélèvements sur recettes de 60,8 milliards d'euros et d'ajouter les fonds de concours à hauteur de 3,9 milliards d'euros).

FORMATION DU SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2017

(en millions d'euros)

Texte	LFI 2017	PLFR 2017-2
Ressources	247 719	247 943
Charges	322 466	327 242
Solde du budget général	– 74 747	– 79 300

Source : exposé des motifs du présent article.

2. Le solde budgétaire

Après prise en compte du solde des budgets annexes (25 millions d'euros), et des comptes spéciaux (5,2 milliards d'euros au lieu de 5,4 milliards d'euros prévu en loi de finances initiale), le déficit budgétaire de l'État est estimé à 74,1 milliards d'euros pour 2017 dans le présent projet de loi de finances rectificative au lieu de 69,3 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2017.

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2017

(en millions d'euros)

Texte	LFI 2017	PLFR 2017-2
Solde du budget général	– 74 747	– 79 300
Solde des budgets annexes	+ 15	+ 25
Solde des comptes spéciaux	+ 5 412	+ 5 209
Solde budgétaire	– 69 320	– 74 066

Source : exposé des motifs du présent article.

IV. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Aux termes du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre « comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État » et « évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ».

En application de l'article 35, seule une loi de finances rectificative peut modifier ces autorisations et ces évaluations en cours d'année.

Le 1° du II du présent article comporte ainsi un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l'État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

Le besoin de financement pour 2017 est prévu à 189,3 milliards d'euros au lieu de 185,4 milliards d'euros en loi de finances initiale. La hausse des prévisions du besoin de financement s'explique par la hausse de la prévision du déficit budgétaire à financer. Le besoin de financement se décompose ainsi :

– 115,2 milliards au titre de l'amortissement de la dette (remboursement du capital), sans changement par rapport à la loi de finances initiale ;

– et 74,1 milliards au titre du déficit budgétaire au lieu de 69,3 milliards d'euros en loi de finances initiale.

Les émissions de dette pour l'ensemble de l'année 2017 sont évaluées à 185 milliards d'euros pour couvrir la majeure partie de ce besoin de financement, soit un montant inchangé par rapport à la loi de finances initiale.

Le solde du besoin de financement est couvert par d'autres ressources de trésorerie.

TABLEAU DE FINANCEMENT POUR 2017

(en milliards d'euros)

Besoin de financement		Ressources de financement	
Amortissement de la dette	115,2	Émissions de dette	185,0
Déficit à financer	74,1	Autres	4,3
Total	189,3	Total	189,3

Source : présent article.

Il est précisé, dans le 2° du II du présent article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État demeure inchangé par rapport à ce que prévoit la loi de finances initiale. En conséquence, ce plafond demeure fixé à 72,2 milliards d'euros pour 2017.

V. LE PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la première partie de la loi de finances rectificative fixe un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Les emplois sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), notion qui permet de comptabiliser les agents *au prorata* de leur période de présence et de leur quotité de travail par rapport à un temps plein.

À la différence des plafonds de dépenses qui sont ventilés entre le budget général, chaque budget annexe et chaque catégorie de comptes spéciaux, ce plafond recouvre l'ensemble des emplois rémunérés par l'État.

Le **III** du présent article fixe ce plafond à 1 944 683 ETPT au lieu de 1 944 325 ETPT en loi de finances pour 2017, soit une hausse de 358 ETPT.

L'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative modifie les plafonds d'autorisation d'emplois de l'État pour le budget général. La hausse concerne uniquement le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Ces plafonds ministériels complètent le dispositif de plafonnement de la masse salariale (crédits du titre 2), conformément au III de l'article 7 de la LOLF aux termes duquel « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ».

*

* *

*La commission **adopte** l'amendement de précision rédactionnelle CF133 (**amendement 334**) du Rapporteur général.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 4 **modifié**.*

*

* *

*Puis elle **adopte** la première partie du projet de loi de finances rectificative, **modifiée**.*

*

* *

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017. - CRÉDITS DES MISSIONS

Article 5

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article tend à ouvrir et à annuler des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative. Ces ouvertures et annulations sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	3 695 737 615	3 538 714 554
Annulations	145 150 269	135 270 962
Solde	3 550 587 346	3 403 443 592

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Au total, les crédits du budget général retracés à l'état B sont relevés :

– de 446,25 milliards d'euros à 449,80 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) ;

– et de 427,37 milliards d'euros à 430,77 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

L'augmentation des crédits résulte à hauteur de 73 % des trois missions suivantes :

– *Solidarité, insertion et égalité des chances*, avec une hausse de 1,2 milliard d'euros en AE et en CP, au titre de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

– *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, avec une hausse de 0,83 milliard d'euros en AE et un milliard d'euros en CP, au titre des apurements communautaires ;

– *Engagements financiers de l'État*, avec une hausse de 371 millions d'euros en AE et en CP, au titre d'une remontée de la charge de la dette de l'État.

*

* *

La commission adopte l'article 5 sans modification.

*

* *

Article 6

Budgets annexes : annulations de crédits

Le présent article vise à annuler des crédits au titre des budgets annexes pour un montant de 10 millions d'euros en AE et en CP.

L'annulation de crédits porte exclusivement sur les dépenses de personnel du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

La motivation des annulations précise que ce mouvement résulte « d'une prévision plus favorable qu'en loi de finances initiale des dépenses de personnel portées par le budget annexe ».

Hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, la prévision 2017 des dépenses de personnel s'établissait à 911,89 millions d'euros. Au niveau du programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, les dépenses de personnel représentaient 76 % des crédits ouverts en AE et en CP.

*

* *

La commission adopte l'article 6 sans modification.

*

* *

Article 7

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article procède à l'ouverture et à l'annulation de crédits sur les comptes spéciaux, selon la répartition présentée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

I. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

La loi de finances initiale pour 2017 avait fixé le niveau des crédits des CAS à 76 095,3 millions d'euros en AE et 76 142,7 millions d'euros en CP. Le présent projet de loi de finances rectificative relève les niveaux de crédits à 77 983 millions d'euros en AE et 78 030,4 millions d'euros en CP.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES CAS

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	2 795,2	2 795,2
Annulations	907,5	907,5
Solde	1 887,7	1 887,7

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

A. LES OUVERTURES DE CRÉDITS

Les **ouvertures de crédits** relèvent essentiellement du **CAS *Participations financières de l'État*** avec une augmentation de **2,7 milliards d'euros** en AE et en CP, en miroir du surplus de recettes constatées par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Le niveau élevé de recettes résulte d'un programme de cessions, qui s'est révélé plus important que prévu, avec notamment l'encaissement de produit de cession de titres Engie (2,67 milliards d'euros) et Peugeot SA (1,9 milliard d'euros)⁽¹⁾.

Les ouvertures de crédits sont destinées à financer :

– le programme 731 relatif aux *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*, à hauteur de 2,6 milliards d'euros en AE et en CP ;

– et le programme 732 *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*, à hauteur de 100 millions d'euros en AE et en CP.

Le **CAS *Transition énergétique*** fait également l'objet d'ouvertures de crédits à hauteur de **36,2 millions d'euros** en AE et en CP, afin de couvrir le surcroît de remboursements liés aux régimes d'exonération de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE).

B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Les **principales annulations de crédits concernent le CAS *Transition énergétique***, à hauteur de **898,5 millions d'euros** en AE et en CP. Cela résulte de

(1) Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, Annexe n° 44, *Assemblée nationale, XV^e législature, n° 273, 12 octobre 2017.*

la réévaluation à la baisse des charges de service public par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans sa délibération du 13 juillet 2017 ⁽¹⁾.

En effet, les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres. Ils doivent également conclure des contrats avec les entreprises bénéficiaires du « complément de rémunération », qui constitue une prime associée à la vente d'électricité issue d'énergies renouvelables sur le marché. Ces contrats donnent lieu, soit à un surcoût lié à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le prix de marché, soit au versement de primes. Ces charges de service public sont compensées par l'État *via* le CAS *Transition énergétique*.

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

La loi de finances initiale pour 2017 avait fixé le niveau des crédits des comptes de concours financiers (CCF) à 128 195,4 millions d'euros en AE et à 126 893,4 millions d'euros en CP. Le présent projet de loi de finances rectificative relève le niveau des AE à 128 311,7 millions d'euros et abaisse le niveau des CP à 126 740,6 millions d'euros.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	269 100 000	–
Annulations	152 800 000	152 800 000
Solde	116 300 000	– 152 800 000

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

L'ouverture de crédits relève du CCF *Prêts à des États étrangers*, principalement en lien avec le projet de métro d'Abidjan qui a fait l'objet d'un engagement de la France auprès des autorités ivoiriennes (représentant 250 millions d'euros).

L'annulation de crédits relève également principalement du CCF *Prêts à des États étrangers*, à hauteur de 147,8 millions d'euros en AE et en CP. Celle-ci résulte du décalage des principales opérations relatives au traitement de la dette du Zimbabwe et de la Somalie.

*

* *

La commission adopte l'article 7 sans modification.

(1) Commission de régulation de l'énergie, délibération n° 2017-169 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2018, 13 juillet 2017.

*

* *

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017. – PLAFONDS DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS

Article 8

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour le budget général est relevé de 1 932 883 équivalents temps plein travaillé (ETPT) à 1 933 241 ETPT, soit une hausse de 358 ETPT.

L'augmentation du plafond des autorisations d'emplois concerne exclusivement le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, pour deux motifs :

– l'instruction et le paiement des aides de la PAC, sollicitant 306 ETPT supplémentaires ;

– et la gestion de la crise sanitaire liée à l'influenza aviaire, mobilisant 52 ETPT supplémentaires.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement CF289 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement a pour objet de demander au Gouvernement un rapport à propos du paiement des aides versées au titre de la politique agricole commune (PAC), qui pose beaucoup de problèmes depuis des années, notamment en ce qui concerne les aides à l'agriculture biologique. Le solde 2015 vient seulement d'être versé !

M. le Rapporteur général. Le sujet est important. Une certaine opacité règne sur ces retards. Il faut en trouver les explications pour remédier aux difficultés et trouver des solutions pour l'avenir. Je suis donc favorable à l'amendement – au moins pour que le sujet soit débattu en séance publique.

Mme Émilie Cariou. Avec Hervé Pellois, nous avons donné le détail des aides PAC et le calendrier de leur versement dans notre rapport spécial consacré à l'agriculture. C'est un sujet que nous allons suivre de près toute l'année dans le cadre de nos fonctions de rapporteurs spéciaux. Je pense donc que ce rapport suffira. Nous avons prévu d'aller voir des agences de paiement, d'aller voir

comment les régions ont restructuré les aides prises en charge, comment celles-ci sont payées et, surtout, calculées. Cela fait vraiment partie des attributions des rapporteurs spéciaux.

M. Julien Aubert. Je comprends la position de Mme Cariou, mais, sur un sujet aussi compliqué que la politique agricole, ne serait-il pas intéressant de disposer à la fois du diagnostic du Parlement et de la vision du Gouvernement, puisque c'est tout de même lui qui aura la main ? Ce double diagnostic pourra permettre un dialogue équilibré.

En tant que rapporteurs spéciaux, vous pourrez, c'est vrai, enquêter, mais toutes les administrations ne sont pas toujours coopératives quand il s'agit de donner toutes les informations au Parlement, ce que nous déplorons.

M. le Rapporteur général. Je maintiens ma position. Je respecte infiniment le travail des rapporteurs spéciaux, mais la situation reste difficile, de nombreux agriculteurs n'ont toujours pas reçu les aides. L'adoption de cet amendement permettrait un dialogue en séance avec le ministre. Il faut être très clair : un budget de cavalerie se traduit aujourd'hui par des difficultés énormes. Nous sommes presque au mois de décembre et certaines aides de 2015, notamment les indemnités compensatoires de handicaps naturels – je connais bien le sujet – n'ont pas été versées.

Mme Christine Pires Beaune. J'entends bien les précisions de Mme Cariou, dont je la remercie, mais le rapport demandé serait complémentaire – il pourrait même aider les rapporteurs spéciaux. Toutes les informations peuvent nous aider à y voir clair.

Mme Véronique Louwagie. Nous sommes tous d'accord. Il y a des difficultés complètement anormales, insupportables pour les agriculteurs. Certains n'ont pas encore perçu les aides de la PAC 2015 ! À diverses reprises, les uns et les autres, nous avons alerté le Gouvernement. Chaque fois, on nous a indiqué de prochaines dates de versement. La dernière communiquée était « fin novembre », mais tous les agriculteurs n'ont pas encore perçu les montants qu'ils devaient percevoir. Il importe de savoir ce qui s'est passé pour que cela ne se reproduise pas. Dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement, notre rôle est de comprendre et de trouver une solution.

M. Charles de Courson. Le plus utile n'est pas de constater ce que tout le monde sait – que l'on n'a toujours pas payé les mesures agroenvironnementales (MAE) 2015 – mais de trouver des solutions. On sait qu'il y a des problèmes informatiques, mais il y a peut-être d'autres pistes à explorer, par exemple la mobilisation des créances pour éviter les crises de trésorerie, les banques refusant de consentir des avances de trésorerie quand elles ne sont pas sûres que les aides seront versées. Il ne s'agit pas simplement de nous dire qu'il faut que le système informatique fonctionne mieux. Tous les ministres nous le répètent depuis deux ans !

M. Hervé Pellois. Nous évoquons la question dans le cadre de notre rapport spécial sur l'agriculture. Il y a des déjà des éléments. Nous avons entendu les représentants de l'Agence de services et de paiement (ASP), nous avons entendu ceux des régions, nous avons essayé de tracer avec eux quelques perspectives. On peut toujours demander à tout le monde de revenir autour de la table pour un nouveau rapport sur des dysfonctionnements dont nous sommes déjà parfaitement au courant, mais ce n'est pas très intéressant. Je ne suis pas sûr que le rapport demandé puisse vraiment être utile. Il faut un travail parlementaire. Avec Émilie Cariou, nous avons déjà envisagé la question, nous avons même commencé à prendre des rendez-vous. Un doublon est toujours possible, mais cela ne me paraît pas très opportun.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

TITRE III DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

Article 9

Aménagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Résumé du dispositif et effets principaux

Tirant pour l'essentiel les conséquences des évaluations complémentaires réalisées récemment par le Gouvernement, le présent article apporte plusieurs modifications d'ampleur variable à la réforme du prélèvement à la source (PAS) telle que prévue par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 et reportée d'une année dans les conditions prévues par l'ordonnance du 22 septembre 2017 :

- la soumission à l'acompte contemporain des revenus perçus par des non-salariés et imposés selon les règles prévues en matière de traitement et salaires ;
- l'application de la grille de taux par défaut mensuelle sur les salaires pour la retenue à la source, indépendamment de la période de travail, sans proratisation hebdomadaire, journalière ou horaire ;
- la réduction de moitié du montant minimal des majorations prévues en cas d'insuffisances ou d'omissions dans les retenues versées ou dans les déclarations effectuées : actuellement fixé à 500 euros, ce montant passera à 250 euros ;
- la simplification des majorations d'impôt sur le revenu applicables en cas de modulation à la baisse erronée demandée par le redevable.

Afin de garantir le succès du déploiement du PAS et de renforcer l'adhésion des collecteurs et des salariés, une phase de préfiguration sera, en outre, mise en place en septembre 2018, et portera sur les rémunérations versées entre octobre et décembre 2018.

N'y participeront que les collecteurs volontaires, qui seront rendus destinataires du taux de chacun de leurs salariés (ces derniers pouvant, s'ils le souhaitent, opter pour le taux par défaut dans le cadre de cette préfiguration). Les bulletins de paie feront état des éléments liés au PAS (taux, montant et assiette de la retenue, revenu final net de retenue).

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 60 de la loi de finances pour 2017 a prévu la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2018, d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu prenant la forme d'une retenue à la source ou d'un acompte contemporain.

L'article 10 de la loi **du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social a habilité de Gouvernement à décaler, par ordonnance, l'entrée en vigueur du PAS au 1^{er} janvier 2019. Cette ordonnance a été prise le 22 septembre 2017.**

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement visant à préciser que les dispositions spécifiques prévues pour l'application de la grille de taux par défaut aux contrats à durée déterminée s'appliquent également aux contrats de mission, conclus dans le cadre de contrats de travail temporaire.

La commission a adopté trois amendements du Rapporteur général aménageant les sanctions applicables aux collecteurs :

– un amendement allège les peines prévues en cas de violation du secret professionnel, actuellement de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende, pour y substituer les peines applicables aux hypothèses de divulgation d'un secret protégé par la loi, soit un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende ;

– un amendement aligne les peines prévues en cas de défaut de versement des retenues à la source effectuées, lorsque le retard excède un mois, à celles applicables en cas de rétention de contributions aux assurances sociales précomptées sur les salaires ;

– enfin, un amendement prévoit expressément que les sanctions prévues en cas de violation du secret professionnel, censées entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2018, seront applicables dès le début de la phase de préfiguration du PAS, en septembre 2018.

La commission a également adopté un amendement précisant que, pour la phase de préfiguration, les contribuables pourront opter non seulement pour le taux neutre, mais aussi pour le taux individualisé.

La commission a enfin adopté un amendement de M. François Pupponi visant à améliorer le lissage des travaux opérés par les propriétaires bailleurs sur les monuments historiques : les dépenses liées à des travaux réalisés en 2018 seront, sur option du contribuable, prises en compte à hauteur de 50 % en 2019 et 50 % en 2020.

I. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE AU 1^{ER} JANVIER 2019

A. LES GRANDS AXES DE LA RÉFORME

Compte tenu de l'ampleur de la réforme du prélèvement à la source, le présent commentaire n'a pas pour objet de retracer de façon détaillée ses dispositions, telles qu'elles résultent des près de 400 alinéas de l'article 60 de la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾.

Pour obtenir davantage de précisions, le lecteur est invité à se reporter aux travaux parlementaires de la XIV^e législature ⁽²⁾, ainsi qu'aux travaux conduits dans le cadre de l'examen de la loi du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre

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

(2) Et notamment aux commentaires en première lecture et en nouvelle lecture de l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017, devenu article 60 de la loi : XIV^e législature, rapport n° 4135, tome III, volume 2, soit plus de 450 pages consacrées au commentaire de ce seul article ([lien](#)) ; rapport n° 4314, tome I, 14 décembre 2016, pages 177 à 199 ([lien](#)).

par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social⁽¹⁾, qui a reporté d'une année, au 1^{er} janvier 2019, l'entrée en vigueur de la réforme⁽²⁾.

• À grands traits, l'article 60 de la loi de finances pour 2017 vise à instaurer le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et modifie en profondeur la chronique du recouvrement de l'impôt : ce dernier serait désormais acquitté au fil de la perception des revenus, et non plus avec une année de décalage.

Le prélèvement à la source de l'impôt doit s'appliquer pour la très grande majorité des revenus, à savoir 97,6 % de l'assiette de l'impôt sur le revenu, sous la forme :

– d'une **retenue à la source** effectuée par les tiers payeurs (employeurs, caisses de retraite, Pôle emploi...), pour tous les revenus imposés selon les règles applicables aux traitements, salaires et pensions (avec quelques exceptions), soit environ 88 % de l'assiette totale ;

– d'un **acompte contemporain** acquitté par le contribuable lui-même, sans tiers payeur, pour les autres catégories de revenus (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux, revenus fonciers...), soit plus de 9 % de l'assiette. Cet acompte serait prélevé par l'administration fiscale, mensuellement ou trimestriellement, sur le compte du contribuable.

Les revenus exclus du prélèvement à la source continueront d'être imposés selon les modalités actuellement en vigueur.

(1) Article 10 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

(2) Joël Giraud, Avis sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, XIV^e législature, n° 18, 5 juillet 2017.

REVENUS INCLUS ET EXCLUS DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Revenus dans le champ du prélèvement à la source		Revenu hors du champ du prélèvement à la source
Retenue à la source	Acompte contemporain	
Traitements et salaires	Bénéfices industriels et commerciaux (BIC)	Plus-values immobilières (PVI)
Pensions de retraite	Bénéfices non commerciaux (BNC)	Plus-values mobilières (PVM)
Indemnités journalières de sécurité sociale, allocations chômage	Bénéfices agricoles (BA)	Revenus de capitaux mobiliers (RCM)
Indemnités versées lors de la rupture du contrat de travail (pour leur part imposable)	Revenus fonciers	<i>Stock-options</i> , attributions d'actions gratuites (AGA), <i>carried interest</i> , bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE)
Participation, intéressement	Rentes viagères à titre onéreux (RVTO)	Indemnités pour préjudice moral supérieures à un million d'euros
Rentes viagères à titre gratuit	Par exception, pensions alimentaires, salaires et pensions versés par des débiteurs établis à l'étranger	Revenus de non-résidents soumis à une retenue à la source et revenus de source étrangère ouvrant droit à un crédit d'impôt

Source : *commission des finances*.

Dans la généralité des cas, le taux du prélèvement à la source doit être calculé par l'administration fiscale pour chaque foyer fiscal, sur la base des revenus de l'année N – 2 et de l'impôt acquitté en année N – 1, entre janvier et août de l'année N, et sur la base des revenus de l'année N – 1 et de l'impôt acquitté en année N, entre septembre et décembre de l'année N.

Ce taux a vocation à être transmis au tiers payeur, dans le cas de la retenue à la source. S'agissant de l'acompte, le montant prélevé par l'administration fiscale résulte de l'application de ce taux à l'assiette des revenus, calculée à partir des revenus perçus en année N – 2, entre janvier et août de l'année N, et des revenus perçus en année N – 1 entre septembre et décembre de l'année N.

Le taux du prélèvement à la source pourrait faire l'objet d'un nouveau calcul en cours d'année, lorsque surviendraient certains changements de situation (mariage ou pacs, divorce ou rupture de pacs, décès, naissance ou adoption). Par dérogation au principe du calcul du taux pour l'ensemble du foyer fiscal, est prévue la possibilité, sur option, d'appliquer à chaque membre du couple soumis à imposition commune un taux individualisé, fonction des revenus qu'il perçoit.

● L'année de transition désigne celle au 1^{er} janvier de laquelle le prélèvement à la source sera effectivement mis en œuvre : initialement, il s'agissait de 2018, et compte tenu du report d'une année, il s'agit désormais de 2019 (*Cf. infra*).

Afin d'éviter qu'au cours de cette année, les contribuables n'acquittent à la fois l'impôt dû sur l'année N – 1 et l'impôt dû au titre de l'année en cours, un dispositif spécial de crédit d'impôt de modernisation de recouvrement (CIMR) a été prévu : il sera égal à l'impôt que les contribuables auraient dû acquitter au titre

des revenus perçus en année $N - 1$, se trouvant dans le champ du prélèvement à la source et non exceptionnels, et ce avant l'imputation des réductions et crédits d'impôt. Le dispositif proposé permet ainsi de maintenir le bénéfice des avantages fiscaux (crédit d'impôt au titre des services à la personne, réduction d'impôt au titre des dons...) obtenus au titre de l'année précédant l'année de transition.

B. LE REPORT D'UNE ANNÉE, MIS EN ŒUVRE PAR L'ORDONNANCE DU 22 SEPTEMBRE 2017

• L'article 10 de la loi du 15 septembre 2017 précitée a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi, les mesures permettant de décaler au 1^{er} janvier 2019 l'entrée en vigueur du prélèvement à la source, initialement prévue au 1^{er} janvier 2018 par le 1 du G du I de l'article 60 de la loi de finances pour 2017, et d'aménager en conséquence les années de référence des dispositions transitoires s'agissant du CIMR.

Cet article prévoit aussi de décaler d'une année l'entrée en vigueur du B du I de l'article 82 de la même loi, lequel instaure le versement d'un acompte égal à 30 % des avantages fiscaux octroyés au titre de l'emploi de salariés à domicile et de la garde de jeunes enfants ; cet acompte, versé avant le 1^{er} mars de l'année N , est calculé sur la base des avantages obtenus en année $N - 1$.

Par ailleurs, à l'initiative de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'article 10 a été complété par une demande de remise d'un rapport, avant le 30 septembre 2017, comportant plusieurs volets :

– une présentation exhaustive des résultats des expérimentations menées de juillet à septembre 2017 et de l'audit sur le prélèvement à la source réalisé par l'Inspection générale des finances (IGF) et par un cabinet indépendant : elle doit comprendre des propositions visant à améliorer la prise en compte des réductions et crédits d'impôt dans le calcul du prélèvement et à réduire la charge induite par la retenue à la source pour les tiers collecteurs, et notamment les entreprises ;

– des analyses complémentaires sur deux scénarios alternatifs au prélèvement à la source : la collecte de la retenue à la source par l'administration fiscale, préconisée par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Éric Woerth, ainsi que la mise en œuvre d'un prélèvement mensualisé en contemporain, proposée par le Rapporteur général de la commission des finances du Sénat, M. Albéric de Montgolfier.

• L'ordonnance a été publiée une semaine après la publication de la loi du 15 septembre 2017 : l'ordonnance du 22 septembre 2017 ⁽¹⁾ décale d'une année, au 1^{er} janvier 2019, l'entrée en vigueur de la réforme ainsi que de l'acompte prévu par l'article 82 de la loi de finances pour 2017 et elle modifie les années de référence

(1) Ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017 relative au décalage d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

des mesures transitoires, à droit constant, sans apporter d'aménagements au dispositif.

En application de l'article 10 de la loi du 15 septembre 2017, un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance, donc avant le 22 décembre 2017.

C. LES CONCLUSIONS DE L'AUDIT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES SUR LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

1. Les charges induites par la réforme, pour les collecteurs et pour l'État

a. Les charges pour les collecteurs

À titre liminaire, il ne paraît pas inutile de rappeler que rien n'impose au législateur de compenser la charge pour les tiers collecteurs, ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi de finances pour 2017 précitée ⁽¹⁾.

i. Les études et chiffrages antérieurs au rapport de l'IGF

La question relative au coût de la mise en place du PAS pour les tiers collecteurs, notamment les entreprises, a fait l'objet de débats nourris, tant lors de l'examen de l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017 devenu article 60 de la loi de finances pour 2017, à l'automne 2016, qu'à l'occasion de la discussion du report d'un an de l'entrée en vigueur de la réforme, l'été dernier.

Plusieurs études, et différents chiffres, avaient alors été avancés.

- Un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) de février 2012 ⁽²⁾ avait, en extrapolant au cas français les travaux conduits par la chaire de la fiscalité de l'Université de Sherbrooke, estimé que le coût de la mise en place d'une retenue à la source de l'IR conduirait, pour les collecteurs, à supporter un coût compris entre 600 millions et 1,6 milliard d'euros.

Cependant, cette fourchette est sujette à caution :

- il s'agit d'une transposition à la France d'une étude concernant d'autres États ;

- le rapport date de 2012 et ne tient naturellement pas compte des nombreuses évolutions, notamment informatiques, conduites depuis. La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) (dont l'achèvement du

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017, point 65.

(2) Conseil des prélèvements obligatoires, Prélèvements à la source et impôt sur le revenu, février 2012.

déploiement était l'un des motifs du report d'un an) est en effet de nature, sinon à éliminer en totalité les charges, du moins à les réduire de façon très substantielle ;

– le rapport reconnaissait expressément que toute évaluation précise des charges était malaisée.

• Plus récemment, une étude réalisée par le cabinet Taj à la demande de la délégation aux entreprises du Sénat ⁽¹⁾, concluait :

– à un coût de 1,3 milliard d'euros la première année ⁽²⁾ ;

– à un coût récurrent de l'ordre de 100 millions d'euros.

Cependant, et l'étude le souligne, l'évaluation chiffrée est délicate, pouvant conduire à une surestimation des coûts.

Il est ainsi expressément indiqué, dès la présentation des conclusions de l'étude, que les conclusions chiffrées « *comportent une certaine marge d'erreur* » ⁽³⁾. Plus loin, l'étude précise que les données fournies par les entreprises en réponse aux questions posées « *ne nous permettent donc pas de calculer une quantification, même imprécise, du surcoût* » ⁽⁴⁾ en matière de gestion de la paie, et ce alors même que c'est ce facteur qui induit l'essentiel du coût ponctuel de 1,2 milliard d'euros la première année, d'après l'étude ⁽⁵⁾.

Par ailleurs, les coûts liés aux salariés en mobilité internationale, notamment induits par l'étude préalable des conventions fiscales bilatérales, ne tiennent pas compte de la connaissance qu'ont généralement les entreprises de ces aspects, pour peu qu'elles aient déjà des salariés en mobilité.

En revanche, l'étude conclut à l'absence d'impact du PAS sur les revendications salariales (« *aucun impact sur les prétentions salariales ne devrait être constaté* » ⁽⁶⁾).

ii. Les conclusions de l'IGF

Dans son audit ayant donné lieu au rapport de septembre 2017 ⁽⁷⁾, l'IGF, s'appuyant sur les conclusions de l'étude du cabinet Mazars, estime le coût de la mise en œuvre du PAS pour les tiers collecteurs à une fourchette comprise entre 310 et 420 millions d'euros, au titre de la phase de lancement.

(1) Taj, Étude de l'impact, pour les entreprises, du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Étude réalisée pour le Sénat (délégation aux entreprises), 28 juin 2017.

(2) Coût initial de 1,2 milliard auquel s'ajoute le coût récurrent, dès la première année.

(3) Taj, étude précitée, conclusions de l'étude.

(4) Id., page 9.

(5) Id., page 17.

(6) Id., page 30.

(7) IGF, Audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source, septembre 2017.

Le coût récurrent, en fonctionnement courant, est quant à lui estimé entre 60 et 70 millions d'euros par an ⁽¹⁾.

Si ces montants ne sont naturellement pas négligeables, ils restent substantiellement moins élevés que ceux des précédentes études, notamment celle commandée par le Sénat (surtout au regard du coût de lancement).

Par ailleurs, l'étude suggère une analogie avec les aspects financiers du déploiement de la DSN : après avoir supporté un coût de mise en œuvre de 1,4 milliard d'euros, les déclarants ont réalisé un gain total de 5,1 milliards d'euros ⁽²⁾.

En outre, l'étude souligne que certains ajustements au PAS seraient de nature à réduire la charge pour les collecteurs, tels qu'une application généralisée de la grille mensuelle du taux par défaut, lorsque ce dernier sera applicable, sans proratisation en fonction de la durée du contrat de travail (cette proposition figurant au présent article).

Enfin, si l'étude, à l'image de celle conduite par Taj, souligne l'anticipation d'actions de communication interne importantes, les coûts associés pourraient être minorés par un renforcement des campagnes de communication lancées par le Gouvernement.

À cet égard, l'audit de l'IGF souligne que :

– la simplification des règles de gestion des logiciels réduirait la charge de l'ordre de 6 à 7 millions d'euros ;

– une diminution des charges liées au processus interne de paie réduirait la charge de l'ordre de 32 à 39 millions d'euros ;

– une diminution des coûts anticipés de communication interne réduirait la charge de l'ordre de 28 à 45 millions d'euros.

En tout, la charge pourrait donc substantiellement diminuer, de l'ordre de 66 à 91 millions d'euros ⁽³⁾.

Au demeurant, ainsi que l'a indiqué le ministre de l'action et des comptes publics à l'Assemblée nationale lors de la séance des questions au Gouvernement du 28 novembre 2017, l'État prendra en charge une partie du coût ⁽⁴⁾.

(1) Pour les trois principaux tiers verseurs de revenus de remplacement, qui seront collecteurs de l'IR (caisses de retraite, sécurité sociale, Pôle emploi), le coût est estimé à une fourchette de 3 à 12 millions d'euros par an.

(2) IGF, rapport précité, page 44. Ces estimations résultent d'une étude commandée au cabinet Ernst & Young par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique en 2015.

(3) IGF, rapport précité, page 46.

(4) Assemblée nationale, XI^e législature, session ordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral, première séance du mardi 28 novembre 2017, réponse à la question de Mme Barbara Bessot Ballot.

b. La charge pour l'État

Au-delà de l'impact budgétaire de la réforme, qui devrait être globalement neutre ⁽¹⁾ (sauf évolution importante du comportement des contribuables), la mise en œuvre du PAS entraînera des charges pour l'État mais devrait faciliter la gestion de sa trésorerie.

Le coût pour l'État est estimé à 140 millions d'euros sur trois ans, dont 83 millions d'euros l'année de transition (soit 2018 avec le décalage d'un an), portant essentiellement sur les postes suivants :

– temps de formation des agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

– charges de maîtrise d'œuvre informatique ;

– charges de pilotage et de maîtrise d'ouvrage.

Le coût de fonctionnement courant du système d'information, une fois la réforme lancée et en rythme de croisière, est quant à lui évalué à 14 millions d'euros par ans.

D'après l'audit de l'IGF, la DGFIP a internalisé la moitié de la charge d'investissement, l'autre moitié étant supportée par le groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS).

S'agissant de la trésorerie, comme le relève l'IGF, la mensualisation plus fine et plus étendue (sauf options pour les versements trimestriels) devrait lisser les entrées de recettes fiscales, sur toute l'année (là où, aujourd'hui, la mensualisation porte sur dix mois et non douze).

L'ensemble des coûts supportés par l'État, mais également par les collecteurs, doivent être nécessairement mis en relation avec les nombreux avantages de la mise en œuvre du PAS.

2. L'avancement dans la préparation de la réforme

● L'audit de l'IGF fait le point sur l'avancement de la préparation de la réforme : il estime que cet état de préparation est satisfaisant en vue d'un déploiement au 1^{er} janvier 2019, les risques étant globalement maîtrisés.

Il précise toutefois qu'un audit sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme confié en mars 2017 à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC) concluait en juin 2017 que « *le prélèvement à la source n'aurait pas pu être mis en place au 1^{er} janvier 2018 sans un risque de défaillance élevé* », et que de nombreux collecteurs relevant de

(1) La « perte » d'une année d'imposition, en l'occurrence 2018, du fait du CIMR, est budgétairement compensée par la perception, dès 2019, de l'IR dû au titre de cette année.

la déclaration dite PASRAU ⁽¹⁾ risquaient d’entrer dans le dispositif en retard au 1^{er} janvier 2018, avec des risques d’anomalies. Ce diagnostic illustre le fait qu’il était utile, sinon indispensable, de décaler d’une année l’entrée en vigueur de la réforme, pour assurer son bon déroulement et éviter des dysfonctionnements importants.

● L’IGF observe que l’adaptation des systèmes d’information de la DGFIP implique des travaux lourds, mais maîtrisés, tandis que l’insertion de la gestion du prélèvement à la source dans les infrastructures de la DSN constitue une évolution informatique d’ampleur limitée – le report de la réforme ayant permis d’éviter la concomitance en 2017 de la généralisation de la phase 3 de la DSN avec les adaptations nécessitées par le prélèvement à la source.

En revanche, l’IGF relève que le système PASRAU porte davantage de risques que la DSN et que son déploiement est hétérogène selon les collecteurs. Si la réforme paraît bien anticipée au sein de l’État, avec quelques points de vigilance toutefois (militaires, du fait du remplacement du calculateur Louvois, établissements publics hors paie à façon...), le bon déploiement de la réforme nécessite une attention particulière s’agissant des employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière. S’agissant des tiers verseurs de revenus de remplacement, si le niveau de préparation de Pôle emploi est jugé satisfaisant, celui des caisses de retraite s’avère hétérogène, tandis que celui des organismes complémentaires (mutuelles, assurances, institutions de prévoyance) apparaissait insuffisant à l’été 2017.

3. Des sujets de préoccupation identifiés

Le rapport de l’IGF pointe plusieurs sujets susceptibles de susciter des difficultés pour les collecteurs et les contribuables.

Tout d’abord, l’application du taux par défaut risque de générer des surprélèvements et des incompréhensions (*Cf. infra*).

Ensuite, du point de vue des collecteurs, certaines règles de gestion apparaissent complexes à mettre en place, notamment l’abattement prévu pour les contrats courts pour l’application du taux par défaut (*Cf. infra*), mais aussi l’application du prélèvement à la source sur les indemnités journalières maladie versées par l’employeur par subrogation – alors que le secret médical fait obstacle à ce que l’employeur ait connaissance du fait que son employé est atteint d’une affection de longue durée, qui rendrait son indemnité journalière maladie non imposable.

(1) Les collecteurs de retenue à la source utilisant la déclaration PASRAU (Prélèvement à la source des revenus autres) sont les organismes versant des prestations sociales imposables – par exemple la CNAMTS, la MSA, la CNAV, Pôle emploi – ainsi que les employeurs publics (État, collectivités territoriales, établissements publics nationaux et établissements hospitaliers), dans l’attente de la déclaration sociale nominative (DSN) de la fonction publique.

Enfin, plusieurs points de la réforme pourraient être mal compris par les contribuables, tels que le dispositif d'acompte complémentaire exigé en cas d'option pour le taux neutre, les règles fort peu lisibles prévues pour la modulation à la baisse du taux de prélèvement, ainsi que l'absence de contemporanéité dans le traitement des crédits et réductions d'impôt, qui ne sont pas intégrés dans le taux de prélèvement à la source et resteront régularisés à l'été N + 1.

Enfin, le rapport souligne que la mise en œuvre du prélèvement à la source par les particuliers employeurs pose de sérieuses difficultés, notamment s'agissant de ceux utilisant le chèque emploi service universel (CESU) papier, au nombre d'environ 700 000 en 2016.

4. Plusieurs propositions formulées

Aux termes de ces différents développements, la mission a formulé quinze propositions visant à faciliter la mise en œuvre de la réforme, s'articulant autour de trois axes, et retracées dans le tableau ci-après :

Conforter l'intérêt de la réforme pour les contribuables	
1	Donner la possibilité aux collecteurs de pouvoir appliquer le taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement de revenu grâce au développement d'un module d'appel de taux réactif
2	Faciliter l'utilisation des dispositifs à destination des contribuables, tant en matière de modulation que d'acompte complémentaire (en cas de taux neutre choisi)-allègement des sanctions, accompagnement...
3	Étudier, indépendamment de la réforme du PAS, les moyens de rendre l'accompagnement financier du crédit d'impôt-services à la personne (CI-SAP) le plus contemporain possible, tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés
Alléger les modalités et règles de gestion pour les collecteurs	
4	Appliquer la grille de taux mensuelle sur les salaires, indépendamment de la période de travail. Pour les revenus de remplacement, conserver la possibilité d'appliquer une grille proratisée en fonction de la période de versement (infra comme supra-mensuelle)
5	Permettre la restitution la plus rapide par l'administration fiscale, aux patients souffrant d'affections de longue durée (ALD), du montant de PAS prélevé par leur employeur sur les indemnités journalières maladie subrogées
6	Mettre en cohérence le PAS des gérants de l'article 62 du CGI avec leur traitement social en tant que non-salariés (PAS sous forme d'acomptes contemporains, comme pour les travailleurs indépendants)
7	Intégrer le PAS dans les projets de modernisation informatique du centre CESU, en vue d'une application aux salariés de particuliers-employeurs <i>via</i> une « plateforme tout en un » (à l'image de ce qui est prévu pour PAJEMPLOI). Encourager la dématérialisation progressive du dispositif de CESU

8	Promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) auprès des entreprises hors DSN éligibles
9	Alléger les sanctions sur les petites entreprises et consacrer un « droit à l'erreur » en matière de retenue à la source
Ajuster le déploiement de la réforme avec le report d'une année	
10	Renforcer le dispositif d'accompagnement des employeurs dans la préparation et le déploiement de la réforme (courrier postal d'information, kit de démarrage dématérialisé, réunions à l'initiative des DDFiP, supports de communication...)
11	Organiser tout au long de l'année 2018 une campagne large d'information et de communication auprès des contribuables, et s'assurer de la capacité de l'administration fiscale à répondre à leurs interrogations
12	Prolonger et élargir les pilotes informatiques en 2018. Organiser une entrée cadencée dans la déclaration PASRAU pour les collecteurs concernés
13	Mettre en place une préfiguration « à blanc » du PAS à l'automne 2018, afin d'utiliser le bulletin de paie de chaque salarié comme vecteur d'information sur la réforme
14	Créer une « charte des éditeurs du PAS » pour valoriser le rôle et les bonnes pratiques des éditeurs de logiciels
15	Clarifier l'articulation de la déclaration PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique, afin de ne pas mettre en risque le déploiement du PAS au 1 ^{er} janvier 2019

Source : audit de l'IGF.

La majorité de ces propositions relève de développements informatiques, des modalités d'organisation et de pratiques administratives. Néanmoins, plusieurs d'entre elles impliquent de modifier les dispositions législatives et sont mises en œuvre par le présent article :

– la proposition 4 sur l'application de la grille de taux par défaut sans proratisation en fonction de la période de travail (1^o du E du I) ;

– la proposition 6 sur les modalités d'application du prélèvement à la source aux gérants de société relevant de l'article 62 du CGI (A et D du I) ;

– la proposition 9 sur l'allègement des sanctions sur les petites entreprises, comprenant la diminution de la sanction minimale de 500 euros par collecteur (H du I) ;

– la proposition 13 sur la réalisation d'une préfiguration « à blanc » du prélèvement à la source à l'automne 2018 (A du III).

Par ailleurs, le G du I du présent article sur l'assouplissement des conditions de modulation à la baisse s'inscrit dans le prolongement de la proposition 2 tendant à faciliter l'utilisation des dispositifs à destination des contribuables, notamment s'agissant de la modulation du taux de prélèvement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX MODALITÉS D'APPLICATION DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE À CERTAINES CATÉGORIES DE REVENUS

1. La soumission à l'acompte contemporain des revenus assimilés à des salaires perçus par des personnes non-salariées

a. L'originalité fiscale du traitement de certains revenus perçus par des non-salariés

Certains revenus perçus par des non-salariés sont, fiscalement, traités comme des traitements et salaires (TS), conduisant à leur conférer une nature hybride.

• Certains gérants n'ayant pas la qualité de salariés voient leur rémunération obéir à un régime particulier, prévu à l'article 62 du CGI. Sont concernés :

- les gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée (SARL) ;
- les gérants associés commandités de sociétés en commandite par actions (SCA) ;
- les gérants associés de sociétés de personnes ayant opté pour l'impôt sur les sociétés (IS) ;
- les associés de sociétés civiles soumises à l'IS sur option.

D'après l'IGF, cela correspond à environ 700 000 personnes ⁽¹⁾.

En application de l'article 62 du CGI, le montant imposable des rémunérations perçues par ces gérants ou associés non-salariés :

– est déterminé après déduction des cotisations et primes mentionnées à l'article 154 *bis* du CGI (cotisations aux régimes de sécurité sociale, primes versées au titre des contrats « Madelin » d'assurance de groupe en matière de prévoyance et de retraite) ;

– obéit aux règles applicables aux TS, permettant à ce titre la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels (ou, en cas d'option en ce sens, la déduction des frais réels sur justification).

(1) IGF, rapport précité, page 34.

• Suivant la même logique, les 1 *bis*, 1 *ter* et 1 *quater* de l'article 93 du CGI prévoient expressément l'application des règles des TS pour l'imposition de certains revenus relevant en principe des BNC :

– sur option, pour les revenus tirés de l'apport, par un fonctionnaire, d'un concours scientifique à une entreprise (1 *bis*) ;

– sur option également, pour les commissions perçues par les agents généraux d'assurance et leurs sous-agents (1 *ter*) ;

– les droits d'auteurs, lorsqu'ils sont déclarés par un tiers (1 *quater*).

b. La soumission de ces revenus à l'acompte contemporain

En application des **A** et **D** du **I** du présent article, les revenus précédemment évoqués, c'est-à-dire ceux des gérants et associés non-salariés mentionnés à l'article 62 du CGI et certains BNC mentionnés à l'article 93 du même code et imposés selon les règles TS, seront soumis à l'acompte contemporain.

Le **A** intègre expressément ces revenus à l'article 204 C, qui porte sur le champ des revenus soumis à l'acompte.

Le **D**, en conséquence, ajoute également la mention de ces revenus au 5° de l'article 204 G, qui porte sur la détermination de l'assiette de l'acompte.

La modification proposée par les **A** et **D** du présent article est pertinente :

– elle ne retient pas le mode de traitement fiscal des revenus en cause, mais leur nature réelle et la qualité de leurs titulaires, qui ne sont pas salariés ;

– de ce fait, elle aligne, en cohérence, les modalités du PAS avec le traitement social de ces personnes (qui n'est pas celui des salariés) ;

– elle évite les écueils auxquels se serait heurté un assujettissement à la retenue à la source de ces rémunérations, notamment d'un point de vue technique.

Cette modification reprend à cet égard l'une des propositions faites par l'IGF lors de son audit (proposition n° 6)⁽¹⁾, en l'étendant aux titulaires des revenus mentionnés à l'article 93 précédemment évoqués.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du présent article, cette inclusion dans le champ de l'acompte ne fait pas obstacle à une évolution future et à la mise en place, pour ces revenus particuliers, d'une retenue à la source adaptée.

(1) Id., pages 35 et 47.

2. L'exclusion du champ du prélèvement à la source des revenus de l'actionnariat salarié versés à des redevables non-résidents fiscaux

L'article 204 D du CGI exclut actuellement explicitement certains revenus du champ du prélèvement à la source.

En effet, si les plus-values mobilières et immobilières ainsi que les revenus de capitaux mobiliers, globalement non visés par la réforme, en sont de fait exclus, il convenait de prévoir une disposition spécifique pour certains revenus de **l'actionnariat salarié** dont l'imposition est prévue en partie selon les catégories applicables aux traitements et salaires (dans le champ de la réforme) et en partie selon les catégories applicables aux plus-values mobilières (hors du champ de la réforme).

L'actionnariat salarié désigne trois dispositifs visant à associer les salariés au capital de l'entreprise dans laquelle ils travaillent, donc à son résultat :

– les **attributions gratuites d'actions** (AGA), dont le régime fiscal a fait l'objet de nombreuses modifications depuis 2012.

Sans qu'il soit besoin de détailler ces différentes évolutions, il convient de souligner que le dispositif applicable, fixé par l'article 61 de la loi de finances pour 2017⁽¹⁾, est venu affiner, au risque de perdre beaucoup en lisibilité, le traitement fiscal du gain d'acquisition lié à ces actions.

Pour les actions gratuites attribuées à compter du 1^{er} janvier 2017, le gain d'acquisition est imposé :

– dans la catégorie des plus-values mobilières, donc au barème de l'IR avec application des abattements pour durée de détention ou de l'abattement fixe de 500 000 euros spécifique aux dirigeants de petites ou moyennes entreprises, jusqu'à 300 000 euros ;

– au-delà de ce seuil, le gain d'acquisition est imposé dans la catégorie des traitements et salaires, donc toujours au barème de l'IR mais sans application des abattements précités.

L'article 11 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit par ailleurs de simplifier le cadre fiscal applicable aux AGA distribuées à compter du 1^{er} janvier 2018 : le gain d'acquisition sera dans son ensemble imposé au barème de l'impôt sur le revenu (sans application du prélèvement forfaitaire unique ni des abattements pour durée de détention) avec l'application d'un abattement spécifique de 50 % sur la fraction du gain inférieure à 300 000 euros.

– les **bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise (BSPCE)**, qui confèrent à leurs bénéficiaires le droit de souscrire des titres représentatifs du capital de leur entreprise à un prix définitivement fixé au jour de leur attribution.

Actuellement, les gains tirés de la cession de tels bons font l'objet d'un prélèvement proportionnel libératoire au taux de 19 %. Ce taux est porté à 30 % lorsque le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans. Il faut en outre y ajouter les prélèvements sociaux au taux actuel de 15,5 %, soit un prélèvement proportionnel total respectivement de 34,5 % ou de 45,5 %.

Compte tenu de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique, l'article 11 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit que les gains liés aux cessions de BSPCE seront imposables selon un taux proportionnel de 30 % (soit 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre de la contribution sociale généralisée). Ce taux proportionnel sera applicable uniquement aux bons attribués à compter du 1^{er} janvier 2018.

– les **stock-options**, dont l'avantage, lié à la différence entre la valeur réelle de l'action à la date de la levée de l'option et le prix de souscription de cette action, est imposé dans la catégorie des traitements et salaires, sans application d'un abattement pour durée de détention.

Le rabais excédentaire, c'est-à-dire la différence entre le prix auquel l'action est offerte et 95 % du cours moyen de l'action, est en outre imposé l'année de la levée de l'option et non au jour de la cession de l'action.

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

Compte tenu des difficultés à déterminer le montant du gain lié à la cession de ces différents titres et du caractère par nature irrégulier de ces revenus, l'article 204 D du CGI les place donc hors du champ de la réforme.

Dans le silence du texte, il avait été considéré lors de son examen l'année dernière que cette exclusion s'appliquait aux **gains réalisés aussi bien par les résidents fiscaux français que par les non-résidents fiscaux**.

Pour cette dernière catégorie de redevables, l'article 182 A *ter* du CGI prévoit en effet une retenue à la source spécifique destinée à sécuriser la perception de la recette. En pratique, cette retenue à la source resterait applicable dans la mesure où les revenus de l'actionnariat salarié sont en dehors du champ du prélèvement à la source.

L'**alinéa 3** sécurise toutefois cette lecture, en prévoyant explicitement que les gains liés à l'actionnariat salarié sont en dehors du champ du PAS, dès lors que, versés à des non-résidents fiscaux, ils font l'objet de la retenue à la source spécifiquement prévue par cet article 182 A *ter* du CGI.

3. Une précision apportée à l'assiette de la retenue à la source

a. Les dispositions prévues

• Aux termes de l'article 204 F du CGI, l'assiette de la retenue à la source applicable aux revenus mentionnés à l'article 204 B, soit les traitements, salaires et pensions ⁽¹⁾, est constituée du montant net imposable des sommes versées et des

(1) Se trouvent dans le champ de la retenue à la source les revenus soumis à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères à titre gratuit, ce qui inclut les traitements et salaires, les pensions de retraite, mais aussi les indemnités journalières de sécurité sociale, les allocations chômage, ou encore les indemnités versées lors de la rupture du contrat de travail. Sont en revanche exclus, par exception, les pensions alimentaires ainsi que les salaires et pensions versés par des débiteurs établis à l'étranger.

avantages accordés, avant application de la déduction au titre des frais professionnels prévue par le 3° de l'article 83 du même code, pour les salaires ⁽¹⁾, ainsi que de l'abattement de 10 % pratiqué sur les pensions sur le fondement des deuxième et troisième alinéas du *a* du 5 de l'article 158 du même code ⁽²⁾.

L'absence de prise en compte de ces déductions et abattements répond au besoin de retenir une assiette simple et connue du collecteur – les frais réels qui peuvent être déduits n'étant connus, par construction, que du bénéficiaire des revenus, tandis que la déduction et l'abattement forfaitaires sont plafonnés à un certain montant, ce qui imposerait au collecteur de prendre en compte les effets de ce plafonnement pour le calcul de la retenue à la source.

Par ailleurs, l'absence de prise en compte de ces déductions et abattements est neutralisée par le fait que le taux de retenue à la source est calculé de la même façon, en ramenant l'impôt dû par le contribuable aux revenus avant déductions et abattements : en effet, aux termes de l'article 204 H, le taux est égal au rapport entre le montant de l'impôt afférent aux revenus dans le champ du prélèvement à la source, et ces mêmes revenus pour leurs montants déterminés dans les conditions mentionnées à l'article 204 F.

Exemple : un contribuable perçoit en année N – 2 des salaires de 30 000 euros. Son impôt, calculé sur la base d'un revenu net imposable de 27 000 euros (après déduction de 10 %), est égal à 2 450 euros.

Le taux de la retenue à la source sera égal à 8,2 % (soit 2 450 / 30 000), et il viendra s'appliquer à une assiette égale au salaire avant déduction, soit 2 500 euros par mois.

Le résultat est identique à celui qui serait obtenu avec un taux égal à l'impôt dû rapporté au salaire net imposable ⁽¹⁾ soit 9,1 % (2 450/ 27 000), et appliqué au salaire après déduction, soit 2 250 euros, comme le montre le calcul ci-dessous :

8,2 % de 2 500 euros = 205 euros

9,1 % de 2 250 euros = 205 euros.

(1) Ce taux correspond d'ailleurs au taux moyen d'imposition qui figure sur l'avis d'imposition.

(1) La déduction au titre des frais professionnels peut prendre la forme soit d'une déduction forfaitaire de 10 % (montant minimum de 426 euros et plafond égal à 12 183 euros, pour l'imposition des revenus de 2016), soit d'une déduction des frais réels, qui doivent être justifiés.

(2) Toutes les pensions imposables ainsi que les rentes viagères à titre gratuit bénéficient d'un abattement de 10 %, dont le montant ne peut être inférieur à 379 euros ni excéder 3 715 euros (pour l'imposition des revenus de 2016).

b. La précision proposée

i. Des abattements spécifiques applicables pour les assistants maternels et les journalistes

• Aux termes de l'article 80 *sexies* du CGI, le revenu imposable des assistants maternels et assistants familiaux agréés est déterminé selon des règles spécifiques, en étant égal à la différence entre :

– la totalité des sommes perçues par l'assistant maternel pour la garde des enfants, soit le total des sommes versées tant à titre de rémunération (salaire, majoration pour sujétions exceptionnelles...) que d'indemnité pour l'entretien et l'hébergement des enfants ;

– et une somme égale à trois fois le montant horaire du salaire minimum de croissance, par jour et pour chacun des enfants qui leur sont confiés⁽¹⁾, qui correspond à une somme forfaitaire représentative des frais engagés dans l'intérêt des enfants.

Le montant de l'abattement retenu pour déterminer la rémunération imposable des assistants maternels et familiaux ne peut excéder le montant total des sommes versées à titre de rémunération et d'indemnité pour l'entretien et l'hébergement des enfants.

Les assistants maternels déduisent ainsi, avant la déduction forfaitaire pour frais professionnels de 10 % de droit commun, une somme forfaitaire représentative des frais d'entretien et d'hébergement des enfants. De manière dérogatoire, les assistants maternels bénéficient d'une double déduction au titre des frais professionnels, en raison des modalités spécifiques d'exercice de leur activité.

• Par ailleurs, aux termes de la deuxième phrase du 1° de l'article 81 du CGI, les rémunérations des journalistes, rédacteurs, photographes, directeurs de journaux et critiques dramatiques et musicaux constituent des allocations pour frais d'emploi – soit des allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi, et effectivement utilisées conformément à leur objet – à hauteur de 7 650 euros. Les professions bénéficiant de cet abattement forfaitaire peuvent également appliquer la déduction de 10 % de droit commun au titre des frais professionnels.

(1) Cette somme est portée à quatre fois le montant horaire du SMIC par jour et par enfant présentant un handicap, une maladie ou une inadaptation.

ii. Les modalités d'application de ces abattements dans le cadre de la retenue à la source

Le **C** du **I** (alinéa 4) dispose que, outre la déduction pour frais professionnels et l'abattement sur les pensions, ne sont pas pris en compte pour la définition de l'assiette du prélèvement à la source :

– l'abattement retenu pour déterminer la rémunération imposable des assistants maternels et des assistants familiaux ;

– l'abattement spécifique de 7 650 euros applicable aux rémunérations des journalistes, rédacteurs, photographes, directeurs de journaux et critiques dramatiques et musicaux.

De ce fait, et comme pour la déduction au titre des frais professionnels, l'effet de ces abattements spécifiques est bien pris en compte pour le calcul du taux, par le renvoi à l'article 204 F opéré par l'article 204 H, aux termes duquel l'impôt dû est rapporté aux revenus avant application de ces abattements.

Cette disposition ne vise qu'à apporter une précision, sans modifier les règles applicables, et donc de confirmer que ces abattements sont bien pris en compte dans le cadre de la retenue à la source. En pratique, il serait complexe et peu praticable – notamment s'agissant des assistants maternels – de retenir ces abattements pour déterminer l'assiette à laquelle s'applique le taux du prélèvement à la source.

B. DE NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS APPORTÉS À LA GRILLE DE TAUX PAR DÉFAUT

1. Les dispositions prévues

• Dans le cas où le débiteur de la retenue à la source ne disposerait pas d'un taux calculé par l'administration fiscale, il appliquera aux traitements, salaires et pensions un taux proportionnel, variable selon le montant des revenus, en application d'une grille de « taux par défaut » (III de l'article 204 H).

Par ailleurs, le contribuable pourra opter à tout moment pour l'application par son employeur de ce « taux par défaut », s'il ne souhaite pas que ce dernier ait connaissance du taux d'imposition de son foyer fiscal (IV de l'article 204 H) ⁽¹⁾.

• Le principe de la grille de taux par défaut est d'appliquer un taux proportionnel de prélèvement, croissant avec le niveau des revenus, sachant que le

(1) Dans ce cas, il devra parallèlement s'acquitter, le cas échéant, d'un complément de retenue à la source pour compenser la moindre imposition de son salaire du fait de l'application du taux par défaut.

même taux s'applique à l'ensemble des revenus du contribuable : il ne s'agit pas d'un barème par tranche de revenus ⁽¹⁾.

La grille de taux par défaut a été substantiellement remaniée au cours des travaux parlementaires. La grille initiale, établie à partir de l'application du barème progressif aux revenus perçus par un célibataire, en intégrant les effets de la décote, s'avérait quasi systématiquement défavorable au contribuable – le prélèvement étant nécessairement supérieur ou égal à l'impôt dû en application du barème par un célibataire – et il conduisait à de forts effets de seuils.

La grille par défaut finalement adoptée s'avère plus favorable pour le contribuable : le principe du taux proportionnel, croissant avec le niveau des revenus, a été maintenu, mais le nombre de tranches a été augmenté, passant de douze à vingt, tandis que les taux applicables pour les différents niveaux de revenus sont moins élevés. L'impôt acquitté sur la base de cette nouvelle grille sera parfois inférieur et parfois supérieur à l'impôt qui résulterait du barème progressif appliqué à un célibataire ; les effets de seuils, consubstantiels au mécanisme, sont de bien moindre ampleur que pour la grille initiale.

**GRILLE DE TAUX PAR DÉFAUT PROPOSÉE POUR LES CONTRIBUABLES
DOMICILIÉS EN MÉTROPOLÉ EN TERMES DE REVENUS MENSUELS**

Base mensuelle de prélèvement	Taux proportionnel
Inférieure ou égale à 1 367 euros	0 %
De 1 368 euros à 1 419 euros	0,5 %
De 1 420 euros à 1 510 euros	1,5 %
De 1 511 euros à 1 613 euros	2,5 %
De 1 614 euros à 1 723 euros	3,5 %
De 1 724 euros à 1 815 euros	4,5 %
De 1 816 euros à 1 936 euros	6 %
De 1 937 euros à 2 511 euros	7,5 %
De 2 512 euros à 2 725 euros	9 %
De 2 726 euros à 2 988 euros	10,5 %
De 2 989 euros à 3 363 euros	12 %
De 3 364 euros à 3 925 euros	14 %
De 3 926 euros à 4 706 euros	16 %

(1) Outre la grille pour les contribuables domiciliés en métropole, sont également prévues une grille pour les contribuables domiciliés en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique et une grille pour ceux domiciliés en Guyane et à Mayotte, pour tenir compte de la réduction d'impôt de respectivement 30 % et 40 % prévue par le 3 de l'article 197.

Base mensuelle de prélèvement	Taux proportionnel
De 4 707 euros à 5 888 euros	18 %
De 5 889 euros à 7 581 euros	20 %
De 7 582 euros à 10 292 euros	24 %
De 10 293 euros à 14 417 euros	28 %
De 14 418 euros à 22 042 euros	33 %
De 22 043 euros à 46 500 euros	38 %
À partir de 46 501 euros	43 %

En tout état de cause, le taux par défaut conduirait mécaniquement à un « supprélèvement » pour les contribuables appartenant à un foyer fiscal comportant un grand nombre de parts de quotient familial, et/ou à un foyer fiscal dont l'autre membre ne percevrait pas de revenus ou des revenus inférieurs, puisque le taux par défaut est calibré à partir de l'imposition d'un célibataire.

L'article 204 H prévoit que les limites des tranches des différentes grilles sont « réduites ou augmentées proportionnellement à la période à laquelle se rapportent le versement par le débiteur des revenus mentionnés à l'article 204 B ou le calcul de l'acompte mentionné à l'article 204 C ». Il s'agit d'adapter la grille de taux par défaut aux durées d'emploi ainsi qu'à la périodicité des paiements des revenus soumis au prélèvement à la source. La grille par défaut doit ainsi être déclinée par trimestre, par semaine, par jour et par heure.

● De façon schématique, les personnes susceptibles d'être concernées par l'application du taux par défaut sont :

– celles pour lesquelles l'administration fiscale n'est pas en mesure de calculer le taux d'imposition du foyer fiscal (absence de déclaration des revenus au cours des dernières années) : cela correspond notamment aux personnes entrant sur le marché du travail, ou encore les personnes jusqu'alors fiscalement domiciliées à l'étranger, qui viendraient s'installer en France ;

– celles pour lesquelles l'administration fiscale serait en mesure de calculer le taux d'imposition du foyer fiscal, mais sur la base de données trop anciennes ;

– les personnes rattachées à un foyer fiscal ;

– celles pour lesquelles l'administration fiscale n'a pas été en mesure de transmettre le taux au débiteur de la retenue à la source, de façon plus ou moins durable.

S'agissant de cette dernière catégorie, plusieurs cas peuvent être distingués :

– lorsque le tiers payeur n'a pas demandé à l'administration fiscale le taux de prélèvement propre au contribuable (retard ou défaillance déclarative de

l'employeur), ou en cas d'échec de l'identification du contribuable (absence de numéro d'inscription au répertoire de l'INSEE, ou NIR, NIR non certifié, état civil incomplet...);

– de façon transitoire, les débuts de contrat, lorsque le salarié change d'employeur ;

– de façon plus structurelle, les contrats courts, qui donneraient lieu aussi à l'application du taux par défaut du fait de la difficulté pour l'administration fiscale d'avoir une parfaite connaissance de la structure de l'emploi, compte tenu des situations d'emplois multiples et de la multiplication des contrats courts. Sur ce point, l'évaluation préalable indiquait que, au regard des délais nécessaires avant que « *l'administration fiscale puisse transmettre à l'employeur le taux de prélèvement propre à l'employé, ce dernier [l'employeur] appliquera en pratique la grille de taux par défaut en cas de contrat court d'une durée inférieure à un ou deux mois* ».

● Afin de restreindre les effets de « surprélèvement » qui pourraient résulter de l'application du taux par défaut à des salariés qui seraient régulièrement employés dans le cadre de contrats à durée déterminée (CDD), une disposition spécifique, introduite en nouvelle lecture, a été prévue : pour les salariés recrutés dans le cadre de CDD dont le terme initial n'excède pas deux mois ou dont le terme est imprécis⁽¹⁾, le taux par défaut s'applique sans ajustement temporel des limites de tranche⁽²⁾ et en tenant compte d'un abattement égal à la moitié du montant mensuel du salaire minimum de croissance. Ces dispositions, qui permettent de minorer le prélèvement résultant du taux par défaut, s'appliquent dans la limite des deux premiers mois d'embauche.

2. Les aménagements proposés

● L'audit de l'IGF relève que l'application du taux par défaut non choisi (donc hors le cas prévu par le IV de l'article 204 H) pourrait générer de réels surprélèvements – *a fortiori* lorsqu'il concerne des contribuables qui ne seraient pas imposables – qui ne seraient régularisés qu'avec le solde de l'impôt sur le revenu, à l'été de l'année N + 1. Cela pourrait susciter des questions et des incompréhensions de la part des contribuables.

L'audit souligne que les aménagements qui ont été apportés à l'application du taux par défaut pour les contrats courts sont opportuns et de nature à réduire ce risque, mais qu'ils ne permettent pas de régler toutes les situations, notamment celle des salariés débutant un contrat d'une durée supérieure à deux mois.

(1) Le contrat peut être à terme imprécis dans certaines circonstances, par exemple en cas de remplacement pour congé maladie ou maternité d'un employé ; il doit toutefois comporter une durée minimale.

(2) Donc quelle que soit la quotité de travail ou la durée du contrat. La grille de taux « mensuelle » s'appliquerait au salaire versé dans le cadre d'un CDD d'une semaine, par exemple, ce qui serait favorable au salarié soumis au taux par défaut.

• Dans sa proposition 4, l'audit plaide en faveur de l'application de la grille de taux mensuelle, indépendamment de la période de travail, à la fois pour simplifier la tâche des collecteurs et ne pas complexifier les règles à intégrer dans les logiciels et processus de paie des employeurs, et pour limiter les risques de surprélèvement pour les contribuables.

L'évaluation préalable va dans le même sens, en relevant que l'adaptation des limites des tranches de la grille de taux par défaut, proportionnellement à la période (hebdomadaire, journalière, horaire, trimestrielle) à laquelle se rapporte le versement par le débiteur des revenus soumis à la retenue à la source – ou le calcul de l'acompte – soulève des difficultés, notamment s'agissant de l'« *intégration opérationnelle dans les logiciels et processus de paie, en particulier lorsque le versement se rapporte à une période d'activité à temps partiel ou à un contrat débutant ou finissant en cours de mois. Le traitement des primes et des rappels a également suscité des interrogations de la part des débiteurs de la retenue et des éditeurs de logiciels, la règle d'ajustement prévue par l'article 204 H n'étant pas nécessairement la mieux adaptée* ».

• Le 1^o du E du I (alinéa 7) met en œuvre la proposition 4 de l'audit, en modifiant le d du 1 du III de l'article 204 H, pour prévoir que les limites des tranches de la grille de taux par défaut sont réduites ou augmentées proportionnellement à la périodicité usuelle de versement de la rémunération principale, « *telle qu'elle résulte de la loi, des conventions collectives et accords collectifs, des contrats ou des usages, par le débiteur de la retenue à la source* » ⁽¹⁾. La périodicité usuelle de paiement du salaire est mensuelle, ainsi que le prévoit l'article L. 3242-1 du code du travail. Les cas où la périodicité usuelle de versement de la rémunération n'est pas mensuelle pourraient concerner :

– les salariés travaillant à domicile, les salariés saisonniers, les salariés intermittents et les salariés temporaires, qui sont mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 3242-1 du code du travail, lorsqu'ils ne sont pas mensualisés ; ces salariés se trouvent généralement dans le champ de la disposition spécifique applicable pour les contrats de courte durée, évoquée *supra* ;

– des salariés percevant une rémunération versée selon une périodicité fixée par une réglementation étrangère qui ne serait pas mensuelle, tels des salariés détachés en France et rémunérés par une entreprise étrangère.

La mesure proposée permet de répondre aux difficultés opérationnelles évoquées *supra*, pour les collecteurs ; par ailleurs, elle conduira à appliquer au salarié dont la rémunération est inframensuelle un taux neutre largement sous-évalué, généralement nul, ce qui diminuerait les cas de surprélèvement pouvant résulter de l'application du taux par défaut.

(1) En revanche, les limites des tranches seraient adaptées à la période à laquelle se rapporte le calcul de l'acompte – sachant que le champ d'application du taux par défaut dans le cas de l'acompte serait restreint, essentiellement lors des débuts d'activité pour des travailleurs indépendants.

Concrètement, l'application du barème mensuel non proratisé bénéficie aux salariés percevant une rémunération ponctuelle qui, si elle était calculée sur une base mensuelle, excéderait le seuil de revenu imposable à partir duquel le contribuable se voit appliquer un taux supérieur à 0 %, soit 1 367 euros. Avec un barème proratisé, un salarié au taux neutre qui aurait perçu, sur une base journalière, 110 euros, se verrait appliquer un taux de 10,5 % ; en l'absence de proratisation, ce salarié sera soumis à un taux de 0 % s'il travaille moins de 13 jours au cours d'un mois.

Néanmoins, le présent article prévoit une exception pour le débiteur de revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations de chômage...), qui peut opter pour la réduction ou l'augmentation des tranches proportionnellement à la période à laquelle se rapporte le versement. L'évaluation préalable indique qu'il s'agit de répondre à la demande de certains collecteurs, notamment s'agissant du versement trimestriel de certaines pensions ou pour celui, tous les 14 jours, des indemnités journalières.

● Le 2^o du E du I (alinéa 8) modifie également les dispositions spécifiques portant sur les contrats courts prévoyant l'application d'un abattement égal à la moitié de salaire minimum, dans la limite des deux premiers mois d'embauche : il vise à préciser que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux CDD à terme imprécis dont la durée minimale n'excède pas deux mois. Sans cette précision, le régime favorable d'abattement, qui vise les contrats de courte durée, pourrait s'appliquer à des CDD à terme imprécis d'une durée minimale supérieure à deux mois, ce qui ne serait pas cohérent avec l'objectif de la mesure.

C. LA SIMPLIFICATION DES MAJORATIONS D'IMPÔT EN CAS DE MODULATION À LA BAISSSE EXCESSIVE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

1. Rappel du droit applicable

L'article 60 de la loi de finances pour 2017 précité a prévu que la mise en œuvre du prélèvement à la source s'accompagnerait d'un encadrement plus strict de la faculté de modulation des acomptes d'impôt sur le revenu.

Actuellement, le versement des acomptes d'impôt sur le revenu est déjà assorti de deux dispositifs de modulation dont les études statistiques démontrent qu'ils sont en réalité très peu utilisés par les contribuables :

– la **modulation des tiers provisionnels** prévue par l'article 1664 du CGI ; lorsque le contribuable estime que le montant du premier versement effectué au titre d'une année est supérieur au montant total qu'il aura à verser, celui-ci est autorisé, sous sa responsabilité, à se dispenser du second versement.

En cas d'erreur du contribuable, celui-ci est passible de la majoration de 10 % de l'impôt exigible prévue par l'article 1730 du CGI lorsque les versements effectués sont inférieurs de plus de 10 % à l'impôt finalement dû.

– la **modulation des mensualités** prévue par l'article 1681 B du CGI, pour les redevables ayant opté pour un acquittement mensualisé de l'IR.

Deux facultés de modulation des mensualités sont ouvertes par cet article :

– si le redevable estime que les mensualités ont atteint le montant des cotisations dont il serait finalement redevable, il peut demander la suspension des prélèvements suivants ;

– s'il estime que l'impôt exigible serait différent de celui qui a servi aux prélèvements, il peut demander la modification du montant de ces derniers.

Cet article 1681 B prévoit en outre que si le montant d'impôt présumé par le contribuable est inférieur de plus de 20 % au montant réellement dû, une majoration de 10 % est appliquée à la différence entre les deux tiers de l'impôt dû et les prélèvements effectués entre le mois de janvier et le mois de juillet.

2. Le dispositif prévu dans le cadre du prélèvement à la source

a. Les enjeux de la modulation dans le cadre du PAS

Dans le cadre de la mise en œuvre du PAS (qui devrait s'accompagner de la suppression des deux dispositifs de modulation exposés ci-dessus), les enjeux liés à la modulation des prélèvements ou des acomptes seront particulièrement importants :

– d'une part, cette modulation doit permettre d'ajuster le montant des cotisations lors de certains changements de situation non appréhendés par le dispositif du PAS par le biais d'un ajustement automatiquement recalculé par l'administration (notamment en cas de retraite, de chômage ou de naissance d'un enfant) ;

– du point de vue du contribuable, la modulation doit permettre de parfaire le caractère contemporain de la réforme, ce qui est en définitif son objectif premier ;

– du point de vue de l'État, la mise en œuvre d'une modulation dans le cadre d'un prélèvement à la source constitue un changement de paradigme complet : actuellement, les modulations d'acomptes d'IR produisent leurs effets à l'intérieur d'un même exercice budgétaire, sans affecter le solde.

Dans le cadre du PAS au contraire, une éventuelle modulation à la baisse excessive ne peut être corrigée qu'au cours de l'exercice suivant. Le montant ainsi

perdu par l'État en année N affecte le solde de cette année pour être rattrapé en année N + 1.

L'étude d'impact préalable de la réforme du PAS avait chiffré à 750 millions d'euros en 2018 le coût probable de ces modulations erronées, coût qui devrait être reporté en tout état de cause sur la première année de mise en œuvre du PAS.

Ce chiffrage est confirmé par le rapport de l'IGF précité : si un quart des foyers qui y ont intérêt utilisent le dispositif de modulation à la baisse lors de la première année de mise en œuvre du PAS (soit environ 850 000 foyers fiscaux), alors la baisse de recettes pour l'État au titre de cette année pourrait atteindre 750 millions d'euros. L'IGF souligne, en conséquence, que l'incertitude sur le coût en trésorerie de la réforme la première année de sa mise en œuvre résulte en grande partie de l'incertitude sur les comportements des contribuables à l'égard de cette faculté de modulation. Il est, dès lors, particulièrement important que cette faculté soit bien encadrée.

La synthèse de ces objectifs pour partie divergents a été réalisée par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 précitée, en accordant une priorité assez large à l'encadrement – voire la sanction – des modulations à la baisse excessives qui pourraient être réalisées par les redevables.

b. Un dispositif d'encadrement des modulations à la baisse excessivement complexe

Il convient à titre préliminaire de rappeler que le dispositif ouvre la faculté au redevable de **moduler à la hausse** son prélèvement à la source avec une grande liberté, sans l'y obliger et sans sanctions.

S'agissant de la **modulation à la baisse**, le dispositif adopté préserve cette possibilité sous la forme d'une faculté offerte sur demande au contribuable ; elle est mise en œuvre sous sa responsabilité et peut ouvrir la voie à des majorations dont les modalités de calcul sont d'une grande complexité.

Cet écueil avait été souligné par la précédente rapporteure générale, lorsqu'elle notait : « *Dans l'ensemble, la faculté de moduler à la baisse ses prélèvements à la source est placée sous la responsabilité du redevable qui la demande. D'une relative complexité, cette modulation est contrôlée a priori et a posteriori par l'administration fiscale et pourrait se traduire a posteriori par des majorations* »⁽¹⁾.

(1) Voir le rapport sur l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017 précité.

L'encadrement en trois temps des modulations à la baisse du PAS

Dans un **premier temps**, le redevable déclarerait, en année N, ses revenus présumés pour cette même année et solliciterait une modulation à la baisse.

Dans un **deuxième temps**, l'administration recalculerait le montant de ses prélèvements, pour l'année N, en fonction des éléments déclarés. La modulation ne serait alors pas autorisée *a priori* lorsque le montant du prélèvement modulé est inférieur de moins de 10 % au montant prélevé en l'absence de modulation (ci-après « critère d'éligibilité »). Logiquement, aucune pénalité ne trouverait à s'appliquer au stade de cette demande dans la mesure où la modulation serait refusée avant sa mise en œuvre.

Dans un **troisième temps**, l'administration fiscale constaterait, en année N + 1, si la demande du redevable était bien légitime rétrospectivement et si, par ailleurs, la demande de modulation n'a pas été excessive.

Concrètement, le montant des prélèvements réalisés conformément aux estimations du redevable seraient comparés avec ceux qui auraient été réalisés en l'absence de modulation.

À ce stade, deux majorations pourraient alors être pratiquées :

– si le calcul définitif fait ressortir *a posteriori* que le « critère d'éligibilité » n'était pas respecté, une majoration de 10 % serait appliquée. Cette majoration serait portée à 50 % lorsque la minoration du PAS dû est supérieure à 30 % ;

– si le calcul définitif fait ressortir *a posteriori* que le « critère d'éligibilité » était bien respecté, une majoration de 10 % serait tout de même appliquée en cas de majoration excessive (supérieure à une marge d'erreur de 10 %). Cette majoration serait également portée à 50 % en cas de minoration du PAS dû supérieure à 30 %.

La complexité du dispositif est donc particulièrement grande pour les redevables concernés, d'autant plus que les risques de subir une majoration de 10 % sont à la fois nombreux et difficiles à anticiper par un calcul simple.

D'une certaine manière, cette complexité a été intégrée dans le dispositif lui-même, dans la mesure où celui-ci est assorti d'une **clause de bonne foi**, selon laquelle les majorations ne s'appliquent pas lorsque l'estimation erronée de sa situation par un redevable a été réalisée de bonne foi à la date de sa demande de modulation. et provient d'éléments difficilement prévisibles.

Cette excessive complexité a été rappelée par le rapport de l'IGF précité, lorsqu'il relève, au titre des points de la réforme « *susceptibles d'être mal compris par les contribuables* »⁽¹⁾, que certains dispositifs demeurent « *particulièrement difficiles à appréhender* », en particulier « *le dispositif de modulation à la baisse du taux de prélèvement, qui a été encadré de sorte à n'être ouvert qu'aux contribuables qui y trouveraient un intérêt substantiel* ». L'IGF relève, par ailleurs, qu'une sanction est prévue en année N + 1 « *mais les modalités de calcul et d'application de cette sanction sont peu lisibles pour les contribuables* ».

(1) Ibid., page 24.

En conséquence de cette analyse, l'IGF formule une proposition n° 2 visant à « *faciliter l'utilisation des dispositifs à destination des contribuables* », notamment en matière de modulation.

À cet effet, il est proposé de réduire « *le risque d'application de sanctions à l'encontre des contribuables de bonne foi* » de deux façons :

– à la fin de l'année civile, l'administration fiscale « *pourrait par exemple accepter le versement, par les contribuables de bonne foi ayant sous-estimé le montant de leurs acomptes complémentaires ou surestimé la baisse de leurs revenus, d'un acompte exceptionnel visant à régulariser leur situation* ». Cette proposition, certainement intéressante dans son principe, semble toutefois en retrait par rapport à la clause de bonne foi déjà intégrée au dispositif, sachant par ailleurs qu'une modulation à la hausse du prélèvement à l'initiative du redevable est, en l'état du dispositif, toujours possible, y compris dans l'hypothèse où celui-ci a sollicité auparavant une modulation à la baisse dont il pourrait penser, l'année avançant, qu'elle risque à terme d'être qualifiée de modulation excessive ;

– le régime des sanctions applicables pourrait être simplifié, sans remettre en cause le principe d'une condition d'entrée.

Cette seconde piste fait l'objet des ajustements importants du présent article.

3. Le dispositif proposé

Conformément à la préconisation de l'IGF, le présent article ne modifie pas le « critère d'éligibilité » à la modulation à la baisse prévu par l'article 204 J du CGI, selon lequel « *la modulation à la baisse du prélèvement n'est possible que si le montant du prélèvement estimé par le contribuable au titre de sa situation et de ses revenus de l'année en cours est inférieur de plus de 10 % et 200 euros au montant du prélèvement qu'il supporterait en l'absence de cette modulation* ».

Ce critère d'éligibilité, qui résulte d'un calcul opéré par l'administration à partir des revenus estimés par le redevable, est en effet protecteur pour ce dernier dans la mesure où il permet d'écarter *a priori* l'application de la modulation à la baisse, sans engendrer par conséquent de risque de sanctions à son égard.

Le présent dispositif simplifie par conséquent le double mécanisme de majoration d'impôt qui peut résulter d'une modulation excessive *a posteriori*, en le transformant en un mécanisme unique sanctionnant uniquement les cas de modulation excessive.

À cet effet, l'**alinéa 15** supprime les quatre premiers alinéas du 2 de l'article 1729 G, dans la version qui sera en vigueur au 1^{er} janvier 2019, venant sanctionner *a posteriori* d'une majoration de 10 % le redevable ayant sollicité une

modulation à la baisse, pour lequel l'administration fiscale constate en fait, à partir de ses revenus effectifs, qu'il n'était pas éligible à la modulation.

Les **alinéas 16 à 22** tirent les conséquences de cette simplification ; de ce fait, il n'existera *a posteriori* qu'une seule hypothèse de majoration de 10 % de l'impôt sur le revenu exigible, dans le cas d'une majoration excessive, c'est-à-dire lorsque le montant du prélèvement à la source après modulation est inférieur de plus de 10 % au montant qui aurait été perçu, à partir des revenus effectivement constatés, en l'absence de modulation.

D. LA MODIFICATION DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES APPLICABLES AUX REVENUS FONCIERS

1. Le CIMR applicable aux revenus fonciers

Comme indiqué au début de ce commentaire, la mise en œuvre du prélèvement à la source devrait s'accompagner d'un CIMR destiné à « effacer » l'impôt sur le revenu que les redevables auraient à acquitter la première année de mise en place de la réforme (normalement sur les revenus de l'année $N - 1$), afin d'éviter, au titre de cette année, une double imposition.

Le CIMR est toutefois applicable aux seuls revenus considérés comme « non exceptionnels », afin d'éviter que les redevables qui peuvent piloter ces revenus ne soient soumis à la tentation de déclarer des revenus anormalement élevés au titre de ce qu'il est convenu d'appeler « l'année blanche ».

Dans le domaine des revenus fonciers, le CIMR répond à la même logique ; le dispositif identifie donc les revenus fonciers non exceptionnels qui ouvrent le droit au CIMR : les loyers de la seule année 2018, à l'exclusion des arriérés, ainsi que les revenus de propriétés dont le propriétaire se réserve la jouissance. Les autres revenus, *a contrario* qualifiés d'exceptionnels, ne sont pas couverts par le CIMR.

L'article 60 de la loi de finances pour 2017 prévoit en outre un dispositif particulier pour l'ensemble des dispositifs d'amortissement des logements neufs ou anciens destinés à la location (dispositifs successifs dits « Périssol », « Besson », « Robien » puis « Borloo »).

Pour l'ensemble de ces dispositifs, il est en effet prévu que la rupture de l'engagement locatif avant l'échéance propre à chacun de ces dispositifs entraîne la réintégration au revenu foncier taxable des amortissements pratiqués.

Dans le cadre du CIMR, il est logiquement précisé que les revenus réintégrés en application de ces mesures ne constituent pas des revenus normaux pouvant bénéficier de ce CIMR.

Les **alinéas 43 à 46** prévoient d'ajouter à cette liste le dispositif dit « Cosse » prévu par l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽¹⁾. Il s'agit donc d'une simple mise en cohérence avec une évolution particulière du CGI postérieure à l'adoption de la réforme du PAS.

2. Une adaptation de la dérogation aux règles de déductibilité des charges foncières pour les monuments historiques

La mise en œuvre du PAS se traduit par une année dite « blanche » durant laquelle les revenus de l'année précédant celle de la mise en œuvre de la réforme ne seront pas imposés ; en l'état actuel de la réforme, il s'agit de l'année 2019.

Compte tenu de cette non-imposition, certains redevables pourraient avoir l'impression qu'il n'est pas rationnel d'imputer en 2019 certaines charges, notamment les charges foncières liées à la location d'un bien immobilier.

De ce fait, il pourrait y avoir une tentation légitime à opérer les travaux nécessaires à l'entretien de ce bien en 2018 ou en 2020 plutôt qu'en 2019 ; il en résulterait une baisse globale des travaux qui pourrait à la fois causer certains désagréments aux locataires et, à un niveau plus macroéconomique, un impact difficilement quantifiable sur le secteur du bâtiment en 2019.

Afin d'éviter cette perspective, le dispositif du PAS prévoit que certaines charges non pilotables – c'est-à-dire que le propriétaire bailleur n'est pas en mesure d'anticiper ou de repousser à sa convenance – seront imputable l'année où ces charges sont supportées, y compris en 2019 si tel devait être le cas.

Ces charges non pilotables sont définies comme les primes d'assurance, les provisions pour dépenses courantes de maintenance, les impositions de toute nature supportées par le propriétaire, les intérêts des dettes contractées pour l'acquisition ou l'entretien du bien et les frais de gestion de ce bien.

À l'inverse, le dispositif dresse la liste des dépenses pilotables :

- les dépenses de réparation et d'entretien supportées par le propriétaire ;
- les dépenses d'amélioration à l'exclusion des frais de construction, de reconstruction ou d'agrandissement ;
- les dépenses d'amélioration des locaux professionnels ou commerciaux destinées à protéger ces locaux des effets de l'amiante ou faciliter l'accueil des handicapés ;
- pour les propriétés rurales, les dépenses d'amélioration non rentables des propriétés non affectées à l'habitation, les dépenses d'amélioration incorporés aux bâtiments d'exploitation rurale, les dépenses de remplacement d'un bâtiment d'exploitation rurale, les travaux de gros entretien et de restauration des espaces naturels.

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Pour ces dépenses, afin d'éviter que le propriétaire ne soit tenté de les engager avant ou après l'année « blanche », il est prévu qu'au titre de l'année 2019, elles seront imputables à hauteur de 50 % des sommes engagées en 2018 et 50 % des sommes engagées en 2019. Si cette moyenne ne permet pas totalement d'écarter un report des plus gros travaux en 2017 ou en 2020, elle permet à tout le moins de neutraliser d'un point de vue fiscal les décisions de travaux entre 2018 et 2019.

Au cours du débat sur cette réforme à l'Assemblée nationale, plusieurs tempéraments ont été apportés à ce principe, en particulier lorsque le propriétaire bailleur n'a pas d'autre choix que d'opérer les travaux. Il en est ainsi des travaux rendus nécessaires par un cas de force majeure ou décidés d'office par le syndic de copropriété. Pour ces travaux limitativement énumérés, les dépenses afférentes engagées en 2018 ou en 2019 seront en totalité imputables respectivement en 2018 ou en 2019, sans appliquer ce principe d'une moyenne sur deux ans.

Cette exception a été étendue aux dépenses afférentes à des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, afin de soutenir l'effort d'entretien des propriétaires de ces immeubles qui occupent une place particulière dans notre patrimoine culturel.

Le régime des **monuments historiques** permet aux propriétaires de monuments historiques et assimilés de bénéficier, pour la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu, de modalités dérogatoires de prise en compte des charges foncières supportées à raison de ces immeubles.

Les charges foncières supportées par les propriétaires de monuments historiques ou assimilés peuvent être admises en déduction :

- soit du revenu global du propriétaire lorsque l'immeuble ne lui procure aucune recette ;
- soit du revenu foncier procuré par l'immeuble, lorsque celui-ci donne lieu à la perception de recettes imposables et qu'il n'est pas occupé par le propriétaire ;
- soit pour partie du revenu foncier et pour partie du revenu global, lorsque l'immeuble procure des recettes mais est occupé en partie par son propriétaire.

Depuis 2009, plusieurs conditions complémentaires ont été ajoutées pour bénéficier du dispositif :

- l’engagement de conserver la propriété de l’immeuble concerné pendant une période d’au moins quinze années à compter de son acquisition ;
- la détention directe de l’immeuble ;
- l’absence de mise en copropriété de l’immeuble.

Par ailleurs, en application des dispositions de l’article 31-0 *bis* du CGI, dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾, ces modalités dérogatoires peuvent également s’appliquer au preneur à bail lorsque la location est consentie dans le cadre d’un bail emphytéotique d’une durée d’au moins dix-huit ans.

Dans ce cas, le preneur à bail est imposé sous le régime des revenus fonciers, sur les recettes qu’il a perçues après prise en compte des charges qu’il a supportées. En cas de constatation d’un déficit foncier, il peut bénéficier, par substitution du propriétaire, des modalités dérogatoires prévues par le présent régime.

L’**alinéa 48** tend à supprimer ce dispositif particulier aux monuments historiques adopté l’année dernière.

En substitution, les **alinéas 50 et 51** prévoient que les charges foncières supportées par les propriétaires de ces biens seront déductibles, en 2018 et en 2019, selon les mêmes règles que l’ensemble des autres charges foncières, selon les principes exposés ci-dessus.

En effet, la règle adoptée l’année dernière aurait conduit ces propriétaires à concentrer leurs travaux en 2019, ce qui n’est pas souhaitable.

Le fait de les soumettre à une moyenne sur les deux années 2018 et 2019 constitue toutefois une solution imparfaite : outre le fait que les redevables auront rationnellement intérêt à reporter l’ensemble de leurs travaux en 2020 – à tout le moins les plus onéreux – une moyenne conduit par essence à écrêter la prise en compte des dépenses qui seraient concentrées sur une seule des deux années 2018 ou 2019.

E. LES AJUSTEMENTS TECHNIQUES DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX SUR LES REVENUS DU PATRIMOINE

Actuellement, les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine sont prélevés par voie de rôle en année N + 1 au taux global de 15,5 %, taux qui devrait passer à 17,2 % à compter du 1^{er} janvier 2018.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 119.

Compte tenu de la mise en place du PAS de l'IR, il était cohérent de prélever également à la source les prélèvements sociaux pesant sur ceux de ces revenus du patrimoine entrant dans le champ du PAS sous forme d'acompte.

En pratique, le recoupement entre le champ des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et celui des revenus soumis au PAS sous forme d'acompte permet de déduire le champ des revenus concernés par la présente disposition :

– les revenus soumis à l'IR dans la catégorie des BIC, des BNC et des BA (soumis à l'acompte) qui entrent dans le champ des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine. En pratique, il s'agit pour l'essentiel des revenus tirés de locations meublées non professionnelles imposées dans la catégorie des BIC ;

– les revenus fonciers ;

– les revenus rentes viagères constituées à titre onéreux.

Le PAS acquitté sur ces revenus du patrimoine en année N s'imputerait sur le montant exigible en année N + 1 ; lors de la régularisation, l'excédent perçu serait éventuellement restitué.

Les **alinéas 25 à 29** du présent article procèdent à certains ajustements techniques de ce dispositif :

– l'alinéa 26 supprime une mention inutile à certains revenus visés au II *bis* de l'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale ;

– l'alinéa 28 précise que l'assiette des prélèvements sociaux ainsi prélevés à la source est déterminée sans application de la majoration de 25 % spécifiquement applicable aux titulaires de revenus imposables dans la catégorie des BIC qui ne sont pas adhérents à un centre de gestion agréé ou qui ne font pas appel à un expert-comptable ;

– l'alinéa 29 précise que le taux du prélèvement à la source sera en tout état de cause celui applicable aux revenus du patrimoine.

Les **alinéas 52 à 54** procèdent à des ajustements similaires au CIMR spécifiquement applicable à ces prélèvements sociaux au titre de l'année de transition.

F. L'ALLÈGEMENT DES SANCTIONS APPLICABLES AUX COLLECTEURS

1. La réduction de moitié du montant minimal des sanctions

Les débiteurs de la retenue à la source, notamment les employeurs, sont chargés de collecter celle-ci, de la déclarer à l'administration et de la verser à cette dernière. Afin de limiter le plus possible les insuffisances, omissions ou retards de

la part des tiers collecteurs, plusieurs sanctions sont prévues par le nouvel article 1759-0 A du CGI, introduit par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 précitée.

Cet article prévoit l'application de quatre majorations :

– en cas d'omissions ou d'inexactitudes dans les retenues réalisées et déclarées, la majoration est de 5 % ;

– en cas de non-dépôt de la déclaration de retenue à la source dans les délais prescrits, la majoration est de 10 % ;

– en cas de non-dépôt de la déclaration de retenue à la source dans un délai de trente jours suivant une mise en demeure, ou en cas d'omissions ou d'inexactitudes délibérées, la majoration est de 40 % ;

– enfin, en cas de non-déclaration et de non-versement délibérés des retenues effectuées, la majoration est de 80 %.

En vertu du premier alinéa de ce nouvel article 1759-0 A, chacune de ces sanctions ne peut être inférieure à 500 euros.

Ce « montant plancher » peut paraître excessif, surtout pour les PME qui n'emploient pas beaucoup de personnes, particulièrement les très petites entreprises (TPE) dont la masse salariale est, par définition, réduite.

Application de l'amende plancher à une PME employant quinze salariés

Une PME emploie quinze salariés célibataires et sans enfant, chacun percevant un salaire de 2 500 euros. L'IR dû par chaque salarié est de 2 450 euros par an, soit 204 euros par mois.

La retenue à la source collectée chaque mois par l'employeur s'établit donc à $204 \times 15 = 3\,060$ euros.

L'application de la majoration de 5 % conduirait à un montant de 153 euros.

Le montant plancher étant de 500 euros, la PME devra acquitter une amende excédant plus de trois fois le montant qui aurait résulté de l'application du taux de 5 %.

Pour éviter toute disproportion excessive entre montant de l'amende et montant des retenues effectuées, le H du I du présent article divise par deux le plancher actuel de 500 euros, pour le fixer à 250 euros. Si la sanction sera, dans certains cas, toujours supérieure à l'application du taux de la majoration, cela n'est pas anormal : elle se doit d'être dissuasive.

Il s'agit d'une mesure bienvenue, s'inscrivant dans l'une des préconisations que l'IGF a formulées et qu'elle considérait comme étant l'un des aspects d'une réforme *a minima* ⁽¹⁾.

2. Les autres allègements envisageables en matière de sanction des collecteurs

Les sanctions prévues à l'article 1759-0 A du CGI ne sont pas les seules applicables aux collecteurs :

– en cas de retard de versement des retenues dans les délais prescrits, est prévue une majoration de 5 % en application de l'article 1731 du CGI ;

– en l'absence de déclaration et de versement des retenues effectuées, si le retard excède un mois, sont prévues une amende pénale de 9 000 euros et une peine de cinq ans d'emprisonnement, en application de l'article 1771 du CGI ;

– enfin, en cas de violation intentionnelle du secret professionnel, lequel est étendu aux employeurs qui auront communication du taux d'imposition, sont prévues une amende de 300 000 euros et une peine de cinq ans d'emprisonnement, en application des dispositions combinées du nouvel article 1753 *bis* C du CGI et de l'article 226-21 du code pénal auquel le précédent article renvoie. Pour les particuliers employeurs, une amende pénale de 10 000 euros est substituée à ces sanctions.

a. L'éventuel allègement des sanctions pénales pour retard

L'article 1771 s'applique actuellement au défaut de versement des retenues à la source prévues dans les hypothèses où le bénéficiaire des revenus concernés n'est pas fiscalement domicilié en France ou ne dispose pas dans ce pays d'installation permanente.

L'importance des sanctions prévues peut dès lors se comprendre en raison des difficultés que pourrait représenter le recouvrement des sommes auprès de leurs titulaires (c'est d'ailleurs pour cela qu'une retenue à la source a été mise en place dans ces hypothèses).

En revanche, s'agissant d'employeurs versant des rémunérations à des salariés établis en France, ces sanctions peuvent apparaître excessives, surtout en l'absence des mêmes difficultés en matière de recouvrement.

Elles conduiraient, pour prendre un exemple extrême, à pénalement sanctionner le dirigeant d'une TPE qui aurait simplement omis de verser les retenues réalisées.

(1) IGF, rapport précité, page 37.

Par ailleurs, même si contribuable le contribuable est de bonne foi, ces sanctions pénales seraient cumulables avec la majoration prévue à l'article 1759-0 A du CGI, ainsi qu'avec la majoration de 80 % en cas de manquement délibéré (la bonne foi faisant ici défaut) ⁽¹⁾.

S'il sera possible d'exercer un recours gracieux, et s'il sera probable que ce dernier, dans une telle situation, soit favorablement accueilli, il n'en reste pas moins certain que l'ampleur des peines prévues risque de paralyser certains dirigeants, de les effrayer et, à terme, de limiter leur adhésion au PAS.

Dans ces conditions, il pourrait être envisagé d'alléger la sanction prévue en cas de retard de paiement.

À cet égard, il ne paraîtrait pas absurde de s'inspirer des sanctions applicables aux retards ou défauts de paiement de contributions aux assurances sociales précomptées sur les salaires, dont fait partie la contribution sociale généralisée (CSG), qui sont substantiellement plus légères alors que les enjeux budgétaires sont très élevés, et même supérieurs à ceux de l'IR : le produit annuel de la CSG est en effet de l'ordre de 100 milliards d'euros ⁽²⁾, là où celui de l'IR est de l'ordre de 73 milliards d'euros ⁽³⁾.

La CSG est recouvrée selon les mêmes règles, garanties et sanctions que les cotisations sociales, en vertu du premier alinéa du I de l'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale. Les sanctions possibles sont :

– en cas de retard de paiement, une majoration de 5 % en vertu de l'article R. 243-13 du même code et une majoration complémentaire de 0,4 % par mois de retard à compter de la date d'exigibilité ;

– en cas de rétention indue, les peines prévues pour les contraventions de 5^e classe, en application de l'article R. 244-3 du même code (soit, en vertu de l'article 131-13 du code pénal, 1 500 euros) ;

– en cas de récidive, dans un délai de trois ans, de rétention indue, une peine de deux ans d'emprisonnement et / ou une amende de 3 750 euros en vertu de l'article L. 244-6 du code de la sécurité sociale.

Au regard de ce qui précède, il pourrait être décidé de prévoir, en cas de retard de versement supérieur à un mois, les peines actuellement prévues aux articles R. 244-3 et L. 244-6 du code de la sécurité sociale. Le fait qu'un traitement différent soit appliqué aux retenues à la source faites dans le cadre du

(1) Dans les limites posées par le Conseil constitutionnel au titre du cumul des sanctions pénales et fiscales (décision n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016, Alec W. et al. [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale]).

(2) Pour 2018, le produit est estimé à 101 milliards d'euros (Commission des comptes de la sécurité sociale, Les comptes de la sécurité sociale. Résultats 2016, prévisions 2017 et 2018, septembre 2017).

(3) Pour 2018, le produit est estimé à 72,7 milliards d'euros (prévisions du projet de loi de finances pour 2018).

PAS par rapport aux retenues existantes faites sur les revenus de non-résidents n'apparaît pas contraire au principe d'égalité, eu égard à une différence de situation qui semble manifeste.

b. L'allégement éventuel des sanctions pour méconnaissance du secret professionnel

L'article L. 288 A du livre des procédures fiscales (LPF) qu'introduit l'article 60 de la loi de finances pour 2017 précitée, étend au collecteur, et donc à l'employeur, l'obligation de secret professionnel prévu à l'article L. 103 du LPF, au titre du taux que lui transmet l'administration.

Le nouvel article 1753 *bis* C du CGI tire les conséquences de cette extension et rend applicable aux personnes contrevenant intentionnellement à l'obligation de secret professionnel les peines prévues à l'article 226-21 du code pénal, c'est-à-dire :

- cinq ans d'emprisonnement ;
- 300 000 euros d'amende.

Là encore, et bien qu'une sanction suffisamment dissuasive soit opportune et nécessaire, les peines prévues peuvent paraître excessives.

• L'obligation de secret professionnel prévue à l'article L. 103 du LPF concerne « *les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts* ».

Ces dispositions visent en premier lieu les agents de la DGFIP, mais s'appliquent également aux personnes étrangères à cette administration qui sont appelées à participer à l'assiette ou au contentieux des impôts :

- membres non fonctionnaires des commissions des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (commissions départementales et commission nationale) ;
- membres non fonctionnaires des commissions départementales de conciliation ;
- membres de la commission des infractions fiscales ;
- membres du comité de l'abus de droit fiscal.

En vertu de l'article L. 113 du LPF, certaines administrations, autorités administratives, collectivités, services et organismes publics peuvent également connaître d'informations couvertes par le secret professionnel prévu à l'article L. 103, et y sont dès lors soumis. La même règle s'applique aux autorités et organismes

chargés de l'application de la législation sociale, ainsi qu'à certains organismes limitativement énumérés.

Il est assez manifeste que ces personnes ou organismes n'ont pas la même implication dans l'impôt que l'employeur, qui se bornera à assurer un rôle de collecte et ne disposera que d'un taux, dont il sera difficile, à partir de lui seul, de tirer des informations concrètes sur la situation familiale et personnelle du salarié.

● Par ailleurs, même si elles participent à la garantie de la préservation de la confidentialité, ces sanctions n'ont pas été prises en compte par le Conseil constitutionnel lorsqu'il a été amené à apprécier la constitutionnalité de la réforme à l'aune du droit au respect de la vie privée. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a écarté la méconnaissance de ce droit aux motifs :

– que l'atteinte à ce droit était justifiée par un motif d'intérêt général (mettre un terme au décalage d'un an entre perception d'un revenu et paiement de l'impôt sur ce revenu) ;

– que les contribuables peuvent opter pour le taux par défaut ⁽¹⁾.

L'ampleur des sanctions n'a donc pas été intégrée aux éléments conduisant à reconnaître l'absence de méconnaissance du droit au respect de la vie privée.

● Il ne s'agit ici nullement de remettre en cause le principe d'une sanction dissuasive, compte tenu de la prégnance des enjeux de confidentialité.

En revanche, il pourrait être envisagé de réduire l'ampleur de cette sanction. À cet égard, la sanction prévue pour les particuliers employeurs, pourtant eux aussi soumis à l'obligation du secret professionnel, est une amende de 10 000 euros ⁽²⁾.

Une piste pouvant être empruntée serait l'application des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal en cas de révélation d'une information à caractère secret, c'est-à-dire un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. Il s'agit également des peines prévues en cas de violation du secret médical, en application du V de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique.

c. L'aménagement des sanctions la première année de mise en œuvre du PAS

Enfin, eu égard à l'ampleur de la réforme, à sa nouveauté et aux difficultés techniques susceptibles d'être ponctuellement rencontrées, il ne paraîtrait pas

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances pour 2017, point 63.

(2) La différence de sanction selon la qualité de l'employeur, surtout eu égard à son ampleur, peut au demeurant paraître contestable juridiquement (l'infraction est la même) et en opportunité (la divulgation d'informations secrètes par un particulier employeur peut causer à l'employé un tort très important, notamment vis-à-vis de ses autres employeurs).

totale­ment absurde de prévoir exp­ressé­ment dans la loi, au titre de la première année, des aménagements aux sanctions prévues, quel­les qu’elles soient (sauf, naturel­lement, les agis­se­ments déli­bé­rés et les viola­tions inten­tion­nelles).

Il s’agit d’ail­leurs d’une recom­man­da­tion de l’IGF, qui pro­po­sait l’absence de sanc­tion en cas d’erreur commise de bonne foi et sans man­que­ment déli­bé­ré ⁽¹⁾.

Là aussi, il est probable que l’adminis­tra­tion fiscale fera preuve d’une certaine bien­veil­lance à l’é­gard des employeurs, la première année (et les années suivantes, en cas de bonne foi). Néan­moins, il serait plus sûr, pour les collecteurs, que cette tempé­rance figure dans la loi.

À cet é­gard, le présent article semble constituer un meilleur vé­hi­cule que le projet de texte sur le « droit à l’erreur » prévu prochainement, pour trois raisons :

- il entrera en vigueur avant ce futur texte ;
- il serait cohérent que l’ensemble des dispositions aménageant le PAS figurent dans le même article et non dans deux textes distincts ;
- serait proposé un « droit à l’erreur » exp­ressé­ment lié au PAS et valable pour la seule première année (sans que cela ne fasse obstacle à ce que, dans le futur texte sur le « droit à l’erreur », une tolé­rance plus large puisse couvrir les dé­clarations et versements faits dans le cadre du PAS).

G. LA MISE EN PLACE D’UN REPRÉSENTANT FISCAL UNIQUE POUR LES NON-RÉSIDENTS

La réforme du PAS a prévu plusieurs mesures destinées à sécuriser le recouvrement des prélèvements lorsque le redevable, établi à l’étranger, est imposable à raison de ses revenus en France.

À cet effet, l’article 60 précité a prévu l’insertion dans le CGI d’un article 1671 prévoyant que :

- lorsque le débiteur de la retenue à la source n’est pas établi en France, il est tenu de faire accré­diter auprès de l’adminis­tra­tion fiscale un représentant établi en France, qui s’engage à remplir les formalités lui incombant et, le cas échéant, à acquitter les prélèvements à sa place ;
- cette obligation ne s’applique pas si le débiteur est établi dans un État membre de l’Union européenne ou dans un État partie à l’accord sur l’Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d’assistance

(1) IGF, rapport précité, page 37.

administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement de l'impôt.

Les **alinéas 9 à 12** du présent article viennent préciser les modalités de désignation d'un représentant fiscal, sans que le lien avec la réforme du PAS ne soit particulièrement évident.

Ils prévoient l'insertion dans le CGI d'un nouvel article 302 *decies*, disposant que, lorsqu'une personne est tenue de désigner un représentant fiscal, en application de cet article 1671 du CGI ou de plusieurs autres dispositions fiscales du CGI, ce représentant « *est unique et désigné pour l'ensemble des obligations incombant à la personne représentée* ».

On comprend de cette rédaction qu'elle vise à simplifier les démarches de l'administration fiscale, dans l'hypothèse où le redevable aurait recours à plusieurs représentants fiscaux.

H. L'INSTAURATION D'UNE PHASE DE PRÉFIGURATION DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE À LA FIN DE L'ANNÉE 2018

Le **A** du **III** du présent article prévoit la mise en place d'une phase de préfiguration du PAS entre septembre 2018 et l'entrée en vigueur de celui-ci, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2019.

Cette initiative traduit la proposition n° 13 de l'audit conduit par l'IGF, qui suggérait une préfiguration « à blanc » pour familiariser les collecteurs et les contribuables salariés mais également pour atténuer l'impact du déploiement du PAS, qui serait sans cela concentré sur les premiers mois de l'année 2019 ⁽¹⁾.

À cet effet, le **A** insère à l'article 60 de la loi de finances pour 2017 précitée un nouveau *I bis* consacré à cette préfiguration. Cette dernière, là encore dans la lignée des préconisations de l'IGF, ne sera pas obligatoire mais revêtira un caractère purement optionnel. Une obligation, bien que susceptible de représenter toutes les configurations et difficultés éventuelles susceptibles d'être rencontrées, serait en effet trop contraignante et n'apparaît donc guère souhaitable.

● En pratique, la phase de préfiguration consistera, pour les collecteurs, à faire figurer dans les bulletins de paie transmis à leurs salariés :

– le taux du PAS qui serait applicable aux revenus versés par chaque collecteur ;

– le montant de la retenue à la source qui serait effectuée périodiquement ;

– l'assiette de cette retenue à la source, c'est-à-dire le montant du revenu sur lequel celle-ci serait réalisée ;

(1) Id., pages 40-41.

– la mention du revenu net du montant de la retenue à la source, c’est-à-dire du revenu réellement disponible.

Les trois premiers de ces éléments, une fois le PAS mis en œuvre, devront obligatoirement figurer sur les bulletins de paie en application de l’article R. 3243-1 du code du travail, modifié par l’article 10 du décret du 9 mai 2017 ⁽¹⁾. Cet article prévoit également que devra figurer sur les bulletins la somme qui aurait été versée en l’absence de retenue à la source. L’inclusion de dernière mention dans le présent article n’est pas utile dans le cadre de la phase de préfiguration, dans la mesure où le bulletin, par définition, la contiendra : le PAS n’étant pas en vigueur, le salarié touchera nécessairement un salaire sans retenue à la source.

La mention du revenu net de retenue à la source est bienvenue en ce qu’elle familiarisera les salariés avec le futur régime, limitant l’impact potentiellement négatif de « l’effet bas de la feuille de paie » une fois le PAS mis en œuvre.

Le taux du PAS que l’employeur fera figurer sur le bulletin de paie lui aura été transmis préalablement par l’administration fiscale (le contribuable devrait en principe déjà en disposer, puisque ce taux est censé figurer dans l’avis d’imposition adressé à l’été 2018).

• Bien que ne s’agisse que d’une préfiguration « à blanc » qui n’entraînera aucun prélèvement, cette phase conduira l’employeur à disposer du taux d’imposition du foyer fiscal de ses salariés. En conséquence, afin de garantir la vie privée des salariés, sont prévues plusieurs garanties.

D’une part, l’obligation de secret professionnel prévue à l’article L. 103 du LPF sera étendue aux informations transmises aux employeurs dans le cadre de cette préfiguration (c’est-à-dire, pour l’essentiel, les taux).

Cette obligation est déjà prévue dans le cadre du PAS « réel », en vertu du dernier alinéa du nouvel article L. 288 A du LPF qu’a introduit l’article 60 de la loi de finances pour 2017 précitée. Néanmoins, ce nouvel article, de même que les sanctions associées, n’entrant en vigueur qu’au 1^{er} octobre 2018, il était nécessaire d’indiquer expressément son application dès septembre. À cet égard, il serait également opportun d’indiquer, là aussi de façon expresse, que les sanctions s’appliquent dès septembre.

D’autre part, les salariés auront la possibilité, avant que leur taux ne soit transmis aux employeurs, d’opter pour le taux neutre selon les modalités prévues au IV de l’article 204 H du CGI.

(1) Décret n° 2017-858 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de décompte et de déclaration des effectifs, au recouvrement et au calcul des cotisations et des contributions sociales.

Il serait logique de prévoir que les salariés, s'ils le souhaitent, puissent également opter pour le taux individualisé prévu à l'article 204 M qui, avec le taux neutre, constitue l'un des gages de confidentialité et de préservation de la vie privée des salariés.

● La préfiguration est opportune. Elle devra néanmoins, comme le souligne l'IGF ⁽¹⁾, faire l'objet d'un accompagnement de la part de l'administration, auprès :

– des éditeurs de logiciels, dès le premier semestre 2018 ;

– des employeurs, là aussi dès le premier semestre 2018, notamment pour leur présenter en détail les modalités de la préfiguration et ses enjeux, afin de disposer du plus grand nombre possible de participants ;

– des contribuables, dès l'été 2018, pour répondre à leurs questions liées à la transmission du taux du PAS et aux options ouvertes, surtout si ces dernières sont susceptibles de trouver application dès la paie d'octobre, dans le cadre de la préfiguration.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement de suppression CF165 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'ai assisté hier à la présentation faite, ici même, par les services de Bercy de l'interface informatique du prélèvement à la source. On voit bien que tout n'est pas encore calé et que subsistent des difficultés. On peut toujours rêver à un monde idéal, chers collègues du groupe majoritaire, mais la réalité est que les entreprises craignent aujourd'hui un coût bien supérieur aux 400 à 560 millions d'euros annoncés. Au moment où le ministre Darmanin présente son grand plan de simplification et de réforme, on ajoute de la complexité et des coûts supplémentaires pour les entreprises. Où est la cohérence dans l'action du Gouvernement ? Essayons aujourd'hui le prélèvement mensuel, mais supprimons le prélèvement à la source.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CF126 de Mme Valérie Lacroute et CF207 de Mme Véronique Louwagie, ainsi que l'amendement CF156 du président Éric Woerth.

Mme Véronique Louwagie. Par cet amendement, je propose de supprimer le prélèvement à la source, qui revient finalement à reporter une charge

(1) IGF, rapport précité, page 41.

administrative sur les entreprises. C'est donc une source de complexité pour elles, en même temps qu'un coût – certaines études donnent d'ailleurs d'autres montants que celui, annoncé, de 400 millions d'euros.

Et qu'en sera-t-il de la confidentialité ? Les entreprises auront connaissance de la situation fiscale et de la vie privée des salariés ; c'est profondément choquant. Certes, d'autres pays ont instauré un dispositif de prélèvement à la source mais, aujourd'hui, les modalités retenues en matière d'impôt sur le revenu ne le permettent pas sans que des éléments de la vie privée du salarié soient connus.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de supprimer le prélèvement à la source.

M. le président Éric Woerth. J'ai déjà présenté l'amendement CF156 à plusieurs reprises. Il s'agit de permettre un prélèvement de l'impôt qui soit contemporain des revenus, mais sans passer par les entreprises. On peut le faire, l'administration fiscale l'admet. Certes, il y aurait deux mois de décalage, mais cela me paraît peu au regard du maintien du lien direct entre le contribuable et l'administration fiscale, indépendamment d'autres faits, notamment l'impression d'une moindre valeur du travail que donne le prélèvement à la source – en raison d'un moindre montant net versé au salarié.

M. le Rapporteur général. Pour des raisons déjà exposées, je suis défavorable à ces amendements.

Mme Amélie de Montchalin. Mme Louwagie craint pour la confidentialité des informations, mais la démonstration, hier, de la nouvelle interface du site *impots.gouv.fr* était tout à fait éloquente. Tous les Français qui ne souhaitent pas que leur employeur sache qu'ils ont d'autres revenus pourront opter pour un prélèvement par leur employeur à un taux proportionnel, leur imposition étant, le cas échéant, complétée par un prélèvement séparé. Voilà qui devrait dissiper toute crainte. Au demeurant, beaucoup de Français déclarent déjà leur revenu en ligne.

Je reste simplement vigilante sur la question de l'accessibilité de ces services aux personnes non connectées à internet, qui n'utilisent pas elles-mêmes un ordinateur. Que les bureaux des impôts, partout en France, puissent être des points d'accès et offrir un soutien pour que chacun comprenne bien est important. Je pense que le ministre pourra y revenir en séance. Tout un dispositif d'accompagnement est prévu, à mon avis aussi important que les mesures elles-mêmes.

M. Julien Aubert. Malheureusement, c'est dans les zones où l'accès internet est le plus déficient qu'aujourd'hui l'administration fiscale supprime des perceptions et des points de contact. En cinq ans, j'ai vu disparaître environ un tiers des points de contact avec l'administration fiscale.

Si ce prélèvement à la source me laisse sceptique, c'est aussi parce que nous n'avons fait aucune étude préalable de l'impact de cette réforme sur les recettes budgétaires. La taxe sur la valeur ajoutée est corrélée à l'activité économique. Lorsqu'il y a un retournement de cycle, l'effet peut se compter en milliards, sinon en dizaines de milliards d'euros. Regardez ce qui est arrivé après la crise des *subprimes*, ou ce qui était arrivé en 1992-1993. Depuis dix ans, l'impôt sur les sociétés (IS) est également corrélé à l'activité de l'année, alors qu'auparavant une partie de l'impôt était payée en début d'année suivante. Or, voici que vous faites de la troisième grande recette de l'État un troisième impôt dynamique corrélé à l'activité de l'année. En cas de retournement de cycle, ce sont les trois impôts qui joueront dans le même sens et, du point de vue des rentrées fiscales, ce sera une très mauvaise année. Cela s'anticipe, cela s'étudie. Ne faudrait-il pas créer des mécanismes de stabilisation automatique ? Il est inutile de faire des économies de bouts de chandelle pour maîtriser les dépenses si, la même année, les recettes baissent de 10 % ou 15 %.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je veux signaler le paradoxe absolu de cette usine à gaz que l'on construit au moment même où le ministre de l'action et des comptes publics explique qu'il s'engage dans un processus de simplification. Vraiment, si quelque chose n'est pas simple, c'est cela ! M. de Villèle, ministre des finances de Louis XVIII, ultra mais très bon financier – un esprit réactionnaire, j'en conviens, mais nous lui devons la Caisse des dépôts et consignations... – l'observait : la meilleure évaluation que l'on puisse avoir de ce qui se passe dans une année donnée, c'est ce qui s'est passé l'année précédente. Ce n'est pas une évaluation exacte, mais c'est la meilleure possible. Ce que nous dit Mme de Montchalin à l'instant est vrai, et cela m'inquiète. Avec l'application d'un taux proportionnel, nous allons nous éloigner bien plus qu'en nous fondant sur l'année antérieure.

Le plus simple aurait été de généraliser le prélèvement mensuel sur l'année complète, donc sur douze mois, au lieu de dix aujourd'hui. Chacun aurait été fixé et les ajustements nécessaires, en raison, par exemple, d'un changement de situation ou d'un départ à la retraite, auraient été négociés avec l'administration fiscale. Celle-ci a donné de très grands exemples, ces dernières années, de l'amélioration de ses rapports avec le contribuable. La première mesure de simplification, c'est de ne pas tenter de résoudre des problèmes qui ne se posent pas !

Mme Véronique Louwagie. J'entends bien ce qu'indique Mme de Montchalin, mais si l'on donne au salarié la possibilité de ne se voir appliquer qu'un certain taux, pourquoi faire une usine à gaz qui n'apporte rien ? Autant organiser un prélèvement sous forme d'acompte, en généralisant les dispositifs déjà en place.

Le prélèvement à la source n'apporte rien, il peut même mettre en difficulté des salariés qui choisiraient un taux qui ne leur correspond pas, avec un solde très important à régler à une échéance inappropriée.

Second point : certaines personnes, notamment des publics fragiles, même dans des zones correctement équipées, n'ont pas reçu la formation adéquate et nécessaire pour utiliser facilement toutes les technologies à disposition.

M. Daniel Labaronne. Il est vrai que des trésoreries ferment en milieu rural, mais beaucoup de maisons de service au public (MSAP) ouvrent, notamment dans la plupart des communautés de communes. Interrogez, chers collègues, les élus de vos communautés de communes ! Il y a des permanences du Trésor public dans les MSAP.

Second point, un certain nombre de chefs d'entreprise, de petites et moyennes entreprises (PME) ou de très petites entreprises (TPE), me disaient hier employer des salariés belges. Depuis très longtemps, la Belgique pratique un système de prélèvement à la source. Et cela ne leur pose strictement aucun problème ! Ils ne comprennent pas que cette disposition ne soit pas déjà en vigueur en France.

M. Jean-Louis Bourlanges. Il faut comparer ce qui est comparable ! Ce ne sont pas les mêmes impôts.

M. Daniel Labaronne. Un certain nombre de pays pratiquent ce prélèvement à la source. Quant à l'impact du ralentissement de l'activité économique sur les rentrées fiscales, il y a des mécanismes de stabilisation automatique, d'un point de vue macroéconomique, qui fonctionnent très bien.

Mme Stella Dupont. Soyons vigilants, effectivement. Il faut accompagner les publics éloignés de l'outil numérique, ainsi qu'un certain nombre de dispositifs aujourd'hui, notamment en MSAP, qui continuent à se déployer.

Cependant, nous étions assez peu nombreux, hier, chers collègues, lors de la présentation de l'outil mis en place par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Vous ne seriez pas inquiets si vous y aviez assisté ! C'est un outil simple, très clair dans sa présentation.

Sincèrement, je crois que le travail a été fait : des expérimentations ont été menées du côté des chefs d'entreprise, comme cela a été dit par M. Labaronne, et les conditions sont réunies pour que tout se passe bien. Calmons-nous donc un peu et avançons.

Mme Valérie Lacroute. Auteure de l'amendement CF126, j'ajouterai quelques éléments. Même en Île-de-France, en Seine-et-Marne, vaste département, de nombreuses trésoreries ont fermé. Vous imposez au monde rural, où les connexions internet sont parfois très compliquées et où les trésoreries ferment, une triple peine. Malheureusement, les trésoreries ne pourront accueillir nos administrés dans de bonnes conditions : les agents sont submergés de travail et sont déjà aux côtés des collectivités.

Je ne vois pas comment ils pourront répondre aux administrés ni comment une population fragile, dans des zones très éloignées, pourra faire face à cette complexification. Et je ne parle pas des craintes des entreprises – certains d’entre nous ont reçu une lettre du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), que le prélèvement à la source inquiète.

M. Jean-René Cazeneuve. Non seulement ces services sont disponibles dans les MSAP, mais il y a plus de points de contact et de maisons de service au public que de trésoreries ! La présence de proximité va donc probablement croître au fil du temps. Et arrêtons d’instrumentaliser la ruralité et d’imaginer que les habitants des zones rurales sont complètement retardés ! Cela sous-entend qu’ils sont incapables de se connecter à internet.

Quant aux usines à gaz, notre impôt sur le revenu en est déjà une. En revanche, l’interface proposée aux utilisateurs est extrêmement claire. En trois écrans, c’est réglé ! Ce n’est absolument pas une usine à gaz pour ceux qui l’utiliseront.

Par ailleurs, il est vertueux que ce que le contribuable paie soit cohérent avec ce qu’il gagne. C’est également vertueux pour l’État. Faudrait-il qu’il se cache la tête sous le sable et ne voie pas la réalité si la situation économique change ?

Mme Cendra Motin. Je veux simplement souligner deux avantages du dispositif. Pour les entreprises, tout va passer par la déclaration sociale nominative (DSN), par des flux dématérialisés. En réalité, elle n’aura rien à faire, puisque c’est le salarié qui choisira lui-même quel taux s’appliquera, que ce soit un taux neutre ou son taux réel d’imposition.

En revanche, un certain nombre d’entreprises et d’experts-comptables seront obligés de passer en phase 3 de la DSN. Ainsi, ils bénéficieront de la simplification, puisque une trentaine de déclarations, faites notamment par les services du personnel des entreprises, seront dématérialisées. Je retrouve complètement dans cette simplification des procédures la cohérence de l’action gouvernementale, sur laquelle certains s’interrogeaient.

Pour les salariés, c’est aussi une avancée. Hier, M. Parent, directeur général des finances publiques, nous expliquait qu’environ 40 % des personnes changeaient de situation au cours d’une année. Elles pourront donc adapter en ligne le montant de leur impôt grâce à un système effectivement relativement simple. Ce sera un impôt contemporain, et même un impôt qui correspond à leur situation à un moment donné.

Il serait dommage de se priver de ce dispositif.

M. Charles de Courson. Comme vous le savez, j’adopte toujours des points de vue quelque peu particuliers : je ne suis pas hostile au prélèvement à la source ; j’avais mis toutefois une condition, que le Gouvernement a levée, qui

consistait à préciser que ce mode de prélèvement ne préfigure pas la fusion de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG).

En revanche, l'évaluation préalable de l'article 9 évoque un problème que nous avons souligné, celui de la territorialité du prélèvement à la source. Comment procède-t-on pour les revenus d'activité et de remplacement de source étrangère ? Je cite l'évaluation préalable : « *Ces adaptations complexes ne peuvent pas être réalisées dans les délais impartis qui ne permettent pas d'envisager avec une raisonnable assurance la mise en place en 2019 d'un prélèvement à la source des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité de remplacement de source étrangère.* »

Je n'ai pas trouvé dans le texte de l'article 9 de disposition relative à ces prélèvements, c'est-à-dire le décalage d'au moins un an : M. le Rapporteur général pourrait-il nous éclairer sur ce problème qui intéresse des dizaines de milliers de personnes, comme les travailleurs frontaliers, les personnes percevant des revenus de source étrangère, des retraites, *etc.* ?

Mme Marie-Christine Dalloz. J'entends dire que la mise en place du prélèvement à la source constitue un outil simple.

J'ai assisté hier à la présentation : l'intervenant ne parvenait même pas à faire sa présentation tant les questions du groupe majoritaire étaient nombreuses, à telle enseigne que la collègue qui conduisait la réunion a dû intervenir ! Ne nous faites pas croire que l'outil est simple !

Il est peut-être simple pour vous, qui maîtrisez les sujets fiscaux, qui êtes membres de la commission des finances ; mais mettez-vous à la place de quelqu'un qui ne maîtrise pas la technique fiscale. Il n'est pas recevable d'entendre dire qu'en l'état, il s'agit d'un outil simple ! Il est vrai, en revanche, que notre système fiscal actuel est complexe ; attachons-nous d'abord à le simplifier plutôt que de passer par le prélèvement à la source.

On nous dit que les MSAP constitueraient la solution miracle. Je rappelle qu'il en existe 500 en France, et si le président-directeur général de La Poste m'a indiqué récemment que d'autres étaient à venir, toutes n'ont pas passé contrat avec les services fiscaux : cela dépend de la volonté des collectivités territoriales. Vous allez changer les choses, mais ne dites pas qu'aujourd'hui les trésoreries sont présentes partout !

Enfin, si vous avez prévu la précaution de décaler le prélèvement à la source en 2019, c'est parce que vous avez conscience que l'impact du relèvement de la CSG au 1^{er} janvier 2018 et du prélèvement à la source, s'il avait été prévu à la même date, aurait eu un effet dévastateur sur le pouvoir d'achat et l'opinion publique. Vous avez astucieusement botté en touche et reculé d'un an, mais vous ne réglez pas le problème de fond.

M. Jean-Paul Dufrègne. On ne peut pas balayer d'un revers de main la fermeture des perceptions et prétendre que l'ingénierie sera mise à disposition dans les territoires pour aider ceux qui auront des difficultés. J'aimerais que l'on précise si les MSAP vont effectivement passer contrat avec les services fiscaux, ou si l'on va transférer la tâche de ces derniers aux agents des collectivités, avec tous les problèmes que cela pose, notamment celui de la confidentialité.

M. Nicolas Forissier. Je suis quelque peu surpris d'entendre certains termes : on nous explique que nous devons « nous calmer », que nous « instrumentalisons la ruralité ». Si nous ne pouvons pas avoir un débat serein dans cette commission, je me demande dans quel cénacle nous pourrions l'avoir !

Je rappelle par ailleurs que les problèmes d'accès à internet ne se rencontrent pas que dans les zones rurales, ils sont aussi présents dans certaines banlieues. Le secrétaire d'État Mounir Mahjoubi a récemment souligné, fort opportunément, que plus de sept millions de Français de plus de douze ans n'ont aucun accès au numérique. Il me semble que nous devrions avertir beaucoup plus clairement le Gouvernement et l'administration de ce problème.

Mme Amélie de Montchalin. Madame Dalloz, monsieur Forissier, il est essentiel que nous considérions nos concitoyens et électeurs comme des gens responsables. Lorsque nous assistons à une présentation et que nous avons des questions, légitimes car certains termes du débat doivent être explicités, comme ceux qui sont liés à la conjugalisation ou à l'individualisation de l'impôt, nous ne faisons que notre travail.

Ce n'est donc pas parce que nous posons des questions lors d'une présentation que le système est compliqué : il est inutile de porter la polémique là où elle n'a pas lieu d'être !

Vous savez tous que ce que nous faisons, s'agissant notamment de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe d'habitation, contribue à la simplification du système fiscal. Les Français acquittent beaucoup d'impôts différents ; nous nous efforçons qu'ils en paient moins et que ces impôts soient moins nombreux. Soyez donc assurés que, dans notre travail d'évaluation – et les députés de la majorité seront ravis de le conduire avec vous –, nous étudierons si les MSAP ont bien les agréments et les partenariats nécessaires pour faire office de points d'accès, notamment dans le domaine de la fiscalité. Soyez certains aussi que nous serons, comme vous, à l'écoute des électeurs qui nous feront part des difficultés rencontrées – ou de leur satisfaction.

Sur les plans macroéconomique et individuel, nous constatons que beaucoup de Français voient leur situation changer, connaissant par là une baisse de revenu. Il faut donc moderniser l'impôt afin de ne pas les mettre en difficulté et leur éviter que, le moment venu ils n'aient plus les moyens de payer.

Mme Sarah El Haïry. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est favorable au prélèvement à la source ; il restera toutefois très vigilant sur la

question de la fracture territoriale, car des perceptions ferment, et les personnes âgées ou éloignées de l'emploi doivent être aidées de la meilleure façon. À cet égard, l'audit représente un apport utile, et la réduction de moitié du montant des amendes infligées en cas de défaillance constitue une avancée positive.

M. Saïd Ahamada. Nous considérons que le prélèvement à la source, en ce qu'il permet la contemporanéité du paiement de l'impôt, est une bonne chose pour la France et les Français, en particulier pour ceux dont les revenus varient d'une année sur l'autre. On peut en débattre longuement, mais c'est le choix que nous avons fait et nous l'assumons.

Je ne confonds pas cette question avec celle de l'accès à internet et de la facilité plus ou moins grande avec laquelle nos compatriotes se connectent au réseau pour faire leur déclaration de revenus. Ce sujet-là dépasse largement celui du mode d'acquiescement de l'impôt, et je n'ai guère entendu quiconque s'insurger contre le fait que, pour s'inscrire à Pôle emploi ou bénéficiaire de certaines aides sociales, il fallait passer par internet.

Puisque M. Mahjoubi a été cité, je souhaite aller jusqu'au bout de son propos : environ 20 % de Français souffrent d'un accès difficile à internet, et 5 % ne sauront jamais l'utiliser, ou avec les plus grandes difficultés. Nous travaillons avec lui à un plan visant à diversifier les moyens d'accès au numérique, singulièrement à l'intention de ceux qui n'y ont pas accès aujourd'hui. À cette fin, des partenariats adaptés seront établis avec les collectivités territoriales et les entreprises, qui ont intérêt à ce que toujours plus de Français aient accès à internet ; je vous incite donc à rencontrer le secrétaire d'État et à le soutenir dans cette action.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je suis agacé par le ton moralisateur que d'aucuns prennent pour dire : « Ici, nous sommes tous responsables. » Nous sommes tous responsables, en effet, et lorsque nous évoquons les problèmes d'une France qui est peut-être un peu moins en avance que l'autre, nous sommes assez responsables. Pour reprendre une formule célèbre : vous n'êtes pas notre maître et nous ne sommes pas vos élèves.

En l'occurrence, le problème est profond : il tient au fait que l'on veut soumettre à un prélèvement à la source, qui serait parfaitement adapté à un impôt proportionnel, universel et individuel, des revenus résultant d'une double agrégation : entre différentes sources de revenus, appréhendés qui plus est de façon fractionnée, d'une part ; au sein du foyer fiscal, d'autre part. Dès lors, l'entreprise ne peut être qu'extrêmement compliquée, et notre commission est dans son rôle lorsqu'elle rappelle cette complexité et signale le paradoxe consistant à appliquer un outil inadéquat aux mécanismes de formation des revenus et des prélèvements.

En Angleterre, chacun paie au premier *penny* en acquittant 20 % ; un an plus tard, le Trésor rembourse l'éventuel trop-perçu. Commencez par prendre

20 % à tout le monde alors que l'impôt n'est acquitté que par 42 % des Français : vous verrez le résultat ! Ne comparez pas des systèmes qui sont totalement différents, et admettez surtout que le problème de fond n'est pas un problème d'irresponsabilité, mais constitue une interrogation légitime.

Mme Véronique Louwagie. Mme de Montchalin a parlé de « polémique ». J'entends que ce débat vous gêne, mais nous avons le droit d'avoir une opinion différente de la vôtre et de l'exprimer, et il est profondément choquant de s'entendre demander de se « calmer ». Il est par ailleurs humiliant pour le monde rural de prétendre qu'il soit incapable de se connecter : il ne s'agit pas d'incapacité, mais du manque de moyens techniques déployés dans les territoires ruraux, qui sont beaucoup moins bien servis que les territoires urbains. Il est important de le dire, car cette situation ne manquera pas de créer des difficultés.

Mme Cendra Motin. Je vais m'attacher à dépassionner le débat.

À Mme Dalloz qui doute de la capacité du ministère à pratiquer tout de suite le prélèvement à la source, je répondrai que la décision de décaler l'opération d'un an n'est pas liée aux arguments qu'elle a avancés. Le but est plutôt de garantir une meilleure préparation des services techniques de Bercy, mais aussi de bien préparer le plan d'accompagnement que le ministre détaillera très prochainement. Il sera à la fois humain et technique et nous permettra d'aider chaque Français dans cette démarche, qu'il vive dans le monde rural ou dans une métropole.

Par ailleurs, les entreprises rencontrent des difficultés, puisque la DSN « phase 3 » est loin d'être en place partout. Or, c'est une condition importante à la réussite du dispositif ; il fallait donc leur accorder du temps.

M. François Pupponi. Le groupe Nouvelle Gauche soutient cette réforme, dont nous avons voté le principe et la mise en œuvre. Pour des raisons que l'on peut comprendre, la majorité propose d'en décaler l'application d'un an ; cela ne nous pose aucun problème.

Le nouveau système ne manquera pas de constituer un changement pour les Français, mais ils sont intelligents et capables de s'adapter – bien plus que certains ne semblent l'imaginer.

En 2007, déjà, le ministre du budget d'alors, Jean-François Copé, avait demandé à l'administration fiscale d'étudier la mise en œuvre du prélèvement à la source. Le rapport avait conclu que la chose était tout à fait possible ; l'affaire est donc dans les tiroirs de la DGFIP depuis dix ans. Aujourd'hui sa mise en application est préparée, la chose se passera très bien, et les Français seront à terme très satisfaits.

Mme Christine Pires Beaune. Nous rejeterons tous les amendements tendant à revenir sur cette réforme.

Je rappelle par ailleurs que mensualisation et prélèvement à la source sont deux choses bien distinctes ; la seconde répond de façon judicieuse à des cas bien particuliers, plus nombreux qu'on ne le croit – décès, mariages, départs à la retraite, *etc.* – et qui posent problème l'année où ces événements se produisent.

M. Laurent Saint-Martin. J'ai moi-même été quelque peu agacé par la réponse de M. Bourlanges à Mme de Montchalin, dont la remarque faisait suite au propos de Mme Dalloz sur la réunion d'hier – à laquelle la plupart des membres de cette commission étaient absents. Que l'on ne nous reproche pas un ton prétendument moralisateur, alors que nous demandons simplement que soient respectées les personnes qui sont venues nous présenter une solution répondant précisément à certaines questions de l'opposition ! Si vous souhaitez un réel débat sur les 250 amendements restant à examiner, au lieu d'un rejet systématique, respectez l'expression de vos collègues !

M. Jacques Savatier. La démonstration à laquelle nous avons assisté hier a achevé de me convaincre que des mesures d'accompagnement seront nécessaires. Pour avoir travaillé à la mise en place de MSAP dans des bureaux de poste, je me suis rendu à l'étranger afin de voir comment on y procédait. J'ai ainsi pu constater qu'au Danemark, après sept années de préparation de la population, environ 12 % des habitants n'étaient pas aptes à utiliser les processus dématérialisés. J'ai évoqué le sujet avec le Défenseur des droits, qui a travaillé sur cette question et qui considère qu'en France, compte tenu de la dispersion géographique de la population, de la pyramide des âges et de la relative complexité de notre organisation administrative, 20 % des gens éprouveront de façon durable des difficultés à s'adapter à cette modernisation de l'action publique.

Il me semble donc que cette réorganisation des services de l'État et des opérateurs publics doit être accompagnée de mesures d'aide à la population.

M. Charles de Courson. Je recommande à nos jeunes collègues d'observer la plus grande prudence. Il y a un an, ici même, l'administration a affirmé qu'elle serait prête pour le 1^{er} janvier 2018 – la même administration que nous avons entendue hier ! Ne vous faites pas d'illusions, dans un premier temps, nous rencontrerons des difficultés. Le problème que j'ai relevé en lisant l'étude d'impact le montre. Il ne faut pas dire que tout va très bien !

M. le président Éric Woerth. L'instauration du prélèvement à la source n'est pas une réforme simplement technique ; elle peut induire des tensions salariales, elle pose le problème de la familialisation avec l'outil informatique, mais aussi celui de l'éloignement des Français vis-à-vis de l'impôt. Jean-Louis Bourlanges l'a dit : ce n'est pas la même chose de prélever à la source l'impôt sur le revenu lorsque celui-ci est payé par tous et lorsqu'il est payé par moins de la moitié de la population.

Il s'agit en vérité de la réforme voulue par Christian Eckert et par Bercy à une certaine époque, et Charles de Courson a raison : les mêmes représentants de l'administration qui nous expliquaient alors que tout était bouclé sur le plan technique, nous disent aujourd'hui que ce n'était en fait pas le cas. C'est une réforme héritée, que l'administration a défendue avec ardeur – ce qui est son rôle, mais cette opiniâtreté a sans doute empêché la recherche d'autres solutions.

Or, comme le montre le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), il existe d'autres solutions techniques permettant d'assurer la contemporanéité du paiement, de gommer le décalage d'un an entre la perception du revenu et le prélèvement de l'impôt, tout en respectant d'autres critères tels que celui de la confidentialité, en maintenant la familialisation et en évitant de mettre à contribution les employeurs.

Nous pouvons regretter que cette voie n'ait pas été choisie, et c'est pourquoi j'ai déposé un amendement permettant de mettre fin au décalage d'un an, mais par une autre méthode, assez largement ignorée par l'étude d'impact, qui s'en est tenue à une analyse assez technique du dispositif proposé par le Gouvernement.

M. le Rapporteur général. Le problème soulevé par Charles de Courson ne nous a pas échappé ; cet angle mort de la réforme – toutes les réformes, tous les dispositifs en ont – sera réglé dans un délai d'un an. D'ici l'examen du texte en séance publique, nous disposerons, grâce aux services du ministère qui y travaillent d'arrache-pied, d'éléments complémentaires que nous n'avons pu obtenir du ministre lors de sa présentation du projet – pour la bonne raison nous n'avons reçu l'évaluation préalable qu'après...

Par ailleurs, la complexité du dispositif ne réside pas dans l'interface utilisée, mais dans son accessibilité, à laquelle les services de la DGFIP ont beaucoup travaillé. Or, la saisie numérique des données par le contribuable ne comporte pas de difficulté supérieure à celle que présente un formulaire papier classique de déclaration des revenus. Si complexité il y a eu, elle a surtout été celle liée à l'élaboration d'une interface de bon aloi – qui est précisément à mettre au crédit des agents de la DGFIP.

*La commission **rejette** les amendements identiques CF126 de Mme Valérie Lacroute et CF207 de Mme Véronique Louwagie.*

*Puis elle **rejette** l'amendement CF156 du président Éric Woerth.*

Elle en vient à l'examen des amendements CF3 à CF9 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Les amendements CF3 et CF4 tendent à exclure les jeunes du dispositif, car ils seront fortement pénalisés par le taux forfaitaire neutre que le projet prévoit de leur appliquer automatiquement.

L'amendement CF5 tend à instituer une assiette triennale pour l'imposition des bénéficiaires agricoles, que l'extrême volatilité des cours des produits agricoles et la multiplication des aléas climatiques et sanitaires ces dernières années font varier fortement d'une année sur l'autre.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CF6 vise à prendre en compte l'ensemble des réductions et crédits d'impôt pour déterminer le taux de prélèvement applicable dans le cadre du prélèvement à la source.

L'amendement CF7 a pour objet la prise en compte des frais réels engagés par les salariés.

L'amendement CF8 tend à instaurer un abattement de 20 % sur les revenus du jeune contribuable entrant dans la vie active.

L'amendement CF9 vise à permettre l'application d'un taux modulé dans le mois qui suit un changement de situation familiale – mariage, conclusion d'un pacte civil de solidarité (PACS), divorce, veuvage, *etc.*

M. le Rapporteur général. Nous avons déjà débattu de ces amendements en de précédentes occasions ; certains, d'ailleurs, ont été redéposés tels quels, puisqu'ils font encore référence à la date du 1^{er} janvier 2018 et ne tiennent pas compte du report d'un an de la réforme.

J'émet, sur tous, un avis défavorable. Il ne faut pas effrayer nos concitoyens, en particulier les jeunes : une étude d'évaluation montre qu'en 2015, sur 500 000 primo-déclarants, la plupart étaient non imposables compte tenu de leurs revenus.

M. Jean-Louis Boulanges. Ces amendements ont le grand mérite de souligner le caractère très particulier des transferts imposés par le nouveau système, qui favorise les héritiers – lesquels n'acquitteront plus l'arriéré d'impôt du défunt – et pénalise gravement les jeunes entrant dans la vie active – lesquels ne bénéficieront plus du décalage d'un an avant le paiement de leurs premiers impôts. Autre inconvénient : il y aura une augmentation nette de l'impôt, puisque celui-ci ne sera plus érodé par la croissance et l'inflation constatées sur l'année de référence ; selon les périodes, cette augmentation représentera 2 %, 3 % ou 4 %.

Cette réforme n'est donc pas neutre : elle fera des gagnants et des victimes.

Mme Cendra Motin. Sur l'ensemble de ces amendements, au moins un est satisfait, puisque l'outil mis au point permet de tenir compte des changements de situation intervenus au cours des mois précédents. En cas de revenus fluctuant de façon notable, les intéressés peuvent se rendre sur le site internet de l'administration fiscale afin d'obtenir un taux d'imposition correspondant à la réalité, voire, comme l'a montré la présentation à laquelle nous avons assisté hier, un décalage des échéances.

La commission rejette successivement les amendements CF3 à CF9.

Elle étudie ensuite en discussion commune les amendements CF10 à CF16 et CF18 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Les amendements CF10 à CF13 visent à corriger la mécanique du taux forfaitaire en prenant en compte différentes situations : célibataire sans enfant, célibataire avec enfants, couple marié sans enfant, couple marié avec enfants.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit, par les amendements CF14 à CF16, de corriger la mécanique du taux forfaitaire, qui peut, dans certaines situations, être défavorable aux contribuables, conduits à verser des acomptes trop importants. Le premier propose ainsi un taux calculé pour un couple marié avec deux enfants à charge, le deuxième pour un couple marié avec un enfant à charge, le troisième pour un couple marié sans enfant à charge.

L'amendement CF18, quant à lui, consiste à préciser les règles d'arrondi du taux de prélèvement.

M. le Rapporteur général. S'agissant de la longue série des amendements que M. Le Fur dépose régulièrement depuis le projet de loi de finances de l'an dernier, j'ai indiqué clairement que nous tâcherions de trouver, à l'occasion de ce PLFR, une solution au problème des contrats de travail temporaires et à celui des cotisations aux plans d'épargne retraite et aux régimes de type Préfon. Sur ces sujets, je vous propose de cosigner mes amendements, qui ont été rédigés avec le concours du Gouvernement.

Pour l'ensemble des autres amendements, mon avis est défavorable.

La commission rejette successivement les amendements CF10 à CF16 et CF18.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CF303 du Rapporteur général et CF17 de M. Marc Le Fur.

M. le Rapporteur général. Mon amendement précise que les dispositions prévues pour les contrats à durée déterminée (CDD) s'appliquent aux contrats de travail temporaire, afin qu'il n'y ait pas de trou dans le dispositif.

Mme Marie-Christine Dalloz. La loi prévoit que les contrats à durée déterminée dont la durée n'excède pas deux mois ne feront pas l'objet d'un prélèvement à la source, mais elle ne dit rien des contrats intérimaires, dont la durée peut être supérieure à deux mois.

Notre amendement précise donc que les contrats intérimaires sont assujettis au même régime que les CDD.

M. le Rapporteur général. Un contrat d'intérim est un contrat de travail temporaire. Le préciser était l'objet de mon amendement, que j'ai suggéré à M. Le Fur et à Mme Louwagie de cosigner, puisque ce sont eux qui avaient soulevé le problème.

La commission adopte l'amendement CF303 (amendement 335).

En conséquence, l'amendement CF17 tombe.

La commission examine ensuite les amendements CF19, CF20, CF22 à CF27 et CF29 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. Les amendements CF19 et CF20 proposent que les reports fonciers déficitaires ne puissent venir s'imputer sur les revenus fonciers éventuels de l'année 2017 et 2018, pour permettre aux bailleurs de conserver le bénéfice de dix années de report effectives.

Les amendements CF22, CF23 et CF24 tendent à supprimer l'augmentation des pénalités – qui peuvent aller jusqu'à 50 % – et fixent le taux de la majoration pour retard de paiement à 10 %.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement CF25 concerne la pénalité spécifique qui sanctionne le défaut de paiement de l'acompte ou l'erreur dans la modulation de la baisse de taux. Il s'agit de plafonner le taux de la majoration, qui peut être très pénalisante pour le contribuable.

L'amendement CF26 prévoit que les majorations ne sont pas applicables au rehaussement des bases d'imposition opéré par l'administration qui conduit à une révision rétrospective à la hausse du taux de prélèvement à la source ou de l'acompte.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CF27 a pour objet de prendre en compte la situation particulière des agriculteurs dont les revenus connaissent d'importantes fluctuations, au gré de la conjoncture économique, sanitaire ou climatique. Il leur est dès lors difficile d'estimer leurs revenus, dont ils ne découvrent parfois le montant qu'au moment de l'établissement du bilan. L'amendement vise donc à supprimer la majoration applicable en cas de modulation qui ne correspondrait pas à la situation réelle.

L'amendement CF29 vise à éviter que les contribuables ayant des déficits reportables au 31 décembre 2017 soient privés d'une année pour les reporter.

M. le Rapporteur général. Tous ces amendements ont déjà été déposés à maintes reprises sur les textes budgétaires que nous avons eu l'occasion d'examiner depuis l'an dernier, et ont déjà reçu un avis défavorable motivé. Je maintiens cet avis.

La commission rejette successivement les amendements CF19, CF20, CF22 à CF27 et CF29.

Puis elle en vient à l'examen, en discussion commune, des amendements CF28 de M. Marc Le Fur et CF273 de M. Éric Coquerel.

Mme Marie-Christine Dalloz. Notre amendement CF28 vise à garantir au contribuable salarié que son taux de prélèvement demeure confidentiel au sein de l'entreprise ou de la collectivité qui l'emploie, afin qu'il ne puisse être utilisé contre lui pour nuire au déroulement de sa carrière, à son avancement ou à une éventuelle réorientation professionnelle.

M. Éric Coquerel. Mon amendement va dans le même sens. Nous avons déjà dit notre opposition au prélèvement à la source, que nous jugeons inutile, peu transparent et coûteux pour les finances publiques comme pour les entreprises. S'ajoute à cela le problème de la confidentialité des données fiscales. Nous proposons que soit considérée comme un délit toute discrimination salariale découlant de l'utilisation des informations personnelles rendues disponibles par le prélèvement à la source.

M. le Rapporteur général. La disposition proposée par l'amendement CF28 figurait dans l'avant-projet de loi, mais il semble que le Conseil d'État l'ait fait retirer du texte. Sachant par ailleurs que cette disposition avait suscité l'inquiétude des employeurs, je vous invite à retirer cet amendement, sans quoi j'émettrai un avis défavorable.

Quant à l'amendement CF273, qui aggrave les sanctions, j'y suis également défavorable, car des sanctions existent déjà. Il convient simplement de les adapter sans excès – ce que je propose par une série d'amendements à venir – afin de s'inscrire dans le droit commun. Avis défavorable.

M. Jean-Louis Bourlanges. Nous rencontrons ici le type même d'effet pervers que peut provoquer le système, dans la mesure où il rend possibles les manipulations de carrière. À quoi s'ajoute qu'il risque également d'entraîner le développement de multiples contentieux de la part de salariés s'étant vu refuser une augmentation ou un avancement et ayant, de mauvaise foi, la tentation de l'imputer au fait que leur situation fiscale a été jugée exagérément favorable.

Le prélèvement à la source ne simplifie donc rien, et les entreprises ne vont pas tarder à s'en apercevoir : je ne comprends pas que le MEDEF ait à ce point négligé de dénoncer cette mesure dont les conséquences seront beaucoup plus lourdes qu'il ne l'imagine.

Mme Cendra Motin. Je voudrais essayer de vous rassurer. Le salarié pourra choisir d'être imposé à un taux moyen, calculé par l'administration et pouvant recouvrir des situations extrêmement différentes d'un foyer fiscal à l'autre. Il pourra également choisir d'individualiser ou non son taux au sein du couple, ou d'opter pour un taux neutre, en acquittant le complément directement auprès de l'administration, sans que l'employeur ait à en connaître. Tout a donc été fait pour que la confidentialité des données fiscales soit préservée, et l'employeur

ne pourra donc prendre prétexte de ce taux pour refuser une augmentation ou bloquer la carrière d'un salarié.

M. Éric Coquerel. Ce que vient de nous expliquer Cendra Motin ne fait que confirmer la complexité du dispositif. Il va coûter cher à tout le monde, sans aucune utilité.

La commission rejette successivement les amendements CF28 et CF273.

Puis elle examine les amendements CF306, CF307, CF308 et CF305 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Ces amendements sont ceux qui redéfinissent les sanctions.

L'amendement CF306 concerne les sanctions pénales applicables en cas de violation du secret professionnel. Dans sa rédaction actuelle, le texte calque ces sanctions sur les sanctions appliquées notamment aux agents de la DGFIP, aux membres de la commission des infractions fiscales (CIF) ou à ceux des commissions des impôts mais en aucun cas aux particuliers.

Appliquer ce type de peine – particulièrement lourde, puisque les délits peuvent être punis de cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende – alors que les collecteurs ne sont nullement assimilables à des agents de l'État me semble excessif. Je propose donc que l'on en revienne à un régime de droit commun, c'est-à-dire à l'application des sanctions prévues en cas de divulgation d'un secret protégé par la loi, sanctions déjà lourdes puisqu'elles peuvent aller jusqu'à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

L'amendement CF307 propose l'allègement des sanctions en cas de retard du versement des retenues à la source excédant un mois. Le texte prévoit que, si une retenue à la source est versée à l'administration fiscale avec un retard supérieur à un mois, s'appliquent de lourdes sanctions : cinq ans d'emprisonnement et 9 000 euros d'amende. Ce sont les sanctions prévues pour défaut de versement des retenues à la source sur les revenus dont le titulaire est à l'étranger et qui, de ce fait, présentent un réel enjeu en matière de recouvrement. Appliquer automatiquement les mêmes sanctions à toutes les entreprises, y compris les TPE, alors que leurs salariés sont en France, ne paraît pas souhaitable. Nous proposons donc d'aligner les sanctions prévues sur celles qui s'appliquent en matière de rétention de contributions aux assurances sociales précomptées sur les salaires.

L'obligation de secret professionnel à laquelle le collecteur sera soumis est expressément étendue à toute la phase de préfiguration, dès septembre 2018. En revanche, les sanctions associées ne sont censées entrer en vigueur qu'au 1^{er} octobre 2018. Nous proposons donc, par l'amendement CF308, de préciser expressément que ces sanctions s'appliquent, même avant octobre. Il est possible que le Gouvernement indique que cet objectif est satisfait mais, en attendant une

telle précision en séance, il semble utile de prendre toutes les précautions pour garantir le respect de la vie privée.

L'amendement CF305, enfin, vise, dans le cadre de la phase de préfiguration du prélèvement à la source, à rendre possible pour les contribuables qui le souhaiteraient l'exercice de l'option pour le taux individualisé.

Mme Perrine Goulet. S'agit-il de la mesure qui nous a été présentée hier ?

M. le Rapporteur général. Non. Il s'agit de la phase de préfiguration qui, du fait d'un oubli de la DGFIP, n'a pas fait l'objet des mêmes garanties que la période de mise en œuvre définitive.

D'une manière générale, les amendements relatifs aux sanctions rétablissent, là où cela était nécessaire, le principe constitutionnel de proportionnalité des peines, qui n'était pas toujours respecté dans le texte – le Gouvernement en a convenu.

M. Mohamed Laqhila. Les amendements présentés par le Rapporteur général, notamment ceux qui portent sur la responsabilité pénale des entrepreneurs, répondent à la revendication de ces derniers. C'est une bonne chose.

M. Jean-Louis Bourlanges. En effet, l'idée d'aligner le cas des chefs d'entreprise sur celui des comptables publics était proprement extravagante. On aurait pu aller plus loin et inventer une procédure de mise en débet des entreprises, cela aurait innové...

La commission adopte successivement les amendements CF306 (amendement 336), CF307 (amendement 337), CF308 (amendement 338) et CF305 (amendement 339).

Puis elle en vient à l'examen des amendements CF30 à CF48 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. Cette série d'amendements déposés par notre collègue Marc Le Fur concerne les revenus exceptionnels. Ils traduisent bien les difficultés que vont soulever ces revenus en 2018, puisqu'ils devront être pris en compte alors que les revenus non exceptionnels pour la même période ne le seront pas. Je veux pour preuve de ces difficultés l'article 60 de la loi de finances pour 2017, qui répartit les revenus en deux catégories, les revenus non exceptionnels et les revenus exceptionnels, pour produire *in fine* une classification assez peu lisible.

L'amendement CF30 propose donc de modifier cet article 60, dans la mesure où il existe déjà une définition des revenus exceptionnels dans le code général des impôts.

L'amendement CF31 propose de corriger l'injustice selon laquelle sont considérées comme un revenu exceptionnel les indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail. Le licenciement n'est déjà pas facile à vivre, mais le salarié concerné sera doublement pénalisé s'il doit de surcroît être imposé sur ses indemnités.

Les amendements CF32 à CF36 sont des amendements de repli. Ils proposent respectivement de ne considérer comme des revenus exceptionnels que les seules indemnités versées à l'occasion d'une rupture du contrat de travail résultant de la volonté du salarié, et de considérer en revanche comme des revenus non exceptionnels les indemnités versées à l'occasion d'un licenciement pour motif économique ou à l'occasion d'une rupture conventionnelle, ainsi que les indemnités de départ à la retraite et les indemnités de changement de résidence ou de lieu de travail.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le problème des revenus exceptionnels est dû au phénomène de « l'année blanche », sans lequel nous n'aurions pas besoin de préciser cette notion.

L'amendement CF37 vise à considérer comme des revenus non exceptionnels les prestations de retraite versées sous forme de capital, notamment dans le cadre de contrats Préfon.

L'amendement CF38 prévoit de considérer comme des revenus non exceptionnels les allocations et aides versées en cas de conversion ou de réinsertion, pour ceux qui auront la malchance de subir en 2018 une réorientation professionnelle.

Les amendements CF39 et CF40 concernent l'épargne et proposent, pour le premier de considérer comme des revenus non exceptionnels la participation, l'intéressement et les abondements de plan d'épargne salariale perçus en 2018, pour le second de considérer comme des revenus non exceptionnels les sommes issues de la monétisation des droits inscrits sur un compte épargne-temps.

L'amendement CF41 propose de ne pas considérer comme des revenus exceptionnels les gratifications surrogatoires, qui correspondent à certaines primes versées aux salariés par l'employeur. Quant à l'amendement CF42, il s'agit d'un amendement de repli.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CF43 est également de repli. Il vise toujours à modifier l'article 60 de la loi de finances pour 2017 qui, dans la liste des revenus devant être considérés comme exceptionnels, mentionne « *tout autre revenu qui par sa nature n'est pas susceptible d'être recueilli annuellement* ». On a connu, vous en conviendrez, définition plus précise ! C'est la raison pour laquelle nous proposons de ne considérer comme des revenus exceptionnels que les gratifications dont le montant versé au titre de l'année 2018 serait supérieur de 20 % au montant des mêmes gratifications versées au titre de l'année 2017.

Dans le même ordre d'idées, l'amendement CF44 propose de ne pas considérer comme des revenus exceptionnels les éléments correspondant à la part variable du salaire et liés à la réalisation d'objectifs fixés par le contrat de travail, ce qui serait discriminatoire pour les salariés.

L'amendement CF45 précise également la notion de revenu exceptionnel.

L'amendement CF46 tend à éviter aux jeunes agriculteurs qui bénéficient d'abattements particuliers durant leurs cinq premières années d'exercice d'être privés d'une année d'abattement par l'entrée en vigueur du prélèvement à la source.

L'amendement CF47 concerne les déficits agricoles qui ne pourront être imputables sur l'année 2018.

Enfin, l'amendement CF48 a trait à la déductibilité des charges des revenus fonciers.

M. le Rapporteur général. Certains de ces amendements, comme le CF46 et le CF47, avaient déjà été présentés l'an passé ; ils n'ont pas été mis à jour à la suite du report d'un an de la réforme et visent l'année 2017 au lieu de l'année 2018. D'autres me semblent déjà satisfaits. J'émetts donc un avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements, dont certains ont besoin d'être toilettés et qui ont déjà tous fait l'objet d'un débat.

M. le président Éric Woerth. Y aura-t-il un report des déficits qui ne pourront être imputés sur les revenus de 2018 ? La réponse du ministre à cette question n'a pas été très claire.

M. le Rapporteur général. Il n'y aura pas de perte d'avantages. L'objectif de l'abattement et de l'imputation des déficits est de réduire l'impôt sur le revenu. Avec le prélèvement à la source, cet objectif sera atteint grâce au crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR), voire dépassé.

Le fait que l'abattement soit appliqué en 2018, malgré le CIMR, permettra de réduire le montant des acomptes payés en 2019 et en 2020. Sans l'imputation de l'abattement, comme le propose M. Le Fur, l'assiette et le taux des acomptes 2019 et 2020 seraient plus élevés, pénalisant les jeunes agriculteurs.

D'autres redevables à l'IR bénéficient d'avantages fiscaux du même type, comme, entre autres, les exonérations zonées ou les jeunes entreprises innovantes. En limitant la suspension et la prorogation d'un avantage fiscal à une catégorie de redevables, l'amendement s'expose à une rupture d'égalité inconstitutionnelle.

M. le président Éric Woerth. Cela veut donc dire que c'est reportable, ou réutilisable ?

M. Charles de Courson. Le problème, c'est le délai de report, puisque certains reports sont limités dans le temps. Peut-être faudrait-il aménager temporairement ce délai.

Mme Cendra Motin. Ôtons-nous de la bouche le terme d'« année blanche », car il ne s'agit pas de cela mais bien d'un crédit d'impôt. Le mode de calcul de l'impôt et la façon dont les crédits d'impôts vont s'appliquer restent les mêmes.

En ce qui concerne la liste des revenus exceptionnels, il s'agit d'éviter les effets d'aubaine, sans quoi l'on sait très bien que certains comptables ou certains chefs d'entreprise essaieront de favoriser des salariés. Néanmoins, nous ne devons pas priver ces derniers du bénéfice d'événements spécifiques qui surviendraient dans leur carrière.

Quant aux retraités, je rappelle qu'ils ont la possibilité de fiscaliser sur deux ans leur indemnité de départ en retraite.

Si malgré cela, des problèmes demeurent, le rescrit fiscal est un outil opposable à l'administration.

M. Mohamed Laqhila. L'année 2018 n'est peut-être pas une « année blanche », mais certains ne paieront pas d'impôt du tout. Ce sera le cas des étrangers venant travailler sur le territoire français, s'ils arrivent par exemple en janvier et repartent en décembre.

M. Jean-Louis Bourlanges. Cette distinction entre crédit d'impôt et « année blanche » m'échappe totalement. Il me semble très clair, en revanche, que, dans le dispositif, les revenus de l'année 2018 ne seront pas imposés, sauf s'ils sont exceptionnels. Il y a donc bien une « année blanche », ce qui va se traduire par un appauvrissement de l'État, qui perdra une année de recettes fiscales. Les morts ne paieront pas au-delà de leur mort, ce qui est très bien d'un certain point de vue mais, comme ils étaient les seuls à pouvoir payer sans en souffrir, cela ne constituera pas nécessairement pour eux un avantage...

M. le président Éric Woerth. Ce qu'il va advenir des crédits d'impôt et autres déficits reportables n'est pas si clair, et va soulever d'innombrables questions chez les contribuables.

La commission rejette successivement les amendements CF30 à CF48.

Puis elle est saisie, en discussion commune, des amendements identiques CF106 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF225 de M. Charles de Courson, ainsi que de l'amendement CF251 de M. François Pupponi.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le droit commun comporte aujourd'hui une déduction fiscale à hauteur de 100 % des dépenses engagées chaque année pour l'entretien des monuments historiques. Dans la mesure où 2018 sera une

« année blanche » – quand bien même certains voudraient la nommer autrement –, je crains qu'elle ne se caractérise par une chute des investissements en faveur des monuments historiques : les propriétaires qui ne pourront pas bénéficier d'avantages fiscaux sur leurs travaux risquent en effet de les différer.

Pour éviter cela, nous proposons d'instaurer un droit à déduction à hauteur de 100 % des dépenses engagées en 2018, et à hauteur de 50 % en 2019. Ne faisons pas souffrir davantage le secteur du bâtiment, qui se remet à peine d'années difficiles.

M. Charles de Courson. Voici encore un bon exemple des difficultés posées par « l'année blanche » ! Les travaux réalisés dans les monuments historiques privés risquent de diminuer beaucoup en 2018. Afin d'éviter cette chute, nous vous proposons d'autoriser l'imputation des dépenses de 2018 en 2019.

M. François Pupponi. Il y a là, en effet, un problème. De plus, les déficits fonciers seront traités différemment selon que les bâtiments concernés sont, ou non, des monuments historiques. Nous avons réglé ce problème l'an dernier en loi de finances, mais ce projet de loi modifie à nouveau la situation.

M. le Rapporteur général. Vous soulevez une question bien réelle. Toutefois le dispositif précédent, qui concentrait tout sur 2019, n'était pas satisfaisant non plus. L'administration fiscale cherche une solution. Je vous propose d'adopter ce matin l'amendement CF251, qui propose un lissage sur trois ans, ce qui me semble la solution la plus judicieuse. Ainsi, le débat aura lieu en séance et nous pourrons régler le problème.

J'émetts donc pour l'amendement CF251 un avis de sagesse, et j'invite les auteurs des deux autres amendements à les retirer.

M. Charles de Courson. Je retire l'amendement CF225 et me rallie à celui de M. Pupponi, s'il en est d'accord.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je retire également le mien : ce que nous voulons, c'est une solution. Je me rallie avec plaisir à l'amendement de M. Pupponi, moins exigeant que le nôtre. Je souligne néanmoins que le risque économique en 2018 demeure, même avec un lissage sur trois ans.

Mme Amélie de Montchalin. Nous suivrons également l'avis de notre Rapporteur général, afin que la discussion ait lieu en séance avec le Gouvernement.

Les amendements CF106 et CF225 sont retirés.

La commission adopte l'amendement CF251 (amendement 340).

Elle se saisit ensuite des amendements CF49 à CF56 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. Les amendements CF49 à CF52 portent sur les revenus fonciers. Cette difficulté avait déjà été soulevée par M. Le Fur l’an dernier : aucune disposition particulière n’était initialement prévue pour les dépenses de travaux imputables sur les revenus fonciers réalisées pendant l’année que l’on peut qualifier de blanche, n’en déplaise à certains. Ces travaux représentent 400 millions d’euros par an.

Le Gouvernement a vu le danger et prévu un étalement : les dépenses réalisées en 2018, mais aussi en 2019, seront imputables pour moitié en 2019. Mais c’est une solution pire que la précédente ! Le secteur du bâtiment, au lieu d’être en difficulté en 2018 seulement, le sera à la fois en 2018 et en 2019, puisque les personnes qui perçoivent des revenus fonciers ont intérêt à attendre 2020 pour réaliser des travaux. Les gestionnaires de patrimoine ou les promoteurs ont commencé à les en avertir, et à conseiller de ne pas réaliser de travaux en 2018 et 2019.

Encore une fois, sur deux ans, le secteur du bâtiment risque de perdre 800 millions d’euros si les travaux ne peuvent pas être déduits à 100 %.

C’est la situation que l’amendement CF49 vous propose de corriger en permettant au contribuable de choisir d’imputer dépenses engagées en 2018 sur l’année 2018, sur l’année 2019 ou sur l’une et l’autre. L’amendement CF50 est un amendement de repli.

L’amendement CF51 porte sur la déductibilité des provisions pour dépenses de copropriété.

L’amendement CF52 prévoit que les travaux réalisés en 2019 seront intégralement pris en compte pour la détermination des revenus fonciers de 2019. Il est en effet choquant que l’année 2019 soit également touchée.

Mme Marie-Christine Dalloz. Les amendements CF53 à CF56 portent sur les procédures fiscales de contrôle et de redressement, dans l’esprit de la lutte contre l’optimisation fiscale engagée par le Gouvernement.

L’amendement CF53 vise à abroger le L du II de l’article 60 de la loi de finances pour 2017.

L’amendement CF54 précise que la procédure anti-optimisation ne s’applique que lorsqu’il n’est pas fait usage de la procédure prévue à l’article L. 16 du livre des procédures fiscales.

L’amendement CF55 vise à garantir les droits et garanties du contribuable, qui doit pouvoir bénéficier des dispositions de la « charte des droits et obligations du contribuable vérifié » et de l’assistance d’un conseil. L’amendement CF56 est un amendement de repli.

Vous inventez ici, sans le dire, une nouvelle procédure fiscale. Ces amendements proposent une clarification.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable.

S'agissant des travaux, nous en avons déjà débattu. C'est, je suis le premier à le reconnaître, un angle mort de la réforme. La disposition du Gouvernement, qui soumet aux mêmes règles les travaux réalisés en 2018 et en 2019, est à mon sens la moins mauvaise possible, et le risque de report massif des travaux à 2020 me paraît limité.

S'agissant des amendements qui proposent de supprimer la clause générale « anti-optimisation », il me semble utile, compte tenu de la spécificité de la période de transition et des possibilités d'optimisation qu'elle pourrait offrir de prévoir cette clause spécifique. Celle-ci, au demeurant, est temporaire, puisqu'elle ne s'applique que pour la mise en œuvre du CIMR et du CIMR complémentaire. J'ajoute qu'elle ne déroge pas aux règles prévues par les articles L. 16 et L. 16 A du livre des procédures fiscales.

M. Charles de Courson. Monsieur le Rapporteur général, vous avez reconnu que l'amendement de M. Pupponi sur les monuments historiques était la moins mauvaise des solutions. Le problème soulevé ici est le même : pourquoi adoptez-vous une position différente ?

Dans le cas des bâtiments non classés, il est possible d'imputer 10 700 euros sur le revenu global, ce qui vous place souvent en déficit. Mais le report de ces déficits n'est possible que sur dix ans. Ne faudrait-il pas allonger temporairement ce délai, afin d'éviter que des déficits reportés ne tombent ?

M. le président Éric Woerth. Cette période serait donc portée à onze ans.

M. le Rapporteur général. Vous pointez, je l'ai reconnu tout à l'heure, une faiblesse du dispositif. Mais l'ouverture est moins facile que s'agissant des monuments historiques, car la masse financière en jeu est, ici, colossale. Je souhaite que le débat ait lieu en séance publique et que le Gouvernement s'exprime clairement.

M. le président Éric Woerth. Si cette réforme est vraiment un progrès fiscal, elle ne doit pas léser de contribuables... C'est effectivement un débat que nous devons avoir en séance publique avec le Gouvernement.

M. Charles de Courson. Monsieur le Rapporteur général, si nous déposons un amendement similaire à celui de M. Pupponi mais portant sur les bâtiments non classés, et allongeant d'un an la période de report des déficits, quelle sera votre position ?

M. le Rapporteur général. Si vous me trouvez un gage à la hauteur, j'accepterai bien volontiers votre amendement. Recherche 3 milliards désespérément... !

M. Jean-Paul Mattei. Si les propriétaires font des travaux, l'État percevra de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), d'autres recettes... Il ne faut pas avoir une vision trop étroitement comptable. N'oublions pas l'effet sur l'économie !

M. le Rapporteur général. Les dépenses seront néanmoins beaucoup plus importantes que les recettes.

Mme Véronique Louwagie. Encore une fois, cette nouvelle version est pire que la version initiale, qui figurait dans le projet de loi de finances pour 2017. Certains travaux ne pourront être reportés, certes, mais beaucoup – le ravalement d'une façade, par exemple – le peuvent. Si vous ne pouvez déduire que la moitié des dépenses en 2018 et en 2019, mais tout en 2020, vous attendrez 2020 !

Je sonne l'alarme : sur deux ans, le secteur du bâtiment va perdre 800 millions d'euros.

M. le président Éric Woerth. Sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), le Gouvernement n'a pas hésité : pourquoi l'argument du coût vaudrait-il pour certaines situations et pas pour d'autres ?

M. Jean-Louis Bourlanges. Monsieur le Rapporteur général, vous devez faire un geste. Votre position est intenable, tant pour les raisons économiques qui viennent d'être exposées que pour des raisons politiques : vous ne pouvez pas admettre la logique de l'amendement Pupponi et récuser les propositions de Mme Louwagie !

Si nous ne votons pas ces amendements, que faisons-nous ?

M. le Rapporteur général. Le cas des monuments historiques est vraiment à part. Pour le reste, il y a différents amendements. M. de Courson a proposé d'en déposer un similaire à celui que nous avons voté pour les monuments historiques, mais qui s'applique à l'ensemble des revenus fonciers : nous en discuterons le moment venu. Reste qu'il y a un problème de recettes ! Je dois être vigilant. Un amendement doit être gagé pour de vrai, c'est-à-dire pas sur le tabac...

Le débat aura lieu en séance. Mais je maintiens mon avis défavorable sur les amendements déposés, et qui ont d'ailleurs déjà été discutés.

M. Jean-Louis Bourlanges. Vous parlez de gage, monsieur le Rapporteur général, mais il n'y a pas besoin de gage, puisque c'est le projet lui-même qui a pour effet une augmentation de l'impôt, que nous sommes tout à fait fondés à refuser ! Ce que nous proposons est peut-être un peu hétérodoxe, mais tout à fait cohérent.

M. le président Éric Woerth. Votre vertu budgétaire est grande, monsieur le Rapporteur général, mais vous l'employez à défendre une situation qui n'est pas vertueuse du tout !

M. Charles de Courson. Prenons un peu de hauteur. Le nouveau dispositif va augmenter l'impôt sur le revenu du fait de l'augmentation de sa base : les revenus taxés en 2019, qui ne seront plus ceux de 2018 mais ceux de 2019, seront plus importants. C'est un sujet dont on parle peu, mais une croissance de 2 % à 2,5 % des quelque 60 milliards de recettes de l'impôt sur le revenu, cela fait tout de même 1,2 à 1,5 milliard ! Ça fait des sous, comme on dit chez moi...

On ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. La réforme doit être neutre : elle ne vise pas à augmenter le produit net de l'impôt sur le revenu. Le Gouvernement doit trouver des solutions.

M. le président Éric Woerth. Le débat devra surtout avoir lieu avec le Gouvernement.

M. le Rapporteur général. Je vous invite à déposer en séance un amendement « Pupponi généralisé », afin que le sujet ne soit pas éludé.

La commission rejette successivement les amendements CF49 à CF56.

Elle examine ensuite les amendements CF57 à CF62 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CF57 vise à faire bénéficier le contribuable des garanties résultant de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, qui exige que le vérificateur recherche un dialogue avec le contribuable. Des difficultés importantes vont surgir : il faut protéger le contribuable.

Les amendements CF58 et CF59 portent sur la notion de réponse insuffisante, qui n'est pas définie clairement par la législation.

Mme Marie-Christine Dalloz. En matière de ressources, ou de dépenses, exceptionnelles, les erreurs risquent d'être nombreuses. Il y aura forcément des différences d'interprétation entre le contribuable et l'administration. L'amendement CF60 vise à éviter que les erreurs commises par les contribuables ne les conduisent à payer un impôt qui n'est pas dû.

L'amendement CF61 tend à abroger l'extension du droit de reprise à quatre ans. Cette extension n'est justifiée par le Gouvernement que par la nécessité de pouvoir contrôler les indépendants qui bénéficieraient d'un complément de CIMR en 2019.

L'amendement CF62 est un amendement de repli : le délai de reprise est porté à quatre années uniquement pour les indépendants qui bénéficieraient d'un complément de CIMR en 2020.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. Ce sont des amendements que nous avons vus l'an dernier : le débat a eu lieu.

Mme Cendra Motin. Les choses ont évolué depuis l'année dernière : nous y avons travaillé tout l'été, et le ministre a commencé à annoncer les modalités d'instauration d'un droit à l'erreur. L'administration se placera désormais dans un rôle de conseil, et lorsque la bonne foi des contribuables sera reconnue, il n'y aura pas de sanction.

M. le président Éric Woerth. Le droit à l'erreur existait déjà dans la pratique administrative.

La commission rejette successivement les amendements CF57 à CF62.

Elle aborde ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CF304 du Rapporteur général et CF243 de Mme Amélie de Montchalin, ainsi que les amendements CF2 et CF21 de M. Marc Le Fur.

M. le Rapporteur général. Ces amendements font suite au débat que nous avons eu en séance, dans le cadre des articles non rattachés du projet de loi de finances, à propos des cotisations, notamment aux régimes de type Préfon, qui sont déductibles du revenu global. L'amendement de Mme de Montchalin est identique au mien.

Mme Amélie de Montchalin. Plus largement, ces amendements portent sur les cotisations d'épargne retraite individuelle qui permettent de bénéficier d'un avantage fiscal au moment du versement. Il est nécessaire d'instaurer un mécanisme afin d'éviter les pertes de cotisations en 2018. L'épargne retraite est un bon système pour encourager les Français à mettre chaque année une partie de leurs revenus de côté pour leur retraite. Notre proposition a été déposée après de longues discussions avec les professionnels du secteur.

Je retire néanmoins notre amendement, l'idée d'un avantage fiscal en 2019 fondé sur la moyenne des versements entre 2018 et 2019 ne faisant pas l'unanimité au sein de la profession et parmi les épargnants. Nous aurons cette discussion en séance, ce qui nous laisse quelques jours pour mettre au point une solution consensuelle.

Il faut inciter les Français à continuer d'épargner annuellement. Mais le coût budgétaire ne doit être trop important : il n'est donc pas possible de calculer l'avantage fiscal en 2019 sur les cotisations des deux années 2018 et 2019.

M. le président Éric Woerth. C'est vrai, mais le choix de passer au prélèvement à la source est le vôtre. Il faut l'assumer, comme vous le faites sur le CICE. Si vous augmentez l'impôt sous couvert de prélèvement à la source, le contribuable sera perdant, ou alors le marché rectifiera, comme cela risque d'être le cas pour les travaux ou pour les versements d'épargne retraite.

Mme Véronique Louwagie. Nos débats montrent qu'un grand nombre de questions demeurent sans réponse. En l'occurrence, les contribuables n'auront aucun intérêt à épargner, et nous risquons une forte diminution des versements – alors même que nous souhaitons tous promouvoir ces dispositifs.

L'amendement CF2 porte sur la situation du régime Préfon. L'amendement CF21 est plus vaste et porte sur l'ensemble des régimes d'épargne retraite individuelle.

M. le Rapporteur général. Je retire également mon amendement.

La difficulté est réelle, et il faut vraiment trouver une solution efficace d'ici à la séance publique – fût-elle proposée par le Gouvernement. Afin que cette solution soit aussi consensuelle que possible, je souhaite que Mme Louwagie et M. Le Fur soient associés à la discussion.

Je vous invite donc, chers collègues, à retirer les amendements CF2 et CF21.

M. Charles de Courson. Nous en revenons toujours au même problème : l'impôt sur le revenu est miné par les dépenses fiscales, qui dépassent 40 milliards d'euros. Dans le cas présent, soit en 2019 seulement le plafond passe de 10 % à 20 %, et les versements 2018 et 2019 pourront être déduits, soit il faut introduire un mécanisme de lissage, sur trois ans, comme nous l'avons fait pour les monuments historiques et comme nous le ferons peut-être pour les autres bâtiments.

Mme Véronique Louwagie. Merci de votre proposition de travail commun, monsieur le Rapporteur général. Je ne retire pas les amendements, que j'ai déjà retirés lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2018.

M. Jean-Paul Mattei. Je souhaite que l'on veille à ce que tous les secteurs d'activité soient traités de la même manière. L'immobilier ne doit pas être stigmatisé.

M. le président Éric Woerth. Pourquoi ne pas adopter la « jurisprudence CICE » ?

Les amendements CF304 et CF243 sont retirés.

La commission rejette successivement les amendements CF2 et CF21.

Puis elle adopte l'article 9 modifié.

*

* *

Article 10

Adaptation du droit fiscal au prêt de main-d'œuvre à but non lucratif

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article sécurise, d'un point de vue fiscal, le dispositif de mise à disposition de salariés sans refacturation intégrale par l'entreprise prêteuse prévu à l'article L. 8241-3 du code du travail.

Il autorise expressément l'entreprise prêteuse à déduire totalement les rémunérations des salariés mis à disposition, même si ces rémunérations n'ont fait l'objet que d'une refacturation partielle à l'entreprise utilisatrice.

Cette consécration législative fera ainsi échapper cette opération aux risques de requalification en acte anormal de gestion.

L'impact budgétaire de la mesure n'est pas chiffrable.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 8241-3 du code du travail a été introduit par l'article 33 de l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail, afin de faciliter la mise à disposition, par les plus grandes entreprises, de personnels auprès de petites et moyennes entreprises.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ENCADREMENT LÉGISLATIF DU PRÊT DE MAIN-D'ŒUVRE

Le prêt de main-d'œuvre consiste, pour une entreprise, à mettre des salariés dont elle reste l'employeur à la disposition d'une autre entreprise, qualifiée d'utilisatrice, pour une durée déterminée. Ce dispositif permet :

– de pallier les difficultés de recrutement dans certains secteurs d'activité connaissant des tensions sur l'emploi ;

– de prémunir les salariés mis à disposition du chômage partiel en cas de baisse d'activité de la part de l'entreprise prêteuse ;

– de développer les qualifications professionnelles et les compétences des salariés mis à disposition.

1. La lutte contre le travail illégal

Le prêt de main-d'œuvre fait l'objet d'un encadrement relativement strict, justifié par le souci du législateur de lutter contre le travail illégal sous quelque

forme que ce soit, en application du livre II de la huitième partie du code du travail. La lutte contre le travail illégal recouvre, en vertu de ce livre II :

– l’interdiction du travail dissimulé (par dissimulation d’activité ou d’emploi salarié), qui fait l’objet des articles L. 8221-1 à L. 8224-6 du code du travail ;

– l’interdiction du marchandage, défini comme toute opération à but lucratif de fourniture de main-d’œuvre qui a pour effet de causer au salarié concerné un préjudice, ou d’éluder l’application de la législation ou des conventions collectives applicables, et qui fait l’objet des articles L. 8231-1 à L. 8234-3 du code du travail ;

– l’interdiction du prêt illicite de main-d’œuvre, prévue aux articles L. 8241-1 à L. 8243-3 du code du travail ;

– l’interdiction de l’emploi de personnes étrangères non autorisées à travailler, prévue aux articles L. 8251-1 à L. 8256-8 du code du travail ;

– enfin, l’interdiction du cumul irrégulier d’emploi (à l’exception des travaux scientifiques, artistiques, littéraires ou éducatifs, de l’entraide bénévole, des travaux ménagers accomplis pour les besoins personnels de particuliers et des travaux d’extrême urgence), prévue aux articles L. 8261-1 à L. 8261-3 du code du travail.

2. Le prêt de main-d’œuvre à but non lucratif

a. Les exceptions à l’interdiction du prêt de main-d’œuvre lucratif

En vertu de l’article L. 8241-1 du code du travail, une opération à caractère lucratif ayant pour seul objet le prêt de main-d’œuvre revêt un caractère illicite, dans la mesure où elle est assimilée au travail illégal. Seuls trois types d’exceptions à cette interdiction sont prévus au même article :

– les opérations relevant du travail temporaire et du travail partagé, réalisées en application des dispositions pertinentes du code du travail ⁽¹⁾ ;

– la mise à disposition d’un salarié d’une association sportive, d’une société sportive ⁽²⁾ ou d’une société d’économie mixte sportive locale ⁽³⁾, auprès de la fédération sportive délégataire intéressée, en qualité de membre d’une équipe de France (cela concerne les sportifs et entraîneurs professionnels) ;

– la mise à disposition de salariés auprès d’organisations syndicales ou d’associations d’employeurs.

(1) Ainsi que l’exploitation d’une agence de mannequins faite par une personne titulaire de la licence exigée.

(2) Prévues à l’article L. 122-2 du code du sport.

(3) Prévues à l’article L. 122-12 du même code.

b. Les modalités du prêt de main-d'œuvre à but non lucratif

S'il ne correspond pas à l'une des trois hypothèses précédemment mentionnées, le prêt de main-d'œuvre, pour être admis, doit revêtir un caractère non lucratif. L'absence de but lucratif est constatée lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice, auprès de laquelle sont mis à disposition les salariés, que :

- les salaires ;
- les charges sociales afférentes ;
- les frais professionnels remboursés aux salariés au titre de la mise à disposition.

L'article L. 8241-2 du code du travail fixe le cadre du prêt de main-d'œuvre, notamment s'agissant des obligations formelles et des garanties dont les salariés mis à disposition bénéficient (y compris l'absence de sanction ou de discrimination en cas de refus d'être mis à disposition), des conditions d'accueil au sein de l'entreprise utilisatrice ou encore des conditions de retour au sein de l'entreprise prêteuse au terme de la mise à disposition.

3. Le prêt de main-d'œuvre non lucratif au soutien de jeunes et petites entreprises

L'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail ⁽¹⁾, par son article 33, a complété le chapitre du code du travail relatif au prêt illicite de main-d'œuvre d'un nouvel article L. 8241-3 censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

En application de cet article, les groupes et les entreprises occupant au moins 5 000 salariés (soit les entreprises de tailles intermédiaires – ETI – et les grandes entreprises) pourront mettre à la disposition de certaines entreprises plus petites une partie de leurs salariés. Les entreprises utilisatrices éligibles sont :

- les jeunes entreprises créées il y a moins de huit ans lorsqu'intervient la mise à disposition ;
- les petites ou moyennes entreprises (PME) occupant au maximum 250 salariés.

S'agissant des PME éligibles, le critère d'assujettissement tenant à l'effectif employé diffère légèrement de celui prévu par la définition

(1) Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail.

européenne⁽¹⁾ et par la définition nationale⁽²⁾ des PME, qui repose sur un effectif inférieur à 250 salariés (et non égal).

Le prêt de main-d'œuvre réalisé dans le cadre de l'article L. 8241-3 du code du travail a pour but :

– d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre des entreprises utilisatrices ;

– de favoriser les transitions professionnelles ;

– de permettre la constitution de partenariats d'affaires.

La mise à disposition ne peut excéder deux ans et ne peut être réalisée entre sociétés membres d'un même groupe au sens des articles L. 233-1, L. 233-3 et L. 233-16 du code de commerce.

La notion de groupe de sociétés

Le chapitre III du titre III du livre II du code de commerce porte sur les filiales, les participations et les sociétés contrôlées, c'est-à-dire sur les groupes de sociétés.

Aux termes de l'article L. 233-1 de ce code, une société est considérée comme filiale d'une autre société si cette dernière possède plus de la moitié de son capital.

Les articles L. 233-3 et L. 233-16, quant à eux, portent sur la notion de contrôle.

En application de l'article L. 233-3, une société contrôle une autre société lorsque :

– elle détient, directement ou indirectement, une fraction du capital suffisante pour lui conférer la majorité des droits de vote dans les assemblées générales ;

– elle dispose seule de la majorité des droits de vote en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires ;

– elle détermine, dans les faits, les décisions prises par les assemblées générales, au regard des droits de vote dont elle dispose ;

– elle dispose du pouvoir de nommer ou révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance.

Cet article prévoit une présomption de contrôle lorsque la société dispose de la plus importante fraction des droits de vote parmi les associés ou actionnaires et que cette fraction est supérieure à 40 %.

(1) Article 2 de l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

(2) Article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

L'article L. 233-16 définit la notion de contrôle exclusif d'une société par une autre, qui résulte :

- de la détention, directe ou indirecte, de la majorité des droits de vote ;
- de la désignation de la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance pendant deux exercices consécutifs (une présomption d'une telle désignation est prévue, de façon similaire à la présomption consacrée à l'article L. 233-3, en cas de détention de plus de 40 % des droits de vote) ;
- de l'exercice d'une influence dominante, en application d'un contrat ou de clauses statutaires prévus par le droit en vigueur.

Ces notions de groupe résultant du code de commerce, qui repose sur une approche économique et auxquelles le droit fiscal peut faire référence, ne doivent pas être confondues avec les notions sémantiquement voisines mais fiscalement distinctes que sont les sociétés liées dans le cadre du régime mère-fille et les groupes fiscalement intégrés :

- une société est considérée comme la mère d'une filiale, dans le cadre du régime mère-fille, lorsqu'elle détient depuis au moins deux ans des titres de participation représentant au moins 5 % du capital de la filiale, en application de l'article 145 du CGI. Le régime mère-fille permet, aux termes de l'article 216 du CGI, une exonération de 95 % du montant des dividendes versés par la filiale à la mère ;
- un groupe fiscalement intégré est constitué lorsqu'une société soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) s'érige seule redevable de l'IS dû par l'ensemble du groupe qu'elle constitue avec des sociétés soumises à l'IS dont elle détient, directement ou indirectement, au moins 95 % du capital. Le régime de l'intégration fiscale, modalité de paiement de l'IS, permet une consolidation des résultats au niveau du groupe et la neutralisation des opérations intragroupes.

En application du II de l'article L. 8241-3 du code du travail, le prêt de main-d'œuvre réalisé dans le cadre de cet article ne revêt pas de caractère lucratif, même si l'entreprise prêteuse procède à une refacturation partielle des salaires, charges sociales et frais professionnels auprès de l'entreprise utilisatrice.

Il s'agit d'une qualification non lucrative dérogatoire, dans la mesure où le fait, pour l'entreprise utilisatrice, de ne pas avoir à acquitter les salaires, charges sociales et frais professionnels pour leurs montants réels, la conduit à réaliser un gain au titre de l'opération. Inversement, la société prêteuse enregistre une perte.

L'intérêt du dispositif créé par l'ordonnance du 22 septembre 2017 précitée, réside donc dans la possibilité de recourir légalement au prêt de main-d'œuvre à but non lucratif en procédant, pour l'entreprise prêteuse, à des refacturations partielles. Les entreprises utilisatrices, jeunes ou petites, ne disposent pas forcément de moyens importants et peuvent ainsi ne pas être en mesure de supporter l'intégralité des rémunérations des salariés mis à leur disposition, surtout si ces salariés sont hautement qualifiés.

Grâce à ce dispositif, ces entreprises bénéficieront à moindre coût de l'expérience des salariés d'ETI et de grandes entreprises, mais aussi des contacts

et relations de ces dernières. Les salariés mis à disposition, quant à eux, pourront développer leurs compétences et faciliter, si tel est leur choix, leur reconversion.

B. LES RISQUES FISCAUX LIÉS À LA DÉDUCTION INTÉGRALE DE RÉMUNÉRATIONS PARTIELLEMENT REFACTURÉES

Le caractère partiel de la refacturation des rémunérations assorti d'une déduction intégrale de celles-ci pourrait, au regard des règles fiscales encadrant les pratiques d'optimisation, réduire substantiellement l'attrait pour ce dispositif, voire priver ce dernier de tout intérêt.

1. L'encadrement de la déductibilité des rémunérations

L'article 39 du CGI dresse une liste de charges déductibles du résultat de l'entreprise pour l'établissement du bénéfice imposable.

En application du 1^o du 1 de cet article 39, sont notamment déduites du résultat « *les dépenses de personnel et de main-d'œuvre* ». Néanmoins, le second alinéa de ce 1^o prévoit que la déduction des rémunérations, qui incluent les indemnités, allocations, avantage en nature ainsi que les remboursements de frais, est subordonnée à la satisfaction, par ces dernières, des conditions suivantes :

- correspondre à un travail effectif ;
- ne pas revêtir de caractère excessif au regard de l'importance du service rendu.

L'objectif de cet encadrement de la déductibilité des rémunérations est d'éviter qu'une entreprise ne verse de salaires manifestement trop élevés, ou ne correspondant à aucune prestation ou activité et donc revêtant un caractère fictif, aux seules fins de minorer le résultat imposable et donc d'éluder, en tout ou partie, l'impôt dû – qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu (IR) ou de l'IS.

2. La sanction de l'acte anormal de gestion

Plus généralement, le résultat imposable d'une entreprise peut être redressé sur le fondement de l'acte anormal de gestion, qui sanctionne les agissements qui ne relèvent pas d'une gestion commerciale normale et n'ont pas été réalisés dans l'intérêt de l'exploitation de l'entreprise.

L'acte anormal de gestion

L'acte anormal de gestion est une construction prétorienne. En principe, l'administration n'a pas à s'immiscer dans la vie de l'entreprise : une mauvaise gestion relève de la responsabilité du dirigeant et n'est pas en soi sanctionnée.

Néanmoins, si un acte n'a pas été pris dans l'intérêt de l'exploitation de l'entreprise, il peut être sanctionné s'il a pour effet :

- d'accroître des charges (y compris pour dissimuler des transferts de bénéfice ou de véritables libéralités) ;
- ou de diminuer des recettes.

Un acte anormal de gestion peut ainsi consister :

- en des dépenses injustifiées ou exagérées ;
- en la rémunération excessive de prêts consentis par une société liée ;
- en une renonciation à des recettes, telle qu'un abandon de créance injustifié ou une sous-facturation manifeste d'une prestation fournie.

La sanction de l'acte anormal de gestion consiste à rehausser le bénéfice des charges indues ou du manque à gagner injustifié. Le bénéficiaire de l'acte anormal, quant à lui, est imposé sur les sommes indûment reçues.

Dans le cadre du dispositif de prêt de main-d'œuvre prévu à l'article L. 8241-3 du code du travail, le caractère partiel de la refacturation emporte les conséquences suivantes :

– l'entreprise prêteuse supporte des rémunérations ne correspondant pas à un travail effectif pour elle et qui sont dès lors sans rapport avec l'importance du service qui lui est rendu, or elle les déduit intégralement ;

– elle renonce à percevoir une recette, constituée de la partie non refacturée des rémunérations supportées.

D'un strict point de vue juridique, cette renonciation à une recette, sans contrepartie directe dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre de prestations réalisées au profit d'une autre société mais financées par l'entreprise prêteuse, peut s'analyser comme n'étant pas faite dans l'intérêt commercial de cette dernière. Dès lors, elle s'expose à la qualification d'acte anormal de gestion.

Or, c'est bien le principe même de ce type particulier de prêt de main-d'œuvre que de permettre à la société prêteuse de renoncer à percevoir une contrepartie financière intégrale des rémunérations supportées.

3. La fragilité juridique de la démonstration de l'intérêt commercial du prêt de main-d'œuvre avec refacturation partielle

Contre la qualification d'acte anormal de gestion, pourrait être soulevée la circonstance que, si l'entreprise prêteuse procède bien à un abandon de recettes et

déduit ainsi une charge sans contrepartie directe effective, elle tire toutefois un avantage commercial réel de l'opération :

– ses salariés mis à disposition développeront de nouvelles compétences, susceptibles de se révéler utiles une fois la société prêteuse réintégrée ;

– le fait, pour ces salariés, de changer de cadre de travail et d'activité, pourra se révéler bénéfique sur leur bien-être, améliorant ainsi leur productivité et leur efficacité professionnelle ;

– le prêt à l'endroit d'entreprises en croissance pourra faciliter la conclusion de partenariats commerciaux et donc potentiellement l'extension des activités ou des débouchés commerciaux des deux sociétés parties au prêt.

Si une telle démonstration semble séduisante et peut au demeurant être fondée, sa fragilité juridique reste importante. Certes, il incombe à l'administration d'établir que les opérations réalisées ne correspondent pas à une gestion commerciale normale⁽¹⁾. Cependant, cette preuve pourra être apportée de façon relativement aisée, compte tenu d'une refacturation partielle (et donc d'une perte volontaire d'argent) assortie d'une déduction totale (et donc d'une réduction d'assiette).

Dès lors, dans l'hypothèse d'un contrôle fiscal, l'entreprise devra établir concrètement les contreparties suffisantes à l'abandon de recettes résultant du caractère partiel de la refacturation. Or, les éléments présentés ci-dessus, s'ils peuvent être réels, sont délicats à établir de manière tangible. Ils peuvent fournir un avantage à l'entreprise prêteuse, mais sur le moyen ou le long terme, et ne revêtir ainsi, lors d'un contrôle, qu'un caractère prospectif.

Dès lors, l'état du droit risque de fragiliser les nouvelles modalités de prêt de main-d'œuvre à but non lucratif.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de résoudre les difficultés juridiques susceptibles d'être posées par les exigences de contrepartie effective et de gestion commerciale normale, le I du présent article modifie l'article 39 du CGI, en complétant le 1^o de son 1 relatif à la déductibilité des frais de toute nature, des loyers et des rémunérations, par un troisième alinéa.

Ce nouvel alinéa prévoit de consacrer, de façon expresse, la possibilité de déduire la totalité des rémunérations des salariés mis à disposition par une entreprise prêteuse et supportées par cette dernière (incluant les salaires, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés), si la mise à

(1) Voir, par exemple, Conseil d'État, 22 février 2017, Altran Technologies, n° 387661, aux Tables (était en cause l'abstention volontaire de procéder à la compensation légale prévue entre deux personnes débitrices l'une de l'autre, alors que cette abstention compromettrait la fraction de créance détenue).

disposition est réalisée dans le cadre d'un prêt de main-d'œuvre à but non lucratif prévu à l'article L. 8241-3 du code du travail.

Cette possibilité expresse de déduction intégrale des rémunérations supportées est ouverte même si la refacturation de ces rémunérations à l'entreprise utilisatrice n'est que partielle. Cette consécration législative a pour effet d'écarter la qualification éventuelle d'acte anormal de gestion : ce dernier est une notion jurisprudentielle, par conséquent soumise au respect des prescriptions législatives.

Enfin, afin de renforcer la robustesse juridique du dispositif proposé, la déductibilité intégrale même en cas de refacturation partielle est subordonnée au respect du règlement européen du 18 décembre 2013 relatif aux aides *de minimis* ⁽¹⁾. Ce règlement exempte de notification à la Commission européenne certaines aides publiques, dont le plafond est fixé à 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux (plafond ramené à 100 000 euros pour le transport de marchandises par route).

Le **II** du présent article, relatif à l'entrée en vigueur du I, prévoit que les nouvelles modalités de déductibilité s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2018.

Cette date d'entrée en vigueur est logique et inévitable, dans la mesure où l'article L. 8241-3 du code du travail résultant de l'article 33 de l'ordonnance du 22 septembre 2017 précitée est censé entrer en vigueur à la date de publication des décrets d'application et au plus tard le 1^{er} janvier 2018, en vertu du X de l'article 40 de la même ordonnance.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

A. UN IMPACT BUDGÉTAIRE NON CHIFFRABLE

Le dispositif offrant la possibilité de mettre des salariés à disposition d'une entreprise sans procéder à une refacturation intégrale des salaires supportés n'est pas encore entré en vigueur. Dès lors, les entreprises n'ont pu y avoir déjà recours.

Par ailleurs, il est difficile – sinon impossible – de prévoir, même de façon approximative, le volume des prêts de main-d'œuvre qui seront conclus sur le fondement de ce nouveau dispositif.

En outre, il serait audacieux de prédire, pour chaque prêt réalisé, la part des rémunérations qui ne sera pas refacturée et à laquelle l'entreprise prêteuse renoncera.

Enfin, il est délicat d'anticiper, parmi les futurs prêts de main-d'œuvre réalisés en application du nouvel article L. 8241-3 du code du travail, ceux qui

(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.

auraient fait, en l'absence du présent article, l'objet de redressements, *a fortiori* d'anticiper les redressements qui auraient prospéré.

Dans ces conditions, il n'est pas possible, en l'état, de chiffrer le coût budgétaire de la mesure.

B. UN SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DES PME ET DES COMPÉTENCES DES SALARIÉS

En revanche, il est possible de prédire que, si le dispositif est utilisé, il sera de nature à bénéficier à l'ensemble des entreprises, ainsi qu'il a été vu.

D'une part, les salariés des entreprises prêteuses, qui seront mis à disposition d'autres sociétés, pourront développer leurs compétences, s'enrichir professionnellement et diversifier leurs activités. Le gain pour l'entreprise prêteuse pourrait également se révéler tangible, au retour de ces salariés plus épanouis et plus polyvalents.

D'autre part, les PME qui bénéficieront des mises à disposition profiteront d'une expertise qui pourrait, sans ce dispositif, leur échapper du fait d'un coût excessif pour elles.

Enfin, les deux parties pourront développer une relation partenariale étroite, l'échange de personnel pouvant aboutir à la mise en place de liens commerciaux tangibles et durables.

*

* *

La commission adopte l'article 10 sans modification.

*

* *

Article 11

Interdiction de la déduction en charge des impôts prélevés conformément aux dispositions d'une convention fiscale

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à exclure la déduction de l'impôt acquitté dans un État étranger conformément aux stipulations d'une convention fiscale internationale, que le crédit d'impôt conventionnel au titre de cette imposition puisse être imputé ou non par l'entreprise et ce, quelles que soient les stipulations de la convention fiscale concernée.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La déductibilité de l'impôt acquitté à l'étranger du bénéfice imposable, pour une entreprise en situation déficitaire, varie selon les stipulations des conventions fiscales.

A. LE PRINCIPE DE DÉDUCTIBILITÉ DES IMPÔTS DU BÉNÉFICE IMPOSABLE, PRÉVU PAR L'ARTICLE 39 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

En application de l'article 39 du CGI (4°, 4° *bis* et 6° du 1)⁽¹⁾, les entreprises peuvent déduire tous les impôts, droits ou taxes à leur charge dont la déduction n'est pas expressément interdite par la loi.

Ainsi, la très grande majorité des impositions, telles que la contribution économique territoriale (CET), la contribution sociale de solidarité, le forfait social, la taxe sur les salaires, la taxe foncière ou encore la taxe sur les surfaces commerciales, sont déductibles de l'assiette du bénéfice imposable.

En revanche, figurent parmi les charges non déductibles – outre les impôts qui frappent les bénéfices, à savoir l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés – certaines impositions telles que la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux (prévue par l'article 231 *ter* du CGI), la taxe sur les excédents de provisions des assurances (article 235 *ter* X), la taxe bancaire de risque systémique (article 235 *ter* ZE), la taxe pour le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales (article 235 *ter* ZE *bis*), la redevance d'archéologie préventive (article L. 524-2 du code du patrimoine) ou encore la taxe pour création

(1) *Applicable pour la détermination de l'assiette des bénéfices industriels et commerciaux au titre de l'impôt sur le revenu, et auquel renvoie le I de l'article 209 du CGI, s'agissant de l'impôt sur les sociétés : « Sous réserve des dispositions de la présente section, les bénéfices passibles de l'impôt sur les sociétés sont déterminés d'après les règles fixées par les articles 34 à 45, 53 A à 57, 108 à 117, 237 *ter* A et 302 *septies* A *bis* (...). »*

de bureaux en Île-de-France (prévue par l'article L. 520-1 du code de l'urbanisme).

B. LA QUESTION DE LA DÉDUCTIBILITÉ DES IMPÔTS PRÉLEVÉS À L'ÉTRANGER

1. L'enjeu de la déduction des impôts acquittés à l'étranger, selon la situation de l'entreprise

• Les conventions fiscales internationales, qui ont pour objet essentiel de répartir les droits d'imposer entre deux États, règlent généralement l'élimination de la double imposition par l'attribution au bénéficiaire français des revenus d'un crédit d'impôt représentatif de l'impôt étranger ⁽¹⁾.

Cela concerne notamment des revenus « passifs » de source étrangère (dividendes, intérêts et redevances), qui sont imposables en France, dès lors qu'ils sont perçus par une personne morale résidente en France et qui peuvent également donner lieu à imposition dans l'État « de la source » : le *b* du 1 de l'article 220 du CGI pose le principe de l'imputation de l'impôt prélevé à l'étranger sur celui dû en France s'agissant des revenus de valeurs mobilières étrangères, en plafonnant le montant de ce crédit d'impôt à celui de l'impôt français correspondant aux revenus y ouvrant droit, selon la règle dite « du butoir ».

En principe, les entreprises se trouvant dans une situation déficitaire ne peuvent pas bénéficier effectivement de ce crédit d'impôt, dans la mesure où elles n'ont aucun impôt sur lequel l'imputer. De plus, elles ne peuvent en demander la restitution auprès de l'administration fiscale ⁽²⁾. Par ailleurs, les entreprises dont le montant d'impôt à acquitter en France est inférieur au montant du crédit d'impôt représentatif de l'impôt étranger ne peuvent imputer que partiellement ce crédit d'impôt.

• Face à l'impossibilité d'imputer ce crédit d'impôt pour les entreprises en situation déficitaire, il convient de s'interroger sur la possibilité, pour ces entreprises, de déduire de leur résultat imposable le montant de l'impôt acquitté à l'étranger, en se fondant sur le 4° de l'article 39, qui prévoit que les impôts constituent des charges déductibles. Dans ce cas, cette déduction viendrait augmenter le report déficitaire de l'entreprise, et minorer sa base taxable, le cas échéant, lorsqu'elle redeviendrait bénéficiaire. Cela soulève ainsi la question de l'articulation entre le droit interne – qui pose le principe de la déductibilité des impositions du bénéfice imposable, par l'article 39 du CGI précité – et les conventions fiscales internationales, qui peuvent bien évidemment déroger aux règles posées par le droit interne français.

(1) Il s'agit notamment des revenus « passifs » de source étrangère (dividendes, intérêts et redevances), qui sont imposables en France dès lors qu'ils sont perçus par une personne morale résidente en France.

(2) Conseil d'État, 10^e et 9^e chambres, 27 juin 2016, SA Faurecia, n° 388984.

Plusieurs décisions récentes sont venues apporter des éléments de réponse sur la possibilité de déduire l'impôt acquitté à l'étranger du bénéfice imposable, selon les stipulations des conventions fiscales d'élimination des doubles impositions conclues avec différents pays.

2. La décision *Société Céline* de 2014 : l'impossibilité de déduire l'impôt acquitté à l'étranger lorsque les stipulations claires d'une convention y font obstacle

Dans une décision *Société Céline* du 12 mars 2014 ⁽¹⁾, le Conseil d'État a exclu la possibilité pour une entreprise déficitaire, ne pouvant imputer le crédit d'impôt sur son impôt français, de déduire l'impôt acquitté à l'étranger de son bénéfice imposable, lorsque les stipulations claires d'une convention y font obstacle.

En l'espèce, il s'agissait de déterminer si les retenues à la source acquittées en Italie et au Japon par une société déficitaire à raison de redevances de marques perçues dans ces deux États, pouvaient être déduites du bénéfice imposable de la société, dès lors qu'il résultait des stipulations des conventions fiscales en cause que les impôts versés à l'étranger ne pouvaient être déduits du résultat imposable en France.

Le Conseil d'État a estimé qu'il appartenait au juge, après avoir constaté que les impositions qu'une entreprise a acquittées dans un autre État du fait des opérations qu'elle y a réalisées seraient normalement déductibles de son bénéfice imposable en France en vertu de la loi fiscale nationale, de « *faire application, pour déterminer l'assiette de l'impôt dû en France par cette entreprise, des stipulations claires d'une convention excluant la possibilité de déduire l'impôt acquitté dans cet autre État d'un bénéfice imposable en France* ».

Les stipulations conventionnelles excluaient expressément la possibilité de déduire l'impôt acquitté en Italie et au Japon des revenus imposables en France, sans réserver le cas où la société ne pourrait bénéficier, du fait de sa situation déficitaire, de l'imputation du crédit d'impôt correspondant à l'impôt acquitté à l'étranger. Il en résulte que la stipulation de non-déductibilité s'applique en toutes circonstances, que l'imputation du crédit d'impôt soit effective ou non ; cette stipulation prive donc les contribuables de la possibilité de déduire l'impôt acquitté à l'étranger qui leur est reconnue par le droit interne.

3. La décision *LVMH* de 2017 : la possibilité de déduire l'impôt acquitté à l'étranger pour les entreprises déficitaires, dès lors que les stipulations d'une convention n'y font pas obstacle

● Après la décision *Société Céline* de 2014, la question de la déductibilité de l'impôt acquitté à l'étranger n'était pas tranchée pour les conventions

(1) Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres, 12 mars 2014, Société Céline, n° 362528.

« muettes » ne contenant aucune disposition en la matière, ou pour les conventions qui prévoyaient que le revenu étranger était imposé en France « *pour son montant brut* », tout en n'excluant pas expressément la possibilité de déduire l'impôt acquitté dans l'État étranger.

Dans une décision *LVMH* du 7 juin 2017 ⁽¹⁾, le Conseil d'État a jugé que, pour ce dernier type de conventions, leurs stipulations sur l'imposition du revenu provenant de l'État étranger « *pour son montant brut* » ne font pas obstacle à ce qu'une société déduise l'impôt étranger en tant que charge, alors qu'elle ne peut imputer, du fait de sa situation déficitaire, le crédit d'impôt conventionnel. Cela semble régler *a fortiori* le cas pour des conventions « muettes », ne prévoyant aucune disposition sur la déductibilité de l'impôt acquitté à l'étranger.

• En l'espèce, l'administration fiscale avait contesté à une société la déduction des retenues à la source supportées sur des redevances en provenance de différents pays, notamment de Chine et de Nouvelle-Zélande. Le Conseil d'État a procédé à une analyse littérale des conventions fiscales et a estimé que « *les stipulations des conventions fiscales, selon lesquelles les revenus provenant de Chine et de Nouvelle-Zélande sont imposables en France pour leur montant brut, n'excluent pas expressément qu'une société résidente de France déduise de son bénéfice imposable d'un exercice la retenue à la source supportée sur des redevances dans ces deux États au cours de ce même exercice dans le cas où cette société ne peut, en raison de sa situation déficitaire, imputer le crédit d'impôt conventionnel correspondant à l'impôt acquitté à l'étranger* ».

Dans ses conclusions, le rapporteur public a ainsi souligné que l'on peut considérer qu'une telle clause – imposition « *pour son montant brut* » – ne fixe qu'une règle d'assiette préalable au calcul du crédit d'impôt imputable, plutôt qu'une règle de non-déductibilité de l'impôt étranger qui s'appliquerait en toute hypothèse. La solution retenue par cette décision rejoint l'analyse formulée par MM. Olivier Fouquet et Philippe Durand sur la déductibilité de l'impôt étranger ⁽²⁾, à savoir que l'imposition du revenu brut ne vaudrait que dans la limite de l'objet de la clause conventionnelle concernée, soit l'imputation du crédit d'impôt – afin d'écartier le cumul de l'imputation du crédit d'impôt et de sa déduction du revenu imposable.

Le Conseil d'État a donc retenu une approche restrictive de la notion de « stipulations claires » des conventions fiscales internationales pouvant s'opposer à la déductibilité de l'impôt étranger. Cette décision semble aussi régler la question des conventions silencieuses, ne comportant aucune stipulation sur cette déductibilité, et ainsi conforter l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 18 juillet 2013 ⁽³⁾. Celle-ci avait, en effet, admis qu'une entreprise

(1) Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres, 7 juin 2017, Ministre c/société LVMH Moët Hennessy Louis Vuitton, n° 386579.

(2) MM. Olivier Fouquet et Philippe Durand, « Impôt étranger : déductible à défaut d'imputabilité ? », Feuillelet rapide fiscal social, 22 janvier 2009.

(3) Cour administrative d'appel de Versailles, 18 juillet 2013, Ministre c/ Société Egis SA, n° 12VE00572.

assujettie en France, non redevable de l'impôt sur les sociétés en raison de son résultat déficitaire, déduit de son bénéfice les impôts acquittés en Grèce sur des redevances en provenance d'une filiale implantée dans ce pays, dès lors que la convention fiscale franco-grecque ne prévoyait aucune exclusion expresse.

● Le tableau ci-après retrace les différentes configurations résultant de la jurisprudence qui vient d'être présentée. La possibilité de déduire ou non l'impôt acquitté à l'étranger pour les entreprises en situation déficitaire dépend donc des stipulations de la convention fiscale conclue entre la France et le pays concerné. À cet égard, il convient de rappeler qu'en l'absence de convention fiscale entre la France et un pays donné, une entreprise ne peut pas bénéficier d'un crédit d'impôt correspondant à l'impôt acquitté dans ce pays, mais elle peut déduire de son bénéfice imposable l'impôt ainsi acquitté, qu'elle soit en situation déficitaire ou pas.

Dispositions conventionnelles	Conventions fiscales excluant expressément la déductibilité de l'impôt acquitté à l'étranger du bénéfice imposable en France	Conventions fiscales muettes sur la possibilité de déduire l'impôt acquitté à l'étranger du bénéfice imposable en France	Conventions fiscales muettes sur la déductibilité, mais indiquant que les revenus étrangers sont imposables en France « pour leur montant brut »
Déductibilité de l'impôt acquitté à l'étranger du bénéfice imposable (en cas de situation déficitaire)	Non	Oui	Oui
Décision concernée	Décision du Conseil d'État du 12 mars 2014, <i>Société Céline</i>	Arrêt de la cour d'appel de Versailles du 18 juillet 2013, <i>Société Egis</i> , confirmé implicitement par la décision du Conseil d'État du 6 juin 2017, <i>LVMH</i>	Décision du Conseil d'État du 6 juin 2017, <i>LVMH</i>
Conventions visées par les décisions	Conventions entre la France et les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud, le Mexique	Convention entre la France et la Grèce	Convention entre la France et la Nouvelle-Zélande et ancienne convention entre la France et la Chine ⁽¹⁾

(1) La convention franco-chinoise applicable en l'espèce était celle de 1984. Elle est remplacée depuis le 28 décembre 2014 par la convention du 26 novembre 2013 qui exclut expressément la déductibilité de l'impôt acquitté en Chine en son article 23 paragraphe 1-a.

Source : *commission des finances*.

Le tableau ci-après présente une liste indicative des conventions classées selon la portée de la clause d'élimination des doubles impositions.

TABLEAU DE RÉPARTITION DES CONVENTIONS FISCALES SELON LA PORTÉE DES CLAUSES D'ÉLIMINATION DES DOUBLES IMPOSITIONS

Conventions n'excluant pas expressément la déduction de l'impôt étranger (51)		Conventions excluant expressément la déduction de l'impôt étranger (73)	
Jurisprudences : CE, 7 juin 2017, n° 386579, <i>Sté LVMH Moët Hennessy Louis Vuitton</i> CAA Versailles, 18 juillet 2013, n° 12VE00572, <i>Société Egis</i>		Jurisprudence : CE, 12 mars 2014, n° 362528, <i>Société Céline</i>	
Arabie Saoudite	Mauritanie	Afrique du Sud	Japon
Bangladesh	Monaco	Albanie	Kazakhstan
Belgique	Monténégro	Algérie	Kenya
Bénin	Niger	Allemagne	Koweït
Biélorussie	Nouvelle-Calédonie	Andorre	Lettonie
Bosnie-Herzégovine	Nouvelle-Zélande	Argentine	Libye
Brésil	Pays-Bas	Arménie	Lituanie
Burkina-Faso	Philippines	Australie	Macédoine
Chypre	Pologne	Autriche	Malte
Équateur	Polynésie Française	Azerbaïdjan	Mexique
Finlande	Portugal	Bahreïn	Mongolie
Grèce	République centrafricaine	Bolivie	Namibie
Hongrie	Roumanie	Botswana	Nigéria
Ile Maurice	Saint-Pierre et Miquelon	Bulgarie	Norvège
Indonésie	Serbie	Cameroun	Oman
Iran	Slovaquie	Canada	Ouzbékistan
Irlande	Sri Lanka	Chili	Pakistan
Jordanie	Thaïlande	Chine	Panama
Kirghizistan	Togo	Congo	Qatar
Kosovo	Trinité-et-Tobago	Côte d'Ivoire	Québec
Liban	Tunisie	Croatie	République démocratique de Corée
Luxembourg	Turkménistan	Égypte	République Tchèque
Madagascar	Turquie	Émirats Arabes Unis	Royaume-Uni
Malaisie	Zambie	Espagne	Russie
Malawi		Estonie	Saint-Martin
Mali		États-Unis d'Amérique	Sénégal
Maroc		Éthiopie	Singapour
		Gabon	Slovénie
		Géorgie	Suède
		Ghana	Suisse
		Guinée	Syrie
		Hong Kong	Taiwan
		Inde	Ukraine
		Islande	Venezuela
		Israël	Viêt-Nam
		Italie	Zimbabwe
		Jamaïque	

Source : DGFIP.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA NON-DÉDUCTIBILITÉ DE L'IMPÔT ACQUITTÉ DANS TOUS LES PAYS AYANT CONCLU UNE CONVENTION FISCALE AVEC LA FRANCE

• Le I du présent article complète les dispositions du 4° du 1 de l'article 39 du CGI, afin de prévoir une autre exception au principe général de déductibilité des impositions du bénéfice imposable : ne peuvent être déduits les impôts prélevés par un État ou un territoire conformément aux stipulations d'une

convention fiscale d'élimination des doubles impositions conclue par cet État avec la France – que le crédit d'impôt au titre de cette imposition puisse être ou non imputé par l'entreprise.

Que les stipulations des conventions fiscales excluent expressément la déductibilité, qu'elles soient muettes sur le sujet ou qu'elles comportent des dispositions sur le « *montant brut* » des impositions, l'impôt étranger ne pourra plus être déduit ; les solutions différentes exposées *supra* sont remplacées par cette règle uniforme et la question de l'articulation entre droit interne et stipulations conventionnelles ne se posera plus.

Ces dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2017 (II).

Aux termes de l'évaluation préalable, l'impact budgétaire de cette mesure n'est pas chiffrable, « *compte tenu du montant inconnu des impôts étrangers prélevés conformément aux conventions fiscales mais qui ne sont pas imputables en France* ».

• L'évaluation préalable met en avant le fait que « *les textes en vigueur ne permettent pas d'assurer une égalité de traitement entre des contribuables placés dans des situations analogues, puisqu'in fine, le droit à déduction est accordé du fait des variations rédactionnelles des conventions fiscales* », lesquelles rédactions ne sont toutefois pas le fruit du hasard, mais résultent de négociations entre les États concernés. L'évaluation relève que « *cette différenciation est un facteur de distorsions économiques, d'incertitude et de complexité* ».

L'objectif poursuivi par la mesure est « *d'assurer l'application cohérente du principe fondant les conventions fiscales, à savoir l'élimination de la double imposition éventuelle par un crédit d'impôt, et d'assurer ainsi une égalité de traitement à l'ensemble des contribuables qui se trouveraient dans une situation analogue* ». De ce fait, le « *droit de déduire la retenue à la source étrangère ne serait plus accordé aux contribuables dans certains cas du fait des particularités rédactionnelles de la convention fiscale applicable* ».

L'évaluation préalable indique qu'« *il existe deux possibilités, pour arriver à l'objectif poursuivi : soit modifier l'article 39 du CGI, soit modifier l'ensemble des conventions qui actuellement ne prohibent pas la déduction en charge d'un impôt étranger* ».

Elle observe que la renégociation des dizaines de conventions fiscales ne prohibant pas actuellement la déductibilité – par exemple avec la Nouvelle-Zélande, l'Arabie Saoudite, le Bangladesh, le Brésil... – exigerait des efforts considérables et beaucoup de temps, et que les règles de déduction des charges relèvent de manière générale du droit interne ; dès lors, il est jugé nécessaire de prendre une mesure législative.

• Il convient néanmoins de souligner que les entreprises déficitaires, lorsqu'elles percevront des revenus, telles des redevances, dans un État avec lequel la France a conclu une convention fiscale, seront traitées plus défavorablement que les entreprises déficitaires percevant des revenus dans un État n'ayant pas conclu une telle convention, qui pourront déduire de leur bénéfice imposable l'impôt acquitté dans cet État. Tel était déjà le cas s'agissant des pays avec lesquels la France a conclu une convention prévoyant expressément la non-déductibilité ; ce sera désormais le cas pour tous les pays avec lesquels la France a conclu une convention fiscale d'élimination des doubles impositions.

In fine, alors que même que les conventions fiscales visent à éliminer les doubles impositions, la solution retenue, en écartant pour les entreprises déficitaires la possibilité de déduire l'impôt acquitté à l'étranger, conduit précisément à une double imposition, puisque la diminution du report déficitaire de l'entreprise concernée aboutit à majorer le bénéfice imposable à hauteur de l'impôt acquitté à l'étranger lorsqu'elle devient (ou redevient) bénéficiaire. S'il apparaît bien évidemment indispensable d'écarter le cumul de l'imputation d'un crédit d'impôt au titre de l'impôt acquitté à l'étranger et la déductibilité de cet impôt, il ne paraît pas déraisonnable de permettre de déduire l'impôt prélevé à l'étranger, à l'instar de la grande majorité des impositions acquittées en France, pour les entreprises déficitaires, lorsque les stipulations des conventions fiscales ne l'excluent pas de façon expresse.

• Il convient d'observer que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 28 septembre 2017⁽¹⁾, a jugé que l'impossibilité de reporter l'imputation de crédits d'impôt d'origine étrangère, en application du *a* du 1 de l'article 220 du CGI, était conforme à la Constitution ; il a relevé que, « *d'une part, le principe d'égalité devant les charges publiques ne fait pas obstacle à ce qu'un même contribuable soit soumis à plusieurs impositions sur une même assiette. D'autre part, ce principe n'impose pas au législateur, pour l'établissement de l'impôt perçu en France, de tenir compte d'autres impôts acquittés à l'étranger sur les produits que le contribuable reçoit* ». Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le principe d'égalité devant les charges publiques n'impose pas au législateur fiscal français de tenir compte de l'impôt établi à l'étranger ; par ailleurs, comme l'indique le commentaire de cette décision, les critères d'assujettissement à l'impôt retenus par le législateur n'ont pas à rendre compte de la diversité des situations – notamment la situation déficitaire ou non de l'entreprise ; il suffit qu'ils ne créent pas de discrimination injustifiée.

Le Conseil observe toutefois, à l'appui de sa décision, que « *lorsqu'ils constituent des charges du point de vue fiscal, les retenues à la source ou les crédits d'impôt d'origine étrangère peuvent, sauf exception, être déduits du résultat imposable en application de l'article 39 du code général des impôts, augmentant d'autant pour les sociétés déficitaires le déficit admis en déduction d'éventuels bénéfices ultérieurs* ». Compte tenu des dispositions du présent article,

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-654 QPC du 28 septembre 2017, Société BPCE.

les retenues à la source constituant des charges du point de vue fiscal ne pourraient plus être déduites du résultat imposable par les entreprises déficitaires percevant des revenus dans les pays liés par une convention fiscale avec la France.

● Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, lorsqu'elle commentera les dispositions du présent article, l'administration fiscale ne remettra pas en cause la position du Conseil d'État émise lors l'arrêt « *Société Soulès* » de 2002 ⁽¹⁾, qui autorise la déduction d'une imposition mise à la charge d'une entreprise par un État étranger en contradiction avec les dispositions d'une convention fiscale. En effet, dans cette décision, le Conseil d'État a jugé que la déduction d'une imposition acquittée auprès d'un État – en l'occurrence l'Italie – lié à la France par une convention fiscale ne saurait être légalement être refusée au seul motif que cet État, aurait, en l'imposant, enfreint les règles fixées par la convention. De ce fait, dans le cas où une entreprise ne pourrait bénéficier du crédit d'impôt conventionnel du fait d'une mauvaise application de la convention, elle pourrait déduire de son bénéfice imposable l'impôt acquitté à l'étranger – puisque le présent article pose le principe de l'exclusion de la déductibilité pour les impôts prélevés « *conformément aux stipulations d'une convention fiscale* ».

*

* *

La commission adopte l'article 11 sans modification.

*

* *

Après l'article 11

La commission se penche sur l'amendement CF211 de Mme Bénédicte Peyrol.

Mme Bénédicte Peyrol. Les entreprises qui payent un impôt dans un État couvert par une convention ne sont pas toutes dans la même situation ; certaines entreprises ne peuvent pas imputer le crédit d'impôt conventionnel et subissent des doubles impositions.

Afin de mettre fin à ces situations et de compléter le dispositif instauré par l'article 11, qui transpose la jurisprudence « Céline », cet amendement tend à instaurer un report du crédit d'impôt conventionnel, pour une durée maximale de deux ans – durée, je le reconnais, un peu arbitraire. Au-delà de cette période, l'amendement précise que le reliquat de crédit d'impôt ne sera pas une charge déductible des résultats des exercices suivants. En effet, d'après la jurisprudence

(1) Conseil d'État, 20 novembre 2002, SA Établissements Soulès et Cie, n° 230530.

« Faurecia » de 2016, un crédit d'impôt étranger n'est pas une créance sur le Trésor, contrairement par exemple au CICE.

M. le Rapporteur général. Je comprends votre volonté de ne pas pénaliser les entreprises déficitaires dont le crédit d'impôt tomberait en non-valeur, mais le coût ne serait pas anecdotique. Je vous invite à retirer l'amendement, afin que cette bonne question soit soulevée en séance et que nous interroguions le ministre.

Mme Émilie Cariou. Je suis entièrement d'accord avec ce que vient de dire le Rapporteur général. J'ajoute qu'il faudrait, symétriquement, s'intéresser au traitement des dividendes étrangers qui bénéficient du régime mère-fille. C'était l'objet d'un amendement que j'avais défendu lors de la discussion du projet de loi de finances.

La liste des paradis fiscaux publiée hier par Oxfam inclut enfin Singapour et Hong Kong, pays dans lesquels l'IS est très faible. Nous appliquons pourtant à 100 % le régime mère-fille sur les dividendes qui reviennent de ces États.

Les enjeux fiscaux sont considérables. Sur le traitement des dividendes extra-européens, la réflexion doit être globale : il faut tout remettre à plat. L'optimisation au détriment de la France est certainement plus importante que le phénomène symétrique.

M. Charles de Courson. Je me suis interrogé, à la lecture du texte, sur la compatibilité du dispositif existant avec le droit communautaire. À cet égard, l'étude d'impact, dont nous venons de prendre connaissance, ne nous est guère utile, puisqu'il y est indiqué que « *cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes* ». Or, de fait, il crée une discrimination à l'intérieur de l'Union. N'est-ce pas une source de contentieux supplémentaire, monsieur le Rapporteur général ?

M. le Rapporteur général. Les régimes sont déjà différents suivant le type de convention fiscale. La question mériterait d'être creusée mais, *a priori*, la réponse est non, à l'heure actuelle.

Mme Bénédicte Peyrol. Je souscris évidemment aux propos de Mme Cariou. Du reste, je vais suivre la recommandation du Rapporteur général et retirer mon amendement, car il est vrai que l'on ignore le coût du dispositif proposé. Cependant, je précise, pour répondre à M. de Courson, qu'une procédure d'infraction a été ouverte contre la France en juillet dernier au sujet des personnes physiques qui sont en situation « déficitaire » et ne pourraient pas imputer leur crédit d'impôt sur leur revenu.

M. le président Éric Woerth. Il faudrait harmoniser les conventions fiscales...

L'amendement est retiré.

*

* *

Article 12

Aménagement du sursis d'imposition applicable aux opérations intercalaires réalisées par les entreprises

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article procède à une mise en cohérence du droit fiscal en organisant les modalités d'imposition de certaines opérations intercalaires qui, du fait de la qualité des parties à ces opérations ou du caractère récent des instruments sur lesquels elles portent, ne bénéficient pas des règles de différé d'imposition applicables par ailleurs. Il est donc mis en place un différé d'imposition pour les opérations suivantes :

– conversion d'actions en certificats mutualistes ou paritaires, nouveaux instruments créés en 2014 ;

– regroupement ou division d'actions sans modification du capital social et des droits des associés (actuellement, la loi n'ouvre le différé qu'aux particuliers, non aux entreprises, même si la doctrine fiscale y rend éligibles les sociétés à l'impôt sur les sociétés – IS) ;

– échanges de terres réalisés par des sociétés soumises à l'IS dans le cadre d'opérations d'aménagement et de remembrement (actuellement, le différé n'est ouvert qu'aux particuliers et aux exploitants agricoles soumis à l'impôt sur le revenu).

L'impact budgétaire n'est pas chiffrable.

Ces mesures sécuriseront et faciliteront les opérations sur lesquelles elles portent, sans pour autant nuire à l'efficacité du recouvrement de l'impôt : il est en effet prévu que ces opérations fassent l'objet de déclarations auprès de l'administration pour garantir un suivi précis.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire a mis en place les certificats mutualistes ou paritaires, instruments propres aux mutuelles et instituts de prévoyance destinés, dans le cadre de la transposition de la directive « Solvabilité II », à leur assurer un certain niveau de fonds propres.

L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2016 a modifié les modalités de sursis d'imposition d'échanges de titres avec soulte, pour imposer dès l'exercice de l'échange la plus-value à concurrence du montant de la soulte, si elle n'excède pas 10 % de la valeur des titres.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Certaines opérations, parce qu'elles présentent une neutralité pour leurs participants, sont qualifiées d'intercalaires et font l'objet d'un différé d'imposition des plus-values qu'elles sont susceptibles de dégager.

Ce différé conduit à imposer la plus-value latente lors de la cession des éléments reçus dans le cadre de l'opération intercalaire.

A. L'IMPOSITION DIFFÉRÉE DES OPÉRATIONS INTERCALAIRES FINANCIÈRES

Les échanges ou apports, par des contribuables relevant de l'impôt sur le revenu (IR), de titres à une société soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) obéissent à un régime de différé d'imposition des plus-values.

1. L'imposition différée des échanges et apports de titres faits par les particuliers

Deux régimes sont applicables :

– un sursis d'imposition, prévu à l'article 150-0 B du CGI ;

– un report d'imposition, prévu à l'article 150-0 B *ter* du CGI, lorsque l'apporteur contrôle la société bénéficiaire.

Sursis et report d'imposition

Les sursis et report d'imposition, prévus respectivement aux articles 150-0 B et 150-0 B *ter* du CGI, conduisent tous les deux à un différé d'imposition et donc à ne pas payer l'IR dû sur la plus-value au titre de l'année de l'échange des titres. Cependant, ils ne doivent pas être confondus, produisant des effets substantiellement distincts.

Une opération relevant du **sursis d'imposition** est considérée comme purement intercalaire : la plus-value d'échange n'est ni constatée ni imposée l'année de l'échange (elle n'est donc pas déclarée). Cette plus-value ne sera prise en compte qu'au moment de la cession ultérieure des titres reçus en échange de ceux remis à l'échange, et sera calculée à partir de la valeur d'acquisition de ces titres.

Exemple : une personne achète les titres d'une société A pour une valeur de 100. Ces titres font ensuite l'objet d'un échange avec des titres d'une société B d'une valeur de 250. Ces titres de B sont ensuite cédés pour une valeur de 300. L'imposition n'interviendra qu'à l'occasion de cette cession, sur la base du prix d'acquisition des titres, soit 100 : la plus-value imposable sera donc de $300 - 100 = 200$.

Dans le cadre du **report d'imposition**, en revanche, la plus-value est calculée et déclarée lors de l'échange – bien qu'elle ne soit imposable qu'au moment de la cession des titres reçus. Le report fige ainsi la plus-value jusqu'à la cession future : la plus-value reportée est distinguée de la plus-value de cession. Le contribuable devra donc, en plus de la plus-value dégagée lors de la cession mettant fin au report, s'acquitter de l'impôt assis sur la plus-value mise en report.

En reprenant l'exemple précédent, le contribuable devra s'acquitter de l'impôt sur :

– la plus-value mise en report, égale à $250 - 100 = 150$;

– la plus-value de cession, égale à $300 - 250 = 50$.

Le report initial est prorogé en cas de nouvel apport ou échange des titres reçus en rémunération du premier apport ou échange, dès lors que cette nouvelle opération est éligible au report d'imposition ou au sursis d'imposition. Seuls deux reports sont possibles, la troisième opération conduisant à l'expiration du report initial.

L'article 150-0 B du CGI prévoit un sursis d'imposition des plus-values constatées à l'occasion de certaines opérations :

– offres publiques d'échange (OPE), d'achat (OPA), de rachat ou de retrait ;

– fusions ou scissions ;

– apports de titres à une société relevant de l'IS ;

– conversions, divisions ou regroupements d'actions.

Ce sursis s'applique donc aux hypothèses de restructuration de l'actionariat d'une société : de telles opérations sont considérées comme intercalaires, et donc neutres du point de vue fiscal.

Concrètement, s'agissant d'un échange de titres fait par un contribuable, l'imposition de la plus-value n'intervient pas l'année de l'opération, bien que l'échange de titres génère une plus ou moins-value du fait de la différence des titres entre leur valeur vénale et leur valeur fiscale : elle interviendra lors de la cession des titres reçus en échange et sera assise sur le prix d'acquisition des titres apportés.

Les échanges de titres donnant lieu à la perception d'une soulte⁽¹⁾ sont soumis au droit commun lorsque le montant de la soulte perçue excède 10 % de la valeur des titres reçus en échange de l'apport.

(1) La soulte est une somme versée en complément d'un échange afin d'assurer l'égalité de ce dernier lorsque les deux biens échangés n'ont pas la même valeur. La soulte ne doit pas être confondue avec l'indemnisation des rompus, qui consiste en un versement en numéraire au profit du porteur qui possède un nombre de titres excédant celui prévu par la parité d'échange pour obtenir un nombre entier de nouveaux titre. Dans une telle hypothèse, l'opération constitue pour le porteur un échange, dans la limite de la parité

Jusqu'en 2016, la soulte, si elle n'excédait pas 10 % de la valeur des titres, était incluse dans le sursis d'imposition. Cette inclusion pouvait sembler paradoxale dans la mesure où cette soulte conduit le contribuable à disposer de liquidités lui permettant d'acquitter son imposition dès l'année de l'échange. Ce mécanisme permettant à l'apporteur de bénéficier immédiatement des liquidités en franchise d'impôt n'apparaissait pas justifié et pouvait inciter à des comportements d'optimisation de la part des contribuables, ainsi qu'avait d'ailleurs pu le relever le Comité de l'abus de droit fiscal.

En conséquence, l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽¹⁾ a modifié l'article 150-0 B du CGI pour prévoir que la plus-value réalisée à l'occasion d'un échange de titres est imposée au titre de l'année de cet échange, à concurrence du montant de la soulte, dès lors que cette dernière n'excède pas 10 % de la valeur des titres. Cela revient à imposer la soulte sans sursis d'imposition : seul le reliquat de la plus-value bénéficiera de ce dernier.

Ce dispositif a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur ce point, dans une décision rendue le 16 juin 2017 ⁽²⁾.

2. Les opérations de regroupement et de division d'actions

Il ressort de l'article L. 228-6 du code de commerce que les regroupements et les divisions d'actions, tout comme les fusions ou les scissions, correspondent à un échange de titres :

« (...) les sociétés qui ont effectué soit des échanges de titres consécutifs à une opération de fusion ou de scission, de réduction de capital, de regroupement ou de division et de conversion obligatoire de titres au porteur en titres nominatifs (...). »

En conséquence, sans différé d'imposition, les regroupements ou divisions d'actions conduiraient à une imposition des plus-values qu'ils pourraient dégager dès l'exercice de leur réalisation, alors même qu'ils peuvent être neutres.

a. Le regroupement d'actions

Le regroupement d'actions est une opération permettant de réduire le nombre d'actions en circulation, augmentant par conséquent la valeur nominale de chaque action.

fixée, et une cession, pour le surplus, imposée, de même que l'indemnisation, lors de l'exercice de l'échange.

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-638 QPC du 16 juin 2016, M. Gérard S. [Sursis d'imposition en cas d'échanges de titres avec soulte].

Il ne modifie pas le capital social, et ne dilue pas les droits des actionnaires : si ces derniers détiennent un nombre plus faible d'actions, ils conservent en principe les mêmes participations en valeur et en droits.

Exemple d'un regroupement d'actions

Le capital de 1 200 d'une société est réparti en 120 actions d'une valeur de 10 chacune.

La société décide de procéder à un regroupement, selon un ratio de 1 pour 4 : pour quatre actions détenues, une nouvelle action sera délivrée en échange.

En conséquence, à capital inchangé de 1 200, il y aura 30 actions d'une valeur de 40 chacune.

Les motivations du regroupement d'action peuvent être multiples :

– le regroupement peut être lié à une opération d'acquisition, afin d'améliorer la parité d'échange des titres ;

– la volonté d'attirer les investisseurs, en corrigeant les effets d'un cours trop bas qui pourrait entraîner une désaffection vis-à-vis de ces titres ;

– la nécessité de maintenir le cours à un certain niveau en deçà duquel, dans certaines hypothèses, la cotation de l'action n'est plus permise.

b. La division d'action

La division d'action, ou « *split* », est l'opération inverse du regroupement : elle consiste en une augmentation du nombre d'actions proportionnellement à une diminution de la valeur nominale de chacune d'elles.

La division peut être motivée par un cours trop élevé, réduisant la possibilité pour certains investisseurs d'acheter les titres, mais aussi, comme pour le regroupement, pour améliorer la parité d'échange dans l'hypothèse d'une absorption.

3. Le sursis d'imposition de certains échanges ou conversions d'actions

Parallèlement au différé d'imposition prévu à l'article 150-0 B du CGI, sont prévus deux régimes de sursis d'imposition à l'article 38 de ce code, relatif aux bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC). Ils consistent eux aussi à imposer la plus ou moins-value, non lors de l'échange ou de la conversion, mais au moment de la cession de l'élément obtenu en contrepartie.

Le 7 de cet article 38 concerne les opérations suivantes :

– échanges d'actions effectués dans le cadre d'une OPE ;

– conversions ou échanges d'obligations en actions.

L'économie générale du dispositif prévu à l'article 150-0 B, s'agissant des opérations avec soulte, est applicable dans ce cadre.

En application du dernier alinéa de ce 7, le sursis d'imposition s'applique également aux opérations d'échange portant sur :

– des certificats d'investissement, qui sont l'un des éléments du démembrement d'une action en deux parties et qui donnent droit au dividende (l'autre élément étant le certificat de droit de vote) ;

– des certificats coopératifs d'investissement, qui sont la traduction des précédents aux coopératives ;

– des certificats pétroliers, indexés sur les cours du pétrole ;

– des certificats de droit de vote (l'autre partie du démembrement de l'action) ;

– des actions à dividende prioritaire sans droit de vote ;

– des actions de préférence ;

– la conversion d'actions d'une catégorie particulière en actions d'une autre catégorie.

Le 7 *bis* de cet article correspond à l'application aux BIC du régime de différé d'imposition en cas de fusion ou scission, prévu aux articles 210 A et suivants du CGI s'agissant des sociétés soumises à l'IS ⁽¹⁾.

4. L'extension doctrinale du différé d'imposition des regroupements et divisions d'actions de sociétés à l'IS

Ainsi qu'il a été vu, les anciennes actions regroupées ou divisées génèrent une plus ou moins-value imposable. Or, le différé d'imposition des opérations intercalaires prévu aux articles 150-0 B et suivants du CGI ne concerne que les particuliers au titre de l'IR. En conséquence, lorsqu'un regroupement ou une division d'actions est réalisée par une société soumise à l'IS, ce sont les règles de droit commun qui sont censées s'appliquer, règles qui prévoient l'imposition des plus-values lors de l'exercice de leur réalisation.

Néanmoins, la doctrine fiscale permet de faire bénéficier du différé d'imposition les actionnaires à l'IS :

– dans l'hypothèse d'un regroupement d'actions, ainsi qu'il ressort du rescrit fiscal n° 2009/54 (FE) du 15 septembre 2009 ;

(1) Pour une présentation de ce régime spécial, il est renvoyé au commentaire de l'article 14 du présent projet de loi de finances rectificative.

– dans l’hypothèse d’une division d’actions, ainsi qu’il ressort du rescrit fiscal n° 2011/5 (FE) du 5 avril 2011, étendant le précédent rescrit à ce type particulier d’opération.

Le bénéfice du différé d’imposition, bien qu’admis par l’administration, présente une fragilité juridique manifeste : l’extension à laquelle procède la doctrine est faite en marge de la loi applicable (de façon *praeter legem*), voire, en toute rigueur, contre cette loi (de façon *contra legem*), dans la mesure où cette dernière ne prévoit pas de différé dans la détermination du bénéfice imposable à l’IS, que ce soit aux articles 38 et suivant relatifs aux BIC, auxquels renvoie l’article 209 du CGI relatif au bénéfice imposable à l’IS, ou aux articles propres à l’IS.

B. LE SURSIS D’IMPOSITION RÉSULTANT D’ÉCHANGES DE TERRES DANS LE CADRE D’OPÉRATIONS DE REMEMBREMENT

À l’image des opérations d’échange ou d’apport de titres, les échanges de terres réalisés dans le cadre d’opérations de remembrements urbains ou ruraux entraînent une sortie de l’actif, dégageant une plus ou moins-value imposable.

En application du 5° du II de l’article 150 U du CGI, cette plus-value est exonérée d’IR. En réalité, il s’agit d’un sursis d’imposition, la plus-value étant imposée à l’occasion de la cession du bien reçu lors de ces opérations. Ces dernières, intercalaires, correspondent :

– aux remembrements fonciers à l’amiable portant sur des terrains destinés à la construction d’immeubles à usage d’habitation, prévus à l’article 1055 du CGI ;

– aux remembrements ruraux consistant en des échanges de parcelles morcelées et dispersées pour constituer des exploitations d’un seul tenant, prévus à l’article L. 123-1 du code rural et de la pêche maritime ;

– aux remembrements spéciaux en cas d’expropriation pour cause d’utilité publique, prévus à l’article L. 123-24 du même code ;

– aux opérations de réorganisation foncières ;

– enfin, aux échanges et cessions amiables d’immeubles ruraux, prévus à l’article L. 124-1 de ce code.

Ce sursis d’imposition a été étendu aux échanges réalisés directement par des exploitants agricoles par l’article 32 de la loi de finances pour 1989⁽¹⁾, qui a introduit à cet effet dans le CGI un nouvel article 72 E, non modifié depuis (à l’exception, en 2003, d’une mesure de coordination).

(1) Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989.

C. LES OPÉRATIONS DE CONVERSION D'ACTIONS EN CERTIFICATS MUTUALISTES OU PARITAIRES

1. Les certificats mutualistes et paritaires

La loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire ⁽¹⁾ a offert la possibilité à certaines structures assurantielles et de prévoyance de disposer de nouveaux outils de financement :

– les certificats mutualistes, pour les sociétés d'assurance mutuelles et les sociétés de groupe d'assurance mutuelles. Ces certificats sont régis par les articles L. 322-26-8 et L. 322-26-9 du code des assurances et par les articles L. 211-19 et L. 221-20 du code de la mutualité ;

– les certificats paritaires, pour les institutions de prévoyance et leurs unions, ainsi que les groupements paritaires de prévoyance. Ces certificats sont régis par les articles L. 931-15-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

L'objectif de ces certificats, dont la création s'inscrivait dans le cadre de la transposition de la directive « Solvabilité II » du 25 novembre 2009 ⁽²⁾, est de renforcer la solidité financière des organismes concernés, à travers des financements croisés attendus de l'émission des certificats.

La directive « Solvabilité II », en effet, vise à relever le niveau de capitaux propres des organismes d'assurance, afin d'assurer leur solvabilité et d'éviter tout risque systémique. Or, faute de réaliser des marges suffisantes pour une mise en réserve substantielle et sans capital social, les mutuelles assurantielles et les institutions de prévoyance ne disposaient pas, avant la loi sur l'économie sociale et solidaire, des moyens leur permettant de renforcer durablement leurs fonds propres.

Les certificats mutualistes ou paritaires se distinguent des obligations classiques dans la mesure où :

– ils sont inscrits non pas au porteur, mais dans un registre tenu par l'organisme émetteur ;

– ils font l'objet d'une rémunération fixée chaque année par l'assemblée générale de l'organisme ;

– surtout, ils ne peuvent être remboursés qu'en cas de liquidation de l'organisme. Le certificat est donc potentiellement perpétuel, là où les obligations traditionnelles ont une échéance prévue dans le contrat d'émission. Ils sont en conséquence très faiblement liquides et assimilables à des quasi-fonds propres.

(1) Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire.

(2) Directive n° 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II).

2. L'absence d'imposition différée de la conversion d'obligations en certificats mutualistes ou paritaires

Lorsqu'une société d'assurance commerciale change de forme juridique pour devenir une société d'assurance mutuelle, ses actions sont converties en certificats mutualistes. Tout comme les regroupements et divisions d'actions, cette opération génère une plus ou moins-value en principe imposable dès l'exercice de sa réalisation.

Cette situation peut se révéler pénalisante et pourrait conduire :

- à freiner de telles transformations juridiques ;
- à ce qu'une possibilité offerte par la loi se retourne contre les personnes concernées.

Elle est d'autant moins satisfaisante que le droit en vigueur prévoit déjà un différé d'imposition pour des opérations d'échanges portant sur des instruments financiers comparables, notamment les certificats d'investissement, en vertu du 7 de l'article 38 du CGI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article consacre le différé d'imposition des plus-values résultant d'opérations intercalaires jusque-là exclues du bénéfice d'un tel régime, soit du fait du régime fiscal de la personne participant à l'opération, soit en raison de la nouveauté des instruments sur lesquels l'opération porte.

A. LA LÉGALISATION DU SURSIS D'IMPOSITION DANS LE CADRE DE REGROUPEMENTS OU DE DIVISIONS D' ACTIONS

Le *b* du 1° du I du présent article introduit à l'article 38 du CGI, portant sur la détermination du bénéfice imposable, un 7° *ter* nouveau qui consacre dans la loi les rescrits de 2009 et 2011 précités, relatifs au le régime fiscal des opérations de regroupements ou de divisions d'actions concernant des actionnaires relevant de l'IS.

En vertu de ce 7° *ter*, la plus ou moins-value réalisée dans le cadre d'un regroupement ou d'une division d'actions et issue de l'annulation des anciennes actions, n'est pas imposée au titre de l'exercice de l'opération : elle sera intégrée au bénéfice de l'exercice au cours duquel les nouvelles actions, résultant du regroupement ou de la division, sont cédées.

L'inclusion de l'éventuelle soulte dans le bénéfice imposable de l'exercice de l'échange est prévue, par parallélisme avec le dispositif de l'article 150-0 B du CGI.

Le 4° du I consiste en une coordination avec l'article 145 du CGI, portant sur le régime mère-filles, afin d'y inclure le nouveau 7 *ter*.

B. L'EXTENSION DU SURSIS D'IMPOSITION PRÉVU EN CAS D'ÉCHANGES ET DE CONVERSION AUX CERTIFICATS MUTUALISTES OU PARITAIRES

Le *a* du 1° du I du présent article étend à la conversion d'actions en certificats mutualistes ou paritaires le régime de sursis d'imposition applicable aux plus-values réalisées dans le cadre d'opérations d'échange de différents certificats ou de conversion d'actions en actions d'une autre catégorie, prévu à l'avant-dernier alinéa du 7 de l'article 38 du CGI.

C. LA CRÉATION D'UN REPORT D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES RÉSULTANT D'UN ÉCHANGE DE TERRES ENTRE SOCIÉTÉS SOUMISES À L'IS

Le 2° du I du présent article introduit dans le CGI un nouvel article 38 *septies*, prévoyant un report d'imposition des plus-values réalisées par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les sociétés agricoles soumises à l'IS à l'occasion d'échanges de terres réalisés dans le cadre de projets d'aménagement foncier rural.

Les SAFER

Prévues à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, les SAFER ont été créées par la loi du 5 août 1960 d'orientation agricole⁽¹⁾. Initialement destinées à participer à la réorganisation des exploitations agricoles, afin d'accroître la productivité de l'agriculture française et d'aider à l'installation des jeunes agriculteurs, leurs missions se sont enrichies. Aujourd'hui, les trois axes principaux de l'action des SAFER sont :

- la dynamisation de l'agriculture et des espaces forestiers et l'installation des jeunes agriculteurs ;
- la protection de l'environnement, des paysages et des ressources naturelles telles que l'eau ;
- l'accompagnement du développement économique local, notamment à travers l'appui de projets fonciers conduits par les collectivités territoriales.

D'un point de vue opérationnel, l'action des SAFER consiste en :

- la réalisation d'études foncières, tant pour avoir une connaissance fine de l'état du marché foncier que pour assister les communes dans le suivi des mouvements fonciers ;
- l'organisation du dialogue entre intérêts privés et projets d'aménagement collectifs ;
- l'achat, la vente, la gestion et l'aménagement foncier rural, notamment grâce au droit de préemption qui est reconnu aux SAFER en vertu des articles L. 143-1 et L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime.

Juridiquement, les SAFER sont des sociétés anonymes (SA) à but non lucratif (elles ne distribuent pas de bénéfices).

(1) Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole.

Il s'agit, à grands traits, de l'extension à ces sociétés du sursis d'imposition prévu aux articles 72 E et 150 U du CGI, avec cependant plusieurs différences :

- le différé d'imposition est un report et non un sursis ;
- il est optionnel ;

– il porte non seulement sur des échanges de terres, mais aussi sur des opérations consistant à échanger des terres contre des titres de sociétés agricoles ;

– les soultes éventuelles (liées à un échange de terres contre titres ou non) sont imposées au titre de l'exercice de l'échange, et ne bénéficient donc pas du différé d'imposition (il s'agit d'une transposition logique du régime applicable aux échanges de titres depuis la loi de finances rectificative pour 2016 précitée).

Le report d'imposition prend fin dans trois hypothèses, conduisant à l'imposition de la plus-value latente :

- les terres reçues dans le cadre de l'échange sont cédées ;
- les actions ou parts reçues dans le cadre de l'échange sont cédées ;
- les terres figurant, le jour de l'échange, dans l'actif de la société dont les parts ou actions ont été remises, sont cédées.

D. LA DÉCLARATION DES ÉLÉMENTS PERMETTANT LE CALCUL DE L'IMPOSITION FUTURE

Le 3° du I du présent article procède aux coordinations requises en matière déclarative, en modifiant l'article 54 *septies* du CGI.

Cet article oblige les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel et placées sous un régime prévoyant un différé d'imposition de plus-values au titre de certaines opérations, notamment les échanges d'actions et les conversions et échanges d'obligations en actions, à joindre à leur déclaration de résultat un document faisant apparaître les renseignements requis pour calculer le résultat imposable au titre de la future cession des éléments considérés.

E. UNE APPLICATION AUX OPÉRATIONS RÉALISÉES DÈS 2017

En vertu du **II** du présent article, le dispositif proposé s'appliquera :

– pour les redevables à l'IR, au revenu dû au titre de l'année 2017 et des années suivantes ;

– pour les entreprises à l'IS, aux exercices clos à compter du 31 décembre 2017, ce qui inclura les entreprises ayant ouvert leur exercice annuel le 1^{er} janvier 2017.

Le dispositif a donc un caractère rétroactif qui bénéficiera aux contribuables. Cette application à des opérations potentiellement déjà réalisées ne devrait toutefois pas conduire à des effets d'aubaine, la doctrine prévoyant déjà une tolérance à l'endroit de plusieurs d'entre elles.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

A. UN IMPACT BUDGÉTAIRE NON CHIFFRABLE

L'impact sur les finances publiques et, singulièrement, le produit de l'IR et de l'IS du dispositif proposé, n'est pas chiffrable.

Cette absence de quantification fiable a plusieurs origines, notamment :

– l'absence de données déclaratives sur les opérations concernées (dans le cadre des sursis d'imposition, aucune déclaration n'est requise lors de l'échange) ;

– le fait que certains aspects du dispositif soient déjà admis et fassent simplement, avec le dispositif proposé, l'objet d'une sécurisation juridique.

En tout état de cause, s'agissant des opérations de regroupement ou de division d'actions réalisées par des sociétés à l'IS, l'impact est nécessairement nul dans la mesure où le dispositif proposé est déjà celui mis en œuvre par la doctrine et qu'il consiste simplement en une légalisation de cette doctrine.

B. UNE MISE EN COHÉRENCE ET UNE SÉCURISATION FISCALES OPPORTUNES

1. La fin de la distinction selon le régime d'imposition des contribuables

L'ensemble du dispositif proposé s'inscrit dans une démarche cohérente d'assouplissement des modalités d'imposition d'opérations qui obéissaient à des régimes fiscaux distincts selon la qualité et le régime d'imposition des personnes parties :

– si les opérations sont conduites par des particuliers et, s'agissant des échanges de terres, par des exploitants agricoles à l'IR, un différé d'imposition est possible ;

– en revanche, si ces mêmes opérations sont réalisées par des actionnaires ou des exploitations à l'IS, aucun différé n'est ouvert.

L'harmonisation à laquelle procède le présent article, en étendant les différés existants aux personnes soumises à l'IS, apparaît donc bienvenue.

2. La sécurisation opportune des opérations intercalaires

En outre, le dispositif sécurise et facilite certaines opérations utiles à l'économie. En effet, et ainsi que le relevait M. Didier Migaud, alors Rapporteur général de la commission des finances de notre Assemblée, la neutralisation des opérations intercalaires « *tend à faciliter ces opérations en raison même de leur intérêt pour l'économie* », ces opérations s'inscrivant dans « *la nécessaire adaptation des structures des entreprises, que ce soit pour mieux répondre aux exigences du marché ou pour améliorer leur compétitivité* »⁽¹⁾.

En premier lieu, en légalisant une tolérance fiscale relevant jusque-là de la doctrine, le présent article offre aux sociétés concernées un environnement fiscal stabilisé et certain. Les opérations de regroupement ou de division d'actions seront plus facilement réalisées, sans crainte d'un redressement, et offriront aux entreprises françaises une meilleure souplesse quant à la gestion de la structuration de leur capital.

En deuxième lieu, la possibilité pour les sociétés commerciales d'assurance transformées en mutuelles de bénéficier d'un sursis d'imposition au titre de la conversion de leurs actions en certificats sera de nature à favoriser le recours à cette forme juridique et à renforcer la solvabilité des mutuelles.

En troisième lieu, les SAFER disposeront d'un nouvel outil pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général, tandis que les exploitations agricoles

(1) Rapport sur le projet de loi de finances pour 2000, *Assemblée nationale, X^e législature, n° 1861, 14 octobre 1999.*

détentrices de terres assujetties à l'IS, dont le nombre est croissant, bénéficieront enfin d'un report d'imposition qui leur était fermé sans réelle justification.

Enfin, le dispositif n'induit pas un avantage au profit des entreprises qui ferait défaut aux particuliers :

– en cas d'échange avec soulte, cette dernière sera imposée lors de l'exercice de l'échange, dans la ligne de ce qu'a prévu pour les particuliers la loi de finances rectificative pour 2016 précitée ;

– en cas d'indemnisation de rompus, la cession correspondante sera elle aussi imposée dans les conditions de droit commun, soit dès l'exercice de l'échange.

*

* *

La commission adopte l'article 12 sans modification.

*

* *

Article 13

Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les bassins urbains à dynamiser

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article met en place un nouveau dispositif d'exonérations zonées dans les « bassins urbains à dynamiser » (BUD) répondant à des critères de densité, de revenu médian et de chômage. En pratique, les BUD concerneront le bassin minier des départements du Nord et du Pas-de-Calais, le dispositif s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre de l'« Engagement pour le renouveau du bassin minier ».

Le dispositif prévoit que les entreprises s'implantant dans un BUD entre 2018 et 2020 bénéficieront :

– d'une exonération d'impôt sur le revenu (IR) ou d'impôt sur les sociétés (IS), totale pendant deux ans puis dégressive pendant trois ans ;

– de deux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'une obligatoire, l'autre facultative, intégrales pendant sept ans puis dégressives pendant trois ans ;

– de deux exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE), l'une obligatoire, l'autre facultative, intégrales pendant sept ans puis dégressives pendant trois ans.

Par ailleurs, en conséquence de ces exonérations de CFE, des exonérations de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) seront possibles.

Les BUD, qui s'ajoutent aux huit dispositifs existants, devraient entraîner un coût total de 277,5 millions d'euros, étalés sur douze ans, et de 92,5 millions d'euros pour chacune des trois générations d'entreprises concernées.

Dernières modifications législatives intervenues

Le dispositif proposé est une création.

Les deux dernières modifications apportées aux dispositifs existants l'ont été dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 :

- maintien jusqu'au 31 décembre 2019 du bénéfice du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) aux communes sorties du classement le 1^{er} juillet 2017 et non couvertes par le maintien similaire prévu au bénéfice des communes de montagne ;
- prorogation pour trois ans du dispositif des bassins d'emploi à redynamiser (BER).

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

À l'initiative de notre collègue Fabien Roussel et avec l'avis favorable du Rapporteur général, la commission a adopté un amendement subordonnant le bénéfice des exonérations prévues dans les BUD au respect, par l'entreprise, d'une clause d'embauche locale consistant à ce qu'au moins la moitié des titulaires de contrats à durée indéterminée ou de contrats à durée déterminée d'au moins douze mois résident dans le BUD d'implantation, à l'image de ce qui est prévu depuis 2015 dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Huit dispositifs fiscaux d'exonérations zonées existent actuellement :

- entreprises nouvelles dans les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) ;
- entreprises nouvelles dans les zones d'aides à l'investissement des PME (ZAI-PME) ;
- activités nouvelles dans les zones franches urbaines – territoire entrepreneur (ZFU-TE) ;
- établissements existants ou créés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).
- activités nouvelles dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER) ;
- activités nouvelles dans les zones de restructuration de la défense (ZRD) ;
- activités nouvelles et reprises d'activités dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- activités nouvelles ou existantes dans les zones franches d'activités des départements d'outre-mer (ZFA-OM).

Les exonérations en question portent sur l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS), sur des impôts locaux, ainsi que, en l'état du droit et pour les BER, les ZRD et les ZRR, sur des cotisations sociales patronales.

Chacun de ces huit régimes est exclusif l'un de l'autre et placé sous le couvert du règlement européen d'exemption générale par catégorie (RGEC) du 17 juin 2014 ⁽¹⁾ et / ou du règlement européen relatif aux aides *de minimis* ⁽²⁾.

A. LES EXONÉRATIONS DANS LES ZAFR ET LES ZAI-PME

1. Les exonérations dans les ZAFR

a. La définition et le périmètre des ZAFR

Les ZAFR sont les zones éligibles aux aides octroyées par les autorités publiques aux entreprises, en application du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014 du 17 juin.

La cartographie des ZAFR est définie conjointement par la Commission européenne et les autorités nationales. Un nouveau zonage a été élaboré pour la période 2014-2020, traduit par la décision de la Commission du 7 mai 2014 et par le décret du 2 juillet 2014 ⁽³⁾ modifié en dernier lieu par le décret du 26 avril 2017 ⁽⁴⁾. La carte des ZAFR est reproduite ci-après.

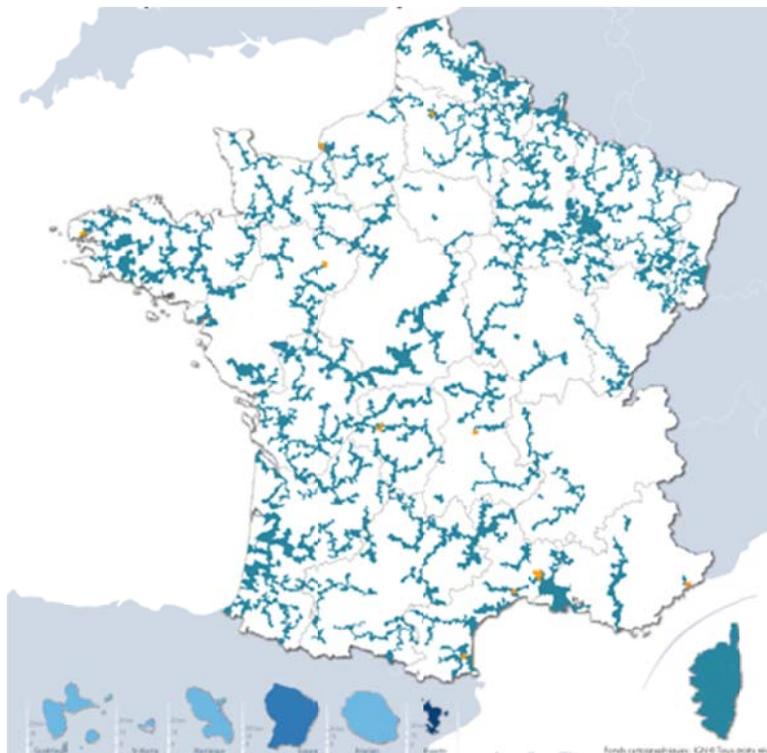
(1) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

(2) 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.

(3) Décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020.

(4) Décret n° 2017-648 du 26 avril 2017 modifiant le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020.

CARTE DES ZAFR 2014-2020



N.B. : sont intégralement éligibles les zones en bleu ; partiellement éligibles les zones en orange ; non éligibles les zones en blanc.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

Dans le cadre de la nouvelle carte applicable jusqu'en 2020, près d'un quart de la population française est couvert par le zonage AFR (24 %), les communes des cinq collectivités d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution étant incluses d'office.

Trois types de zones existent :

- les zones « a », dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou au sein desquelles sévit un grave sous-emploi et pouvant à ce titre bénéficier d'une intensité d'aide plus forte ;

- les zones défavorisées par rapport à la moyenne nationale ;

- les zones concernées par la « réserve nationale de population », pour intégrer en cours de période des territoires frappés par un sinistre économique d'une ampleur particulière. Deux utilisations de cette réserve sont intervenues, en 2015 et en 2017, concernant respectivement 6 et 52 communes.

b. Les exonérations applicables

Les ZAFR bénéficient d'exonérations fiscales d'IR ou d'IS, ainsi que de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de contribution économique territoriale (CET) dans ses deux branches : cotisation foncière des entreprises (CFE) et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

● En application de l'article 44 *sexies* du CGI, les entreprises créées dans les ZAFR bénéficient d'une exonération dégressive d'IR ou d'IS pendant cinq ans, selon la chronique suivante :

– exonération intégrale les deux premières périodes de douze mois suivant la création ;

– exonération de 75 % la troisième période de douze mois ;

– exonération de 50 % la quatrième période de douze mois ;

– exonération de 25 % la cinquième période de douze mois.

● En application des articles 1383 A et 1464 C du CGI, une exonération de TFPB est possible, à la demande de l'entreprise et sous réserve d'une délibération en ce sens de la part de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans le ressort duquel les établissements de l'entreprise sont situés.

Cette délibération fixe la durée de l'exonération, comprise entre deux et cinq ans.

● En application des articles 1464 B et 1464 C du CGI, une exonération de CFE est possible, là aussi à la demande de l'entreprise et sous réserve d'une délibération en ce sens de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, pour deux à cinq ans.

Une exonération de CFE au titre de certaines opérations industrielles et de recherche est également prévue à l'article 1465 du CGI.

● Le cas échéant, en application des I et II l'article 1586 *nonies* du CGI, est également possible une exonération de CVAE.

En 2016, 21 900 entreprises ont bénéficié des exonérations d'IR et d'IS pour un coût de 119 millions d'euros. Le coût 2018 est estimé à 125 millions d'euros ⁽¹⁾.

Pour bénéficier de ce dispositif, les entreprises doivent s'implanter dans les ZAFR au plus tard le 31 décembre 2020 (la sortie du zonage ne remet pas en cause les exonérations courantes).

(1) Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2018, tome II, Dépenses fiscales.

● Un dispositif qui n'est pas exclusif aux ZAFR est également prévu à l'article 44 septies du CGI, offrant une exonération de deux ans d'IR ou d'IS au titre de la reprise d'entreprises en difficulté dans certains secteurs.

2. Les ZAI-PME

Est également prévue, en vertu de l'article 1465 B du CGI, une exonération de CFE pour cinq ans au maximum, au bénéfice des petites et moyennes entreprises (PME) au sens européen⁽¹⁾ qui créent des activités industrielles ou de recherche dans les zones d'aide à l'investissement des PME (ZAI-PME) jusqu'au 31 décembre 2020⁽²⁾.

Les ZAI-PME correspondent à l'ensemble de la France, à l'exception :

- de l'Île-de-France (sauf zones urbaines sensibles et ZRR de la région) ;
- de l'outre-mer ;
- des communes métropolitaines classées en ZAFR.

B. LES EXONÉRATIONS DANS LES ZFU-TE ET LES QPV

1. Les ZFU-TE et les QPV

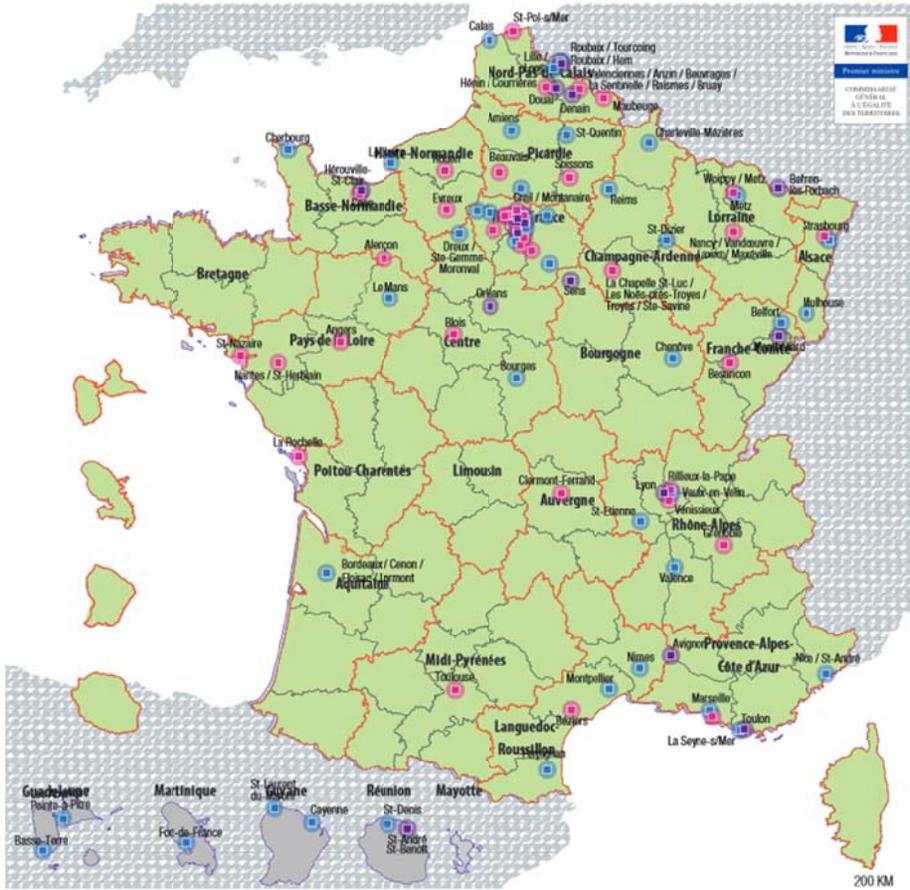
● Les ZFU-TE sont définies au B du 3 de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁽³⁾ et correspondent aux quartiers particulièrement défavorisés de plus de 10 000 habitants et, à compter du 1^{er} août 2006, de plus de 8 500 habitants (aucune condition démographique n'étant prévue s'agissant de l'outre-mer).

(1) C'est-à-dire aux entreprises occupant moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total de bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros, en application de l'article 2 de l'annexe 1 du RGEC du 17 juin 2014 précité.

(2) Sont également prévues des exonérations de taxes consulaires.

(3) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

CARTE DES 100 ZFU-TE (2015)



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

LES ZFU EN ÎLE-DE-FRANCE (2015)



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

LES ZFU EN PETITE COURONNE PARISIENNE (2015)



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

• Les QPV, définis à l'article 5 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine⁽¹⁾ et par le décret du 3 juillet 2014 pris pour son application⁽²⁾, correspondent aux quartiers situés dans un territoire urbain (population d'au moins 10 000 habitants) et caractérisés par :

– un nombre minimal d'habitants, fixé à 1 000 ;

– un écart de développement économique et social, apprécié au regard du revenu des habitants et par rapport au territoire national et à l'unité urbaine au sein de laquelle le quartier se situe.

Deux décrets du 30 décembre 2014 fixe la liste des QPV, l'un pour la métropole⁽³⁾, l'autre pour l'outre-mer⁽⁴⁾.

(1) Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

(2) Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains.

(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, rectifié par le décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

(4) 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, rectifié par le décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015 précité.

CARTE DES QPV



Source : Observatoire national de la politique de la ville, Commissariat général à l'égalité des territoires.

2. Les exonérations applicables

a. Les exonérations prévues dans les ZFU-TE

En application de l'article 44 *octies* A du CGI, les entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2020 dans l'une des 100 ZFU-TE bénéficient d'une exonération dégressive d'IR ou d'IS au titre des bénéfices réalisés au sein de la zone. Cette exonération ne bénéficie toutefois qu'aux entreprises :

- qui emploient au maximum 50 salariés ;

– dont le chiffre d'affaires ou le total de bilan n'excède pas 10 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

– et dont le capital n'est pas détenu à 25 % ou plus par une entreprise qui emploie plus de 250 salariés et réalise un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros (soit une entreprise de taille intermédiaire – ETI – ou une grande entreprise).

L'exonération est plafonnée à 50 000 euros par période de douze mois, plafond majoré de 5 000 euros pour chaque salarié embauché à temps plein pour au moins six mois, à compter du 1^{er} janvier 2015, et domicilié dans un QPV ou une ZFU-TE.

Pour les créations ou implantations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015, le bénéfice de l'exonération est subordonné à une clause d'embauche locale fixée à 50 % de l'effectif ou des embauches faites depuis la création ou l'implantation.

Enfin, pour les créations ou implantations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2016, le bénéfice de l'exonération est subordonné à l'existence d'un contrat de ville mettant en œuvre la politique de la ville ⁽²⁾.

Pour les entreprises implantées à compter du 1^{er} janvier 2015, les exonérations d'IR et d'IS sont prévues pour huit ans, selon la chronique suivante :

– exonération intégrale les cinq premières périodes de douze mois suivant la création de l'entreprise (ou suivant la délimitation de la zone pour les entreprises déjà implantées) ;

– exonération de 60 % la sixième période de douze mois ;

– exonération de 40 % la septième période de douze mois ;

– exonération de 20 % la huitième période de douze mois.

Pour les entreprises implantées avant 2015, sont également possibles :

– une exonération de TFPB pendant cinq ans en application des articles 1383 C et 1383 C *bis* du CGI, sauf délibération contraire ;

– une exonération de CFE en application du I *sexies* de l'article 1466 A du CGI, là encore sauf délibération contraire ;

(1) Il s'agit donc des « petites entreprises » au sens du droit européen (à une différence près : la définition européenne retient un plafond de chiffre d'affaires qui n'excède pas 10 millions, et non inférieur à ce montant). Jusqu'en 2016, les entreprises éligibles étaient celles employant moins de 11 salariés et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros.

(2) En application de l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

– le cas échéant, une exonération de CVAE en application du III de l'article 1586 *nonies* du CGI ⁽¹⁾ ;

– des exonérations de cotisations sociales en application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ⁽²⁾.

En 2016, le dispositif d'exonérations d'IS et d'IR applicable aux ZFU-TE a bénéficié à 18 000 entreprises, pour un coût de 192 millions d'euros. Le coût estimé au titre de l'année 2018 est de 201 millions d'euros (le coût de l'exonération de CFE est quant à lui inférieur à 500 000 euros) ⁽³⁾.

b. Les exonérations prévues dans les QPV

Les entreprises créées ou étendant leurs activités dans un QPV entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2020 peuvent bénéficier d'exonérations si elles :

– emploient moins de 50 salariés ;

– ont un chiffre d'affaires ou un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros ;

– ne sont pas détenues à plus de 25 % par une ETI ou une grande entreprise ⁽⁴⁾.

Les exonérations prévues sont les suivantes :

– exonération de TFPB pour cinq ans, sauf délibération contraire, en application de l'article 1383 *C ter* du CGI ;

– exonération de CFE pour cinq ans, sauf délibération contraire, en application du I *septies* de l'article 1466 A du CGI. À l'issue de cette période de cinq ans, un abattement sur la base de CFE est pratiqué, à hauteur de 60 % la première année, 40 % la deuxième année et 20 % la troisième année ;

– le cas échéant, exonération de CVAE en application du III de l'article 1586 *nonies* du CGI.

En 2016, les exonérations de CFE et de CVAE ont concerné 4 350 entreprises, pour un coût quasiment nul. En 2017, ce coût est estimé à 2 millions d'euros. L'exonération de TFPB a coûté 6 millions d'euros en 2016 (le coût prévisionnel 2017 est de 3 millions d'euros) pour un nombre indéterminé de bénéficiaires ⁽⁵⁾.

(1) *Qui prévoit une exonération de CVAE en l'absence de délibération contre l'exonération de CFE, lorsque ce régime est prévu.*

(2) *Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.*

(3) *Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2018, tome II, Dépenses fiscales.*

(4) *Depuis 2017. Auparavant, le bénéfice des exonérations était réservé aux entreprises employant moins de 11 salariés et dont le chiffre d'affaires n'excédait pas 2 millions d'euros.*

(5) *Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2018, tome II, Dépenses fiscales.*

C. LES EXONÉRATIONS DANS LES BER

1. La définition des BER

Les BER sont définis au 3 *bis* de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 précitée, et correspondent aux territoires caractérisés par :

- un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de 3 points au taux national ;
- une variation annuelle moyenne négative de la population supérieure à 0,15 % ;
- une variation annuelle moyenne négative de l'emploi supérieure à 0,75 %.

Dans les faits, les BER se situent dans les départements des Ardennes et de l'Ariège.

2. Les exonérations applicables

Les entreprises créées dans les BER jusqu'au 31 décembre 2017 bénéficient des exonérations suivantes :

– exonération d'IR ou d'IS pendant sept ans si l'entreprise est implantée avant le 1^{er} janvier 2014, et pendant cinq ans si l'implantation est faite à compter de cette date (pour ces dernières entreprises, le bénéfice de l'exonération est perdu à compter de l'exercice au cours duquel une distribution de dividendes aux actionnaires est réalisée), en application de l'article 44 *duodecies* du CGI ;

– exonération de TFPB pendant cinq ans, en application de l'article 1383 H du CGI, sauf délibération contraire de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI ;

– exonération de CFE pendant cinq ans, en application du I *quinquies* A de l'article 1466 A du CGI, là encore sauf délibération contraire ;

– le cas échéant, exonération de CVAE en application du III de l'article 1586 *nonies* du CGI ;

– exonérations de charges patronales pendant sept ou cinq ans, selon que l'entreprise est implantée avant ou à compter du 1^{er} janvier 2014, en application de l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006 ⁽¹⁾. Le bénéfice de ces exonérations est subordonné à la satisfaction d'obligations déclaratives

(1) Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

relativement lourdes. Trois déclarations sont prévues à l'article 8 du décret du 30 avril 2007 relatif à l'application de ces exonérations ⁽¹⁾.

En 2016, 500 entreprises ont bénéficié des exonérations d'IR ou d'IS prévues dans le cadre du dispositif BER, pour un coût de 6 millions d'euros. L'estimation pour 2018 prévoit un coût identique ⁽²⁾.

L'article 39 *bis* du projet de loi de finances pour 2018, résultant de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de notre collègue Jean-Luc Warsmann, prévoit une prorogation de trois ans du dispositif BER, jusqu'au 31 décembre 2020. Cet article prévoit également la suppression des obligations déclaratives spéciales.

D. LES EXONÉRATIONS DANS LES ZRD

1. La définition des ZRD

Prévues au 3 *ter* de l'article 42 de la loi du 4 février 1995 précitée, les ZRD sont des territoires dans lesquels la réorganisation des unités militaires et des établissements relevant du ministère de la défense a conduit à une perte importante d'emplois et qui sont couverts par un contrat de redynamisation de site de défense, conclu entre l'État et les collectivités territoriales. Comme pour les BER, des critères reposant sur le taux de chômage et l'évolution démographique sont prévus.

Les ZRD sont délimitées par arrêté ministériel. Cet arrêté détermine, pour chaque zone, l'année au titre de laquelle elle est reconnue (entre 2009 et 2019).

2. Les exonérations applicables

Les exonérations en ZRD sont applicables aux entreprises implantées dans les six années ⁽³⁾ qui suivent la publication de cet arrêté ou, si cette dernière intervient après l'implantation, aux entreprises implantées au 1^{er} janvier de l'année précédant la reconnaissance de la ZRD :

– exonération d'IR ou d'IS, en application de l'article 44 *terdecies* du CGI, selon la chronique suivante : exonération totale pendant cinq ans ; exonération à hauteur de deux tiers la première période de douze mois suivant cette période, et à hauteur d'un tiers la seconde période de douze mois ;

(1) Décret n° 2007-648 du 30 avril 2007 portant application du VII de l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

(2) Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2018, tome II, Dépenses fiscales.

(3) En vertu de l'article 76 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, et pour les ZRD reconnues à compter du 1^{er} janvier 2015. Pour les autres, la période est de trois ans.

– exonération de TFPB pendant cinq ans, sur délibération de l’organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l’EPCI, en application de l’article 1383 I du CGI ;

– exonération de CFE pendant cinq ans, sur délibération de l’organe délibérant là aussi, en application du I *quinquies* B de l’article 1466 A du CGI ;

– crédit d’impôt portant sur la CFE, pris en charge par l’État et bénéficiant aux entreprises employant au plus onze salariés, en application de l’article 1647 *C septies* du CGI. Ce crédit d’impôt est de 750 euros par salarié. Il s’applique pendant trois ans, sauf pour les ZRD reconnues à compter du 1^{er} janvier 2015, dans lesquelles il s’applique six ans ;

– le cas échéant, exonération de CVAE en application des I et II de l’article 1586 *nonies* du CGI ;

– exonérations de charges patronales pendant cinq ans, en application du VI de l’article 34 de la loi de finances rectificative pour 2008 ⁽¹⁾.

En 2016, 900 entreprises ont bénéficié des exonérations d’IR ou d’IS dans le cadre du dispositif ZRD, pour un coût de 7 millions d’euros, identique au coût estimé pour 2018 ⁽²⁾.

E. LES EXONÉRATIONS DANS LES ZRR

1. La définition des ZRR

Les ZRR sont définies au II de l’article 1465 A du CGI et correspondent aux communes membres d’un EPCI qui satisfait aux conditions suivantes :

– sa densité démographique n’excède pas la densité médiane des EPCI métropolitain ;

– son revenu fiscal par unité de consommation médian n’excède pas la médiane des revenus médians des EPCI métropolitains.

Le zonage résultant de ces critères est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017. Auparavant, les critères d’éligibilité étaient appréciés au niveau des communes et reposaient sur un déclin de la population générale, un déclin de la population active et une forte proportion d’emplois agricole.

Afin d’éviter une sortie brutale de certaines communes du fait du nouveau zonage, le bénéfice du dispositif d’exonérations a été maintenu jusqu’au 30 juin 2020 pour les communes de montagne n’étant plus incluses dans une ZRR au

(1) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

(2) Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2018, tome II, Dépenses fiscales.

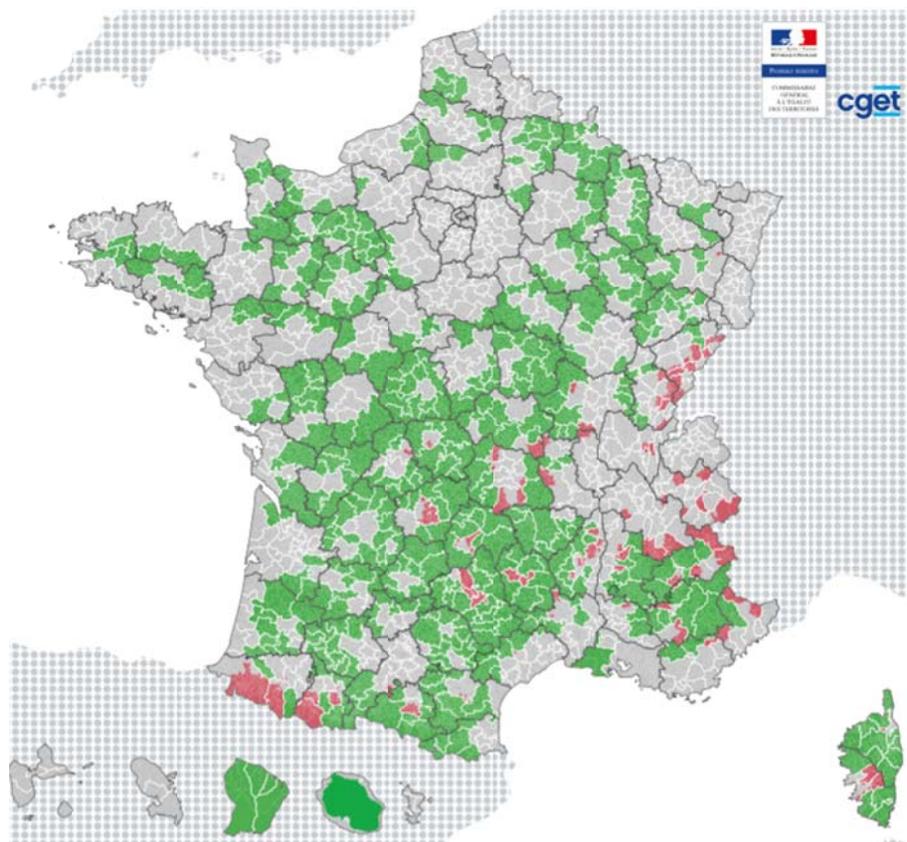
1^{er} juillet 2017 ; en application de l'article 7 de la loi du 28 décembre 2016 dite « Montagne II »⁽¹⁾.

L'article 10 *sexies* du projet de loi de finances pour 2018, adopté à l'initiative de notre collègue Émilie Cariou, prévoit un mécanisme similaire pour les autres communes sorties du zonage, jusqu'au 31 décembre 2019, ainsi que la remise d'un rapport avant le 1^{er} juin 2018 sur les dispositifs susceptibles d'accompagner les communes sortant du dispositif d'exonérations. Un amendement adopté par le Sénat a prolongé ce mécanisme jusqu'au 30 juin 2020.

13 845 communes métropolitaines et 45 communes d'outre-mer sont classées en ZRR, auxquelles doivent être ajoutées les 1 011 communes de montagne bénéficiant du dispositif transitoire prévu par la loi « Montagne II ».

(1) Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

CARTE DES ZRR (1ER JUILLET 2017)



N.B. : les communes en vert sont celles classées en ZRR. Les communes en rouge sont les communes de montagne sorties du zonage mais bénéficiant du maintien du dispositif d'exonérations jusqu'au 30 juin 2020.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

2. Les exonérations applicables

Le dispositif ZRR prévoit des exonérations pour les entreprises créées ou implantées dans une telle zone jusqu'au 31 décembre 2020 et qui emploient moins de onze salariés :

– exonération d'IR ou d'IS, en application de l'article 44 *quindecies* du CGI, selon la chronologie suivante :

- exonération intégrale les cinq premières périodes de douze mois suivant la création ;
- exonération de 75 % la sixième période de douze mois ;
- exonération de 50 % la septième période de douze mois ;

- exonération de 25 % la huitième période de douze mois ;
 - exonération de TFPB entre deux et cinq ans, sur délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, en application de l'article 1383 A du CGI ;
 - exonération de TFPB de certains locaux destinés à l'hébergement et au tourisme en application de l'article 1383 E *bis* du CGI et de certains logements en application de l'article 1383 E du CGI, pour une durée de quinze ans ;
 - exonération de taxe d'habitation des meublés de tourisme et des chambres d'hôtes, en application de l'article 1407 du CGI ;
 - exonération de CFE pour cinq ans, sauf délibération contraire, en application de l'article 1465 A du CGI.
 - le cas échéant, exonération de CVAE en application du III de l'article 1586 *nonies* du CGI ;
 - exonérations de cotisations sociales patronales en application des articles L. 131-4-2 et L. 131-4-3 du code de la sécurité sociale.

En 2016, 10 400 entreprises ont bénéficié de l'exonération d'IR et d'IS, pour un coût de 46 millions d'euros. Le coût estimé en 2018 est de 61 millions d'euros ⁽¹⁾.

F. LES AVANTAGES FISCAUX DANS LES ZFA-OM

1. Les critères d'éligibilité

Les PME ⁽²⁾ situées en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte ou à La Réunion peuvent bénéficier d'avantages fiscaux jusqu'aux exercices ouverts en 2019 inclus, sous réserve de satisfaire aux conditions suivantes, prévues à l'article 44 *quaterdecies* du CGI :

– exercer son activité principale dans l'un des secteurs éligibles à l'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer prévue à l'article 199 *undecies* B du CGI, ou avoir pour activité le conseil, l'ingénierie ou les études techniques à destination des entreprises ;

– être soumise à l'IR ou à l'IS (les régimes micro-fiscaux sont éligibles, à l'exception du régime micro-fiscal agricole) ;

– ne pas être en difficulté ;

(1) Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2018, tome II, Dépenses fiscales.

(2) Entendues dans ce dispositif comme les entreprises employant moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions d'euros (alors que la définition européenne prévoit que le chiffre d'affaires n'exécède pas 50 millions d'euros).

– réaliser, l'exercice suivant celui de l'application de l'abattement prévu à l'article 44 *quaterdecies*, des dépenses de formation en faveur du personnel de l'exploitation et verser, le même exercice suivant, une contribution au fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes. Ces dépenses doivent correspondre au moins à 5 % des bénéfices exonérés par l'abattement.

2. Les abattements applicables

Le dispositif ZFA-OM prévoit un abattement sur le bénéfice imposé à l'IR ou l'IS au titre de chaque exercice ouvert à compter de 2008, variable selon l'exercice d'imposition considéré.

L'abattement de droit commun, plafonné à 150 000 euros, est de :

- 50 % pour les exercices ouverts entre 2008 et 2014 ;
- 40 % pour les exercices ouverts en 2015 ;
- 35 % pour les exercices ouverts entre 2016 et 2019.

Un abattement majoré est prévu au III de l'article 44 *quaterdecies*, dans certaines zones et pour certaines activités. Plafonné à 300 000 euros, cet abattement majoré est de :

- 80 % pour les exercices ouverts entre 2008 et 2014 ;
- 70 % pour les exercices ouverts en 2015 ;
- 60 % pour les exercices ouverts entre 2016 et 2019.

Les entreprises éligibles à l'abattement sur le bénéfice peuvent en outre profiter :

– sauf délibération contraire, d'un abattement sur la base nette de la CFE, en application de l'article 1466 F du CGI, égal à 80 % de cette base pour les exercices ouverts entre 2010 et 2015 et à 70 % pour les années d'imposition 2016-2020. Un taux majoré est également prévu dans certaines hypothèses, et s'établit à 100 % pour la période 2010-2015 et à 90 % pour les années d'imposition 2016-2020 ;

– sauf délibération contraire, d'un abattement sur la base d'imposition de la TFPB, en application de l'article 1388 *quinquies* du CGI, égal à 50 % de cette base pour les exercices ouverts entre 2009 et 2015 et à 40 % pour les années d'imposition 2016-2020. Un taux majoré est également prévu dans certaines hypothèses, et s'établit à 80 % pour la période 2009-2015 et à 70 % pour les années d'imposition 2016-2020 ;

– abattement de même taux sur la valeur ajoutée, au titre de la CVAE en application du IV de l'article 1586 *nonies* du CGI.

Les abattements sur le bénéficiaire ont profité à 7 100 entreprises en 2016, pour un coût de 77 millions d'euros. Le coût 2018 est estimé à 67 millions d'euros. Les abattements portant sur les bases imposables de la CFE et de la CVAE ont profité, toujours en 2016, à 3 260 entreprises, pour un coût de 25 millions d'euros. Le coût prévisionnel 2018 est de 20 millions d'euros. L'abattement sur la base de TFPB a quant à lui concerné 3 000 entreprises pour un coût de 8 millions d'euros. Le coût 2018 est estimé à 9 millions d'euros ⁽¹⁾.

G. SYNTHÈSE DES DISPOSITIFS EN VIGUEUR

Le tableau ci-après dresse la synthèse des huit dispositifs d'exonérations zonées précédemment présentés.

DISPOSITIFS D'EXONÉRATIONS ZONÉES EN VIGUEUR

Dispositif	Exonération d'IR ou d'IS	Exonération de TFPB et de CET	Exonérations sociales	Date limite d'implantation
ZAFR	100 % pendant deux ans Dégressive pendant trois ans	Entre 2 à cinq ans, sur délibération	–	31 décembre 2020
ZAI-PME	–	Pendant cinq ans, sur délibération	–	31 décembre 2020
ZFU-TE	100 % pendant cinq ans Dégressive pendant trois ans	<i>Pendant cinq ans, sauf délibération contraire, si implantation avant 2015</i>	<i>Oui si implantation avant 2015</i>	31 décembre 2020
QPV	–	Pendant cinq ans, sauf délibération contraire	–	31 décembre 2020
BER	100 % pendant cinq ans	Pendant cinq ans, sauf délibération contraire	Oui	31 décembre 2017 ⁽¹⁾
ZRD	100 % pendant cinq ans Dégressive pendant deux ans	Pendant cinq ans, sur délibération	Oui	En fonction de la date de reconnaissance de la ZRD, jusqu'au 31 décembre 2019
ZRR	100 % pendant cinq ans Dégressive pendant trois ans	Exonération de CFE pendant cinq ans, sauf délibération contraire Exonération de TFPB entre 2 à 5 ans, sur délibération	Oui	31 décembre 2020 ⁽²⁾
ZFA-OM	Abattement dégressif pendant douze ans au plus	Abattement dégressif pendant 11 ans au plus, sauf délibération contraire	–	31 décembre 2019

(1) L'article 39 bis du projet de loi de finances pour 2018 prévoit la prorogation du dispositif BER pour trois ans, jusqu'au 31 décembre 2020.

(2) Pour les communes de montagnes sorties du zonage au 1^{er} juillet 2017, le bénéfice du dispositif continue à s'appliquer jusqu'au 30 juin 2020. Par ailleurs, l'article 10 *sexies* du projet de loi de finances pour 2018 prévoit un dispositif similaire jusqu'au 31 décembre 2019 pour les autres communes sorties du zonage.

(1) Évaluations des voies et moyens du projet de loi de finances pour 2018, tome II, Dépenses fiscales.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. LES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES PAR TERRITOIRE

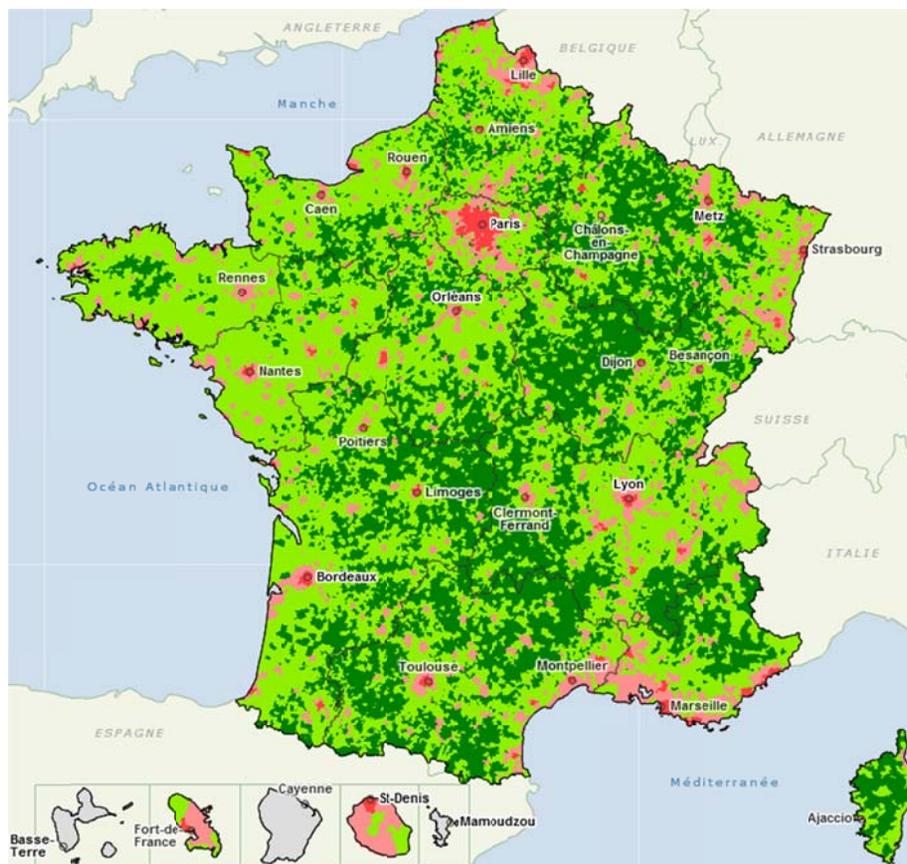
1. La densité par commune et EPCI à l'échelle nationale

Selon l'INSEE, la densité de la population en 2014, c'est-à-dire le nombre moyen d'habitants par kilomètre carré, est de 104,2 pour la France prise globalement et de 117,7 pour la seule France métropolitaine.

La carte ci-après fait état des quatre catégories de communes au regard de la typologie européenne en matière de densité ⁽¹⁾.

(1) La typologie européenne retient quatre catégories de densité, reposant sur les mailles urbaines, qui consistent en l'agrégation de carreaux contigus d'un kilomètre de côté chacun et affichant chacun une densité minimale de 300 habitants par km², pour une population minimale de 5 000 habitants. Les mailles urbaines denses reposent sur une population minimale de 50 000 habitants et sur une densité par carreau d'au moins 1 500 habitants par km².

GRILLE COMMUNALE DE DENSITÉ DÉMOGRAPHIQUE (2017)

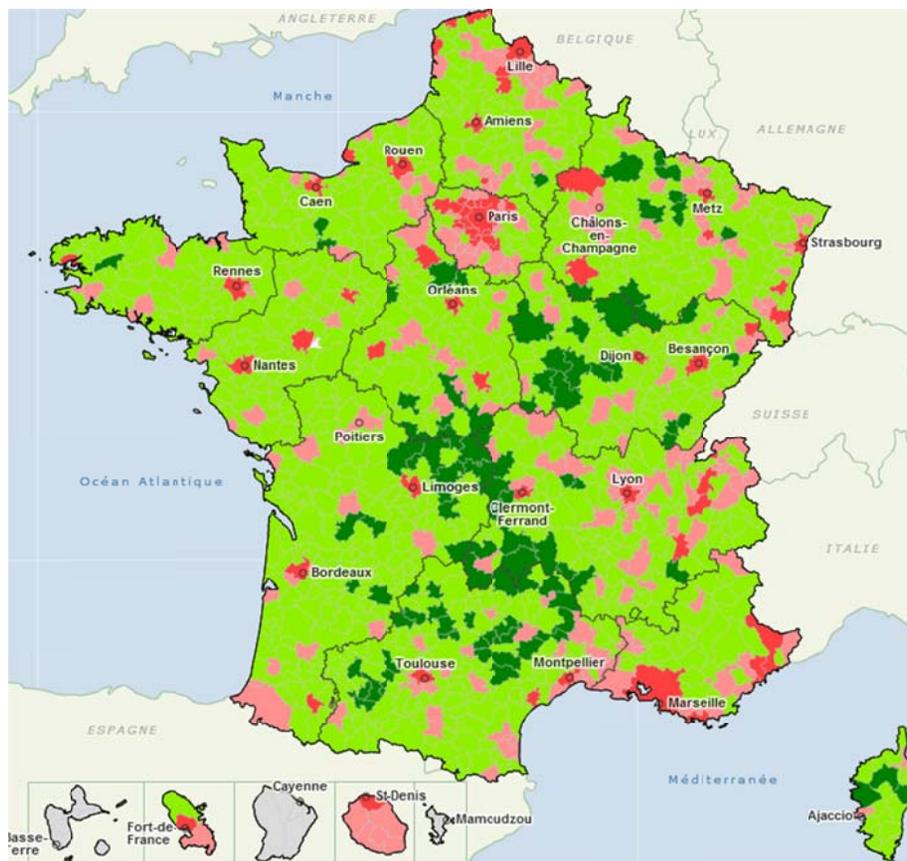


N.B. : rouge : espaces densément peuplés ; saumon : espaces de densité intermédiaire ; vert clair : espaces peu denses ; vert foncé : espaces très peu denses.

Source : Observatoire des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires.

La carte suivante agrège, par EPCI, les données en matière de densité, sur la base des mêmes catégories.

DENSITÉ PAR EPCI EN FRANCE (2017)



N.B. : rouge : espaces densément peuplés ; saumon : espaces de densité intermédiaire ; vert clair : espaces peu denses ; vert foncé : espaces très peu denses.

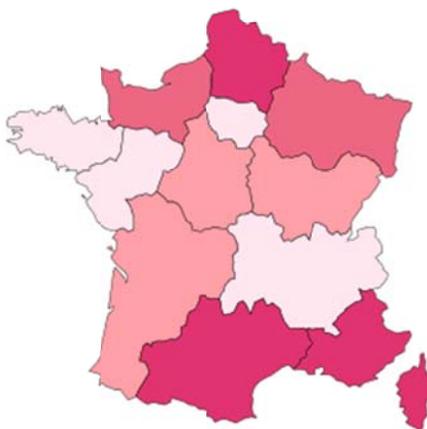
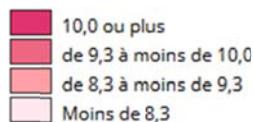
Source : Observatoire des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires.

2. Le taux de chômage et la densité par région

D'après les données publiées par l'INSEE, au troisième trimestre 2017, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) est, en France métropolitaine, de 9,4 % (contre 9,2 % au deuxième trimestre).

D'importantes disparités entre les treize régions de métropole sont cependant constatées, ainsi qu'en attestent la carte et le tableau suivants.

TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION AU DEUXIÈME TRIMESTRE 2017



Source : INSEE.

DENSITÉ ET TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION MÉTROPOLITAINE

Région	Densité moyenne (1 ^{er} janvier 2015) <i>(en habitants par km²)</i>	Taux de chômage (2 ^e trimestre 2017) <i>(en %)</i>
Auvergne-Rhône-Alpes	113	8,1
Bourgogne-Franche-Comté	59	8,3
Bretagne	121	8,0
Centre-Val de Loire	66	8,9
Corse	38	10,0
Grand Est	97	9,3
Hauts-de-France	189	11,7
Île-de-France	1 005	8,1
Normandie	112	9,5
Nouvelle-Aquitaine	70	8,8
Occitanie	80	11,0
Pays de la Loire	116	7,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	159	10,8
France métropolitaine	118	9,2

Source : INSEE.

Cinq régions ont une densité moyenne supérieure à la densité nationale : l'Île-de-France, les Hauts-de-France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Bretagne.

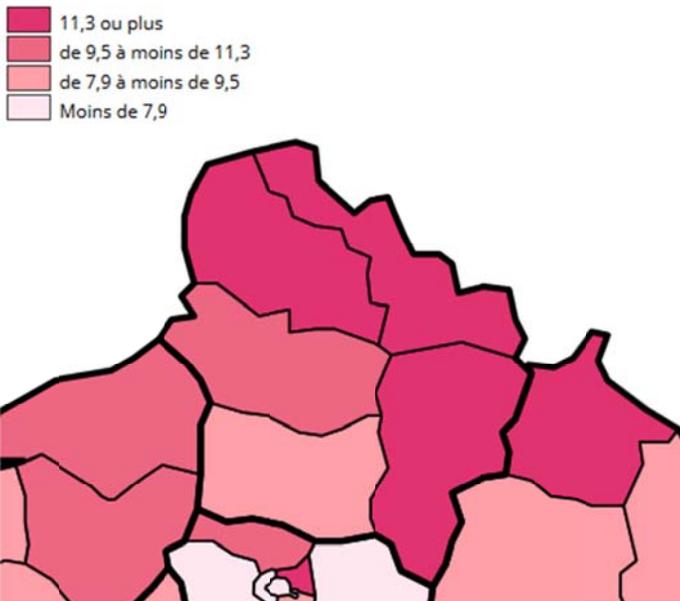
S'agissant du taux de chômage (2^e trimestre 2017), six régions enregistrent un taux supérieur au taux national : les Hauts-de-France, l'Occitanie, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Corse, la Normandie et le Grand Est.

B. LA SITUATION PARTICULIÈRE DES HAUTS-DE-FRANCE

Si chaque région française présente des particularités et connaît des spécificités qui la rendent unique, il semble pertinent d'étudier plus en détail celle des Hauts-de-France dans la mesure où le dispositif proposé par le présent article, qui sera présenté au point III, concernera, dans les faits, les seuls départements du Nord et du Pas-de-Calais.

1. Le taux de chômage des départements des Hauts-de-France

TAUX DE CHÔMAGE DANS LES HAUTS-DE-FRANCE AU 2^e TRIMESTRE 2017



Source : INSEE.

**TAUX DE CHÔMAGE DANS LES HAUTS-DE-FRANCE
AU DEUXIÈME TRIMESTRE 2017**

Territoire	Taux de chômage (en %)
Aisne	13,1
Nord	12,3
Oise	9,4
Pas-de-Calais	11,6
Somme	11,1
<i>Hauts-de-France</i>	<i>11,7</i>
France métropolitaine	9,2

Source : INSEE.

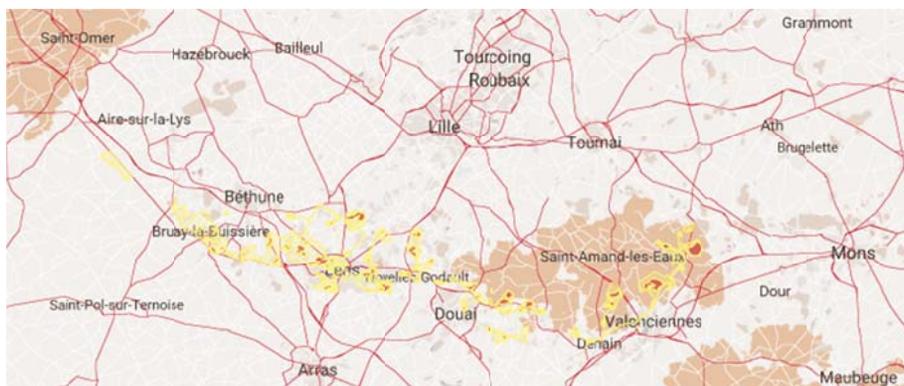
Chacun des cinq départements constituant la région des Hauts-de-France a connu, au deuxième trimestre 2017, un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale (le département de l'Oise étant celui qui s'en rapproche le plus).

2. Le bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais

Au sein de la région des Hauts-de-France se situe le bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, extrémité occidentale du bassin charbonnier européen continental. Deuxième gisement d'Europe du Nord-Ouest en taille après celui de la Ruhr en Allemagne, ce bassin a été inscrit en 2012 sur la liste du patrimoine mondial de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

Ce bassin, qui s'étire sur environ 120 kilomètres de long, correspond à grands traits à un axe entre Arras et Lille qui va, d'ouest en est, de Béthune et Bruay-la-Buissière, d'une part, à Valenciennes et Saint-Amand-les-Eaux, d'autre part, en passant par Lens et Douai (une partie du bassin se situe également plus à l'ouest de Béthune, près d'Aire-sur-la-Lys). La première des deux cartes suivantes fait état des sites miniers, la seconde identifie le bassin minier.

GISEMENTS MINIERS DU BASSIN MINIER DU NORD ET DU PAS-DE-CALAIS



Source : UNESCO.

BASSIN MINIER DU NORD ET DU PAS-DE-CALAIS



Source : DIRECCTE des Hauts-de-France.

Les caractéristiques démographiques et administratives du bassin minier sont les suivantes :

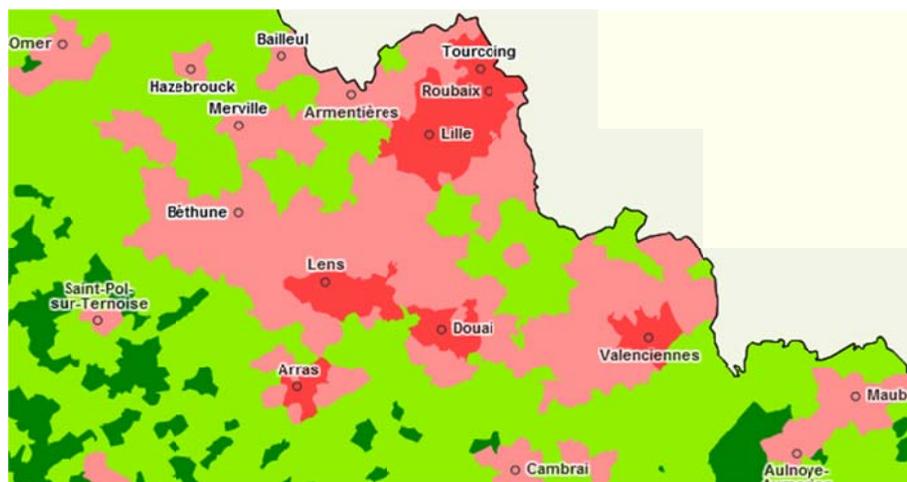
- 1,2 million d’habitants ;
- 8 intercommunalités, 3 pôles métropolitains et 251 communes ;
- densité supérieure à 650 habitants par kilomètre carré (km²) ⁽¹⁾.

Les deux premières cartes suivantes font état, pour chaque commune des départements du Nord et du Palais-de-Calais situées au sein ou à proximité du

(1) Données publiées par la DIRECCTE Hauts-de-France dans le cadre de l’appel à manifestation d’intérêt (AMI) pour l’implantation d’entreprises d’insertion (EI) et d’ateliers chantiers d’insertion (ACI) dans les arrondissements de Bethune, Douai, Lens et Valenciennes.

bassin minier, de la densité démographique et du revenu médian par unité de consommation ⁽¹⁾. La médiane du revenu disponible pour la France métropolitaine est de 20 369,30 euros, d'après les données du Commissariat général à l'égalité des territoires. La troisième carte montre le taux de chômage dans le bassin.

DENSITÉ DÉMOGRAPHIQUE DU BASSIN MINIER DU NORD ET DU PAS-DE-CALAIS

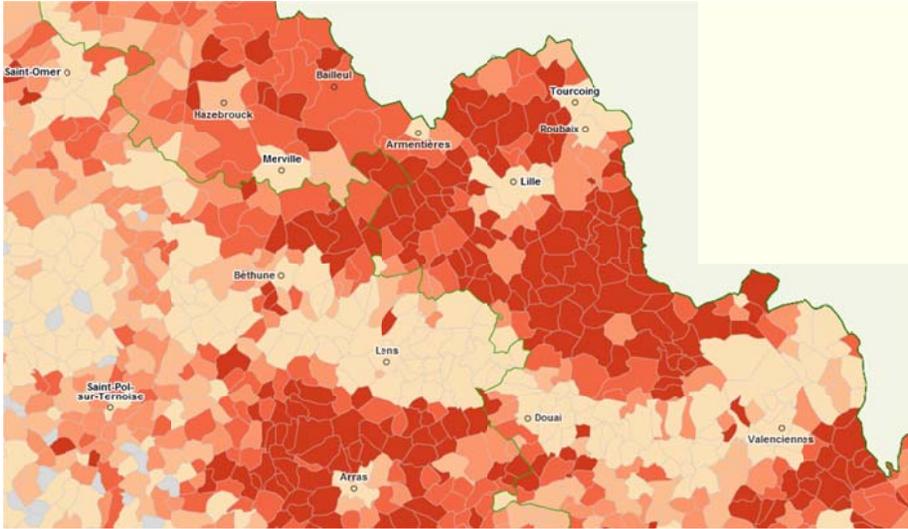


N.B. : rouge : espaces densément peuplés ; saumon : espaces de densité intermédiaire ; vert clair : espaces peu denses ; vert foncé : espaces très peu denses.

Source : Observatoire des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires.

(1) Le revenu disponible d'un ménage correspond aux revenus d'activité nets de cotisations sociales, aux revenus du patrimoine, aux transferts provenant d'autres ménages et aux prestations sociales, nets des impôts directs qui peuvent toucher ces éléments. Les unités de consommation (UC) sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE, qui attribue 1 UC de consommation au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de quatorze ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de quatorze ans.

REVENU MÉDIAN PAR UNITÉ DE CONSOMMATION DANS LE BASSIN MINIER DU NORD ET DU PAS-DE-CALAIS



Légende :

€	
22 056,0 à 45 902,4	(7 197)
20 369,3 à 22 055,7	(7 194)
19 332,7 à 20 369,2	(6 181)
18 198,4 à 19 332,6	(6 179)
9 958,3 à 18 198,3	(6 178)
N/A	(3 729)

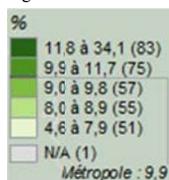
Métropole : 20 369,3

Source : Observatoire des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires.

TAUX DE CHÔMAGE DANS LE BASSIN MINIER DU NORD ET DU PAS-DE-CALAIS (2010)



Légende :



Source : Observatoire des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires.

Il ressort de la confrontation des trois cartes que la bande constituée par le bassin minier se repère facilement et se caractérise par :

- une densité relativement élevée ;
- un revenu médian par unité de consommation bas et inférieur à celui des agglomérations voisines ;
- un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et supérieur à celui des arrondissements d'Arras (au sud) et de Lille (au nord).

3. Le projet « Engagement pour le renouveau du bassin minier » du Nord et du Pas-de-Calais

Le 7 mars 2017, a été signé à Oignies, dans le Pas-de-Calais, un « Engagement pour le renouveau du bassin minier » du Nord et du Pas-de-Calais. Cet engagement, associant État et collectivités territoriales, consiste en un plan d'actions décennal destiné à soutenir ce territoire et à appuyer sa reconversion économique. L'engagement s'articule en quatre actions :

- faire du territoire un espace d'excellence de la transition énergétique ;
- redonner du mouvement au territoire ;
- redonner de la fierté aux habitants et transformer leur cadre de vie ;
- réparer le passé et conforter la responsabilité et la solidarité des acteurs du territoire.

La mise en œuvre de l'engagement est coordonnée par une délégation interministérielle « Bassin minier ».

Parmi les mesures prévues, peuvent être mentionnées :

- la mise en place d'un zonage fiscal incitatif, pour attirer les entreprises et faciliter leur développement (c'est ce à quoi procède le présent article) ;
- l'accélération de la rénovation des logements du bassin et le doublement du rythme de leur rénovation thermique ;
- le développement d'une gamme complète de services numériques pour les entreprises ;
- la modernisation des infrastructures de transport ;
- l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi ;
- la recomposition de l'offre de soin.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article met en place un nouveau dispositif d'exonérations zonées qui s'ajoute aux huit dispositifs précédemment étudiés, et qui est destiné à soutenir les « bassins urbains à dynamiser » (BUD).

Si l'article est relativement long, l'essentiel se trouve :

- au 7^o du I, qui introduit dans le CGI un nouvel article 44 *sexdecies* définissant les BUD et prévoyant des exonérations d'IR ou d'IS pour les entreprises qui s'y implantent ;

– au **15°** du même **I**, qui rétablit dans le CGI l'article 1383 F, qui prévoit deux exonérations temporaires de TFPB, l'une obligatoire, l'autre facultative, pour les entreprises s'implantant dans les BUD ;

– aux **16°** et **18°** dudit **I**, qui rétablissent dans le CGI les articles 1463 A et 1466 B, qui prévoient deux exonérations temporaires de CFE, l'une obligatoire et l'autre facultative, pour les entreprises s'implantant dans les BUD ;

– au **IV**, qui prévoit deux prélèvements sur recettes pour compenser les exonérations obligatoires de TFPB et de CFE.

A. LA CRÉATION DES BASSINS URBAINS À DYNAMISER (BUD)

Les BUD sont définis au II du nouvel article 44 *sexdecies* qu'introduit le 7° du I du présent article. Sont classées dans un BUD les communes qui appartiennent à un ensemble d'EPCI à fiscalité propre contigus rassemblant au moins un million d'habitants et qui satisfont aux conditions cumulatives suivantes :

– leur densité de population respective excède la densité moyenne nationale ;

– le revenu disponible médian par unité de consommation de chaque commune est inférieur à la médiane nationale des revenus médians ;

– le taux de chômage de chaque commune est supérieur au taux national ;

Une dernière condition, concernant cette fois les EPCI inclus dans le BUD, impose que 70 % de la population de chaque EPCI du BUD doit vivre dans des communes satisfaisant aux conditions précédemment décrites.

Les BUD correspondent donc, à grands traits, à un croisement urbain entre les BER et les ZRR.

Les données relatives à la densité démographique, au revenu médian et au taux de chômage sont fournies par l'INSEE. Elles sont actualisées chaque année, et sont retenues les données disponibles au 31 décembre de l'année précédant le classement.

S'agissant de la définition de la population, il est renvoyé à l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui établit les différentes catégories de population d'une commune :

– population municipale (personnes résidant habituellement sur le territoire communal, personnes détenues dans un établissement pénitentiaire situé sur le territoire communal, personnes sans abri recensées sur ce territoire et personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles recensées sur ce territoire) ;

– population comptée à part (personnes présentes dans la commune mais dont la résidence habituelle est située ailleurs – étudiants, membres de communautés religieuses, *etc.* – et personnes sans domicile fixe rattachées à la commune sans y être recensées) ;

– population totale, qui correspond à la somme des deux précédentes.

Pour l’appréciation des critères démographiques des BUD, seule la population municipale est prise en compte.

Le classement des communes en BUD est fait pour trois ans par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l’aménagement du territoire. Ce classement portera donc sur la totalité de la période d’application du dispositif, prévue pour trois ans, sauf prorogation de ce dernier.

B. LES EXONÉRATIONS D’IR OU D’IS APPLICABLES DANS LES BUD

Le nouvel article 44 *sexdecies* du CGI prévoit des exonérations d’IR ou d’IS pour certaines entreprises et activités.

1. Les entreprises et activités éligibles au dispositif des BUD

Les I et III du nouvel article 44 *sexdecies* pose les conditions d’éligibilité au nouveau dispositif des entreprises et activités.

● En application du 1° de ce III, les exonérations d’IR ou d’IS ne bénéficieront qu’aux PME au sens du RGEC du 17 juin 2014 précité, c’est-à-dire, pour mémoire, aux entreprises :

– qui emploient moins de 250 personnes ;

– dont le chiffre d’affaires annuel n’excède pas 50 millions d’euros ou dont le total de bilan annuel n’excède pas 43 millions d’euros ⁽¹⁾.

Sont donc exclues du bénéfice du dispositif prévu à l’article 44 *sexdecies* les ETI et les grandes entreprises.

● Les PME doivent, aux termes du I de ce nouvel article, exercer une activité industrielle, commerciale ou artisanale, peu importe leur régime d’imposition :

– entreprises à l’IR, que le régime soit celui du bénéfice réel (normal ou simplifié) ou soit celui du « micro-BIC », applicable en application de l’article 50-0 du CGI aux entreprises dont les revenus relèvent des bénéfices

(1) Ainsi que le prévoit l’article 2 de l’annexe I du RGEC précité.

industriels et commerciaux (BIC) et dont le chiffre d'affaires n'excède pas, selon la nature de l'activité, 82 800 euros ou 33 200 euros ⁽¹⁾ ;

– entreprises à l'IS.

Sont donc exclues les entreprises dont les revenus relèvent des catégories des bénéfiques non commerciaux (BNC) et des bénéfiques agricoles (BA).

• Le siège et l'ensemble des moyens d'exploitation de l'entreprise doivent être implantés au sein d'un BUD, ainsi que le prévoit le 2° du III.

Pour les entreprises qui exercent une activité non sédentaire ⁽²⁾, le bénéfice du dispositif est permis sous réserve qu'au moins 85 % du chiffre d'affaires soit réalisé au sein d'un BUD. Si plus de 15 % du chiffre d'affaires est réalisé en dehors d'un BUD, les bénéfices sont imposés en proportion du chiffre d'affaires extérieur aux BUD.

Le plafond de 15 % est plus strict que celui applicable aux ZRR ou aux ZRD, qui est de 25 %. Cependant, l'exigence de contiguïté des EPCI et le seuil démographique d'un million d'habitants requis rendent plus facile la satisfaction de la condition d'exercice au sein des BUD que dans les ZRR ou ZRD, qui peuvent être plus éparses sur le territoire.

En vertu du 3° du III, les PME doivent satisfaire à des conditions de détention de capital : au moins la moitié du capital ne doit pas être détenue par une ou plusieurs sociétés.

Enfin, en vertu du 4° de ce même III, les PME ne doivent pas être créées dans le cadre d'une reprise, d'un transfert, d'une restructuration ou d'une extension d'activités préexistantes (préexistence notamment constatée lorsque la nouvelle PME est, en vertu d'un contrat de partenariat, sous la dépendance du partenaire – il s'agit d'un critère déjà existant, prévu par exemple au e du II de l'article 44 *quindecies* du CGI relatif aux ZRR).

2. Des exonérations intégrales pour deux ans et dégressives pendant trois ans

Le I du nouvel article 44 *sexdecies* met en place des exonérations d'IR ou d'IS calquées sur celles prévues dans les ZAFR par l'article 44 *sexies*.

Les deux premières périodes de douze mois suivant la création de l'entreprise, l'exonération est totale.

(1) L'article 10 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit de rehausser ces plafonds à, respectivement, 170 000 euros et 70 000 euros.

(2) Commerce ambulants exercé sur la voie publique, les halles, les marchés, les champs de foire ou de fête ou par voie de démarchage dans des lieux privés, en application du décret n° 2009-194 du 18 février 2009 relatif à l'exercice des activités commerciales et artisanales ambulantes.

Au titre des trois périodes suivantes de douze mois chacune, l'exonération est dégressive, selon la chronique suivante :

- exonération de 75 % pour la troisième période de douze mois ;
- exonération de 50 % pour la troisième période de douze mois ;
- exonération de 25 % pour la troisième période de douze mois.

Illustration de l'exonération d'IS dans les BUD

Une PME assujettie à l'IS et implantée dans un BUD le 1^{er} janvier 2018 réalise un bénéfice de 100 000 euros, supposé constant pendant les six premières années d'exploitation. Le taux normal d'IS applicable est celui résultant de la trajectoire prévue à l'article 41 du projet de loi de finances pour 2018.

Au titre des exercices 2018 et 2019, l'exonération est totale et l'impôt dû nul.

Au titre de l'exercice 2020, l'exonération est de 75 % : l'IS dû, au taux de 28 %, correspondra donc à $(100\ 000 \times 25\ %) \times 28\ % = 7\ 000$ euros.

Au titre de l'exercice 2021, l'exonération est de 50 % : l'IS dû, au taux de 26,5 %, correspondra donc à $(100\ 000 \times 50\ %) \times 26,5\ % = 13\ 250$ euros.

Au titre de l'exercice 2022, l'exonération est de 25 % : l'IS dû, au taux de 25 %, correspondra donc à $(100\ 000 \times 75\ %) \times 25\ % = 18\ 750$ euros.

Enfin, à compter de l'exercice 2023, le bénéfice sera intégralement imposé, à un taux de 25 %, conduisant à un IS dû de 25 000 euros.

3. Un dispositif exclusif des autres régimes d'exonérations

En vertu du IV de l'article 44 *sexdecies*, ces exonérations sont exclusives de celles prévues dans les ZAFR, les ZFU-TE, les BER, les ZRD et les ZRR, mais aussi de celles prévues dans le cadre de la reprise de certaines entreprises en difficulté ⁽¹⁾ et de celles applicables aux « jeunes entreprises innovantes » (JEI) ⁽²⁾.

Si l'entreprise est éligible à un ou plusieurs de ces régimes et à celui des BUD et qu'elle souhaite bénéficier de ce dernier, elle doit exercer une option en ce sens dans un délai de six mois à compter du démarrage de son activité.

Cette option emporte renonciation définitive aux autres régimes.

Une telle exclusivité n'est pas inédite : les autres dispositifs d'exonérations zonées la prévoient également.

(1) Prévues à l'article 44 septies du CGI.

(2) Prévues à l'article 44 sexies A du CGI, pour les entreprises répondant aux conditions prévues à l'article 44 sexies-0 A du même code.

C. LES EXONÉRATIONS D'IMPÔTS LOCAUX APPLICABLES DANS LES BUD

Les 15°, 16° et 18° du **I du présent article** prévoient de nouvelles exonérations de TFPB et de CFE dans les BUD.

1. Les exonérations de TFPB

Le 15° rétablit dans le CGI l'article 1383 F prévoyant des exonérations de TFPB, l'une obligatoire, l'autre facultative, au profit des entreprises implantées dans les BUD. Ces deux exonérations sont liées à celles de CFE prévues aux articles 1463 A et 1466 B rétablis : l'article 1383 F y renvoie fréquemment, ce qui ne facilite pas la lisibilité du dispositif : chacun, pris isolément, est peu lisible, et il faut impérativement combiner ces trois articles pour appréhender correctement chaque exonération.

Ces exonérations de TFPB, en application du III de l'article 1383 F, s'appliquent à partir du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de rattachement de l'immeuble exonéré à un établissement éligible aux exonérations de CFE, et cessent de s'appliquer à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle pendant laquelle ledit immeuble n'est plus affecté à une activité entrant dans le champ de la CFE.

Elles ne sont pas automatiques, mais supposent de la part du contribuable une déclaration des éléments d'identification des immeubles à exonérer, devant être réalisée avant le 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle elles seront applicables.

En application du V de cet article 1383 F, les exonérations de TFPB prévues par cet article sont exclusives de celles prévues aux articles du CGI concernant les autres dispositifs d'exonérations zonées.

a. L'exonération obligatoire de TFPB

Le I de l'article 1383 F met en place une exonération obligatoire et renvoie à l'article 1463 A pour ses modalités d'appréciation (éligibilité des établissements, proportion de l'exonération et durée).

En conséquence, cette exonération obligatoire s'applique :

– aux établissements créés entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 au sein d'un BUD par une entreprise bénéficiant de l'exonération d'IR ou d'IS prévue à l'article 44 *sexdecies* ;

– sur la moitié de la base nette imposée au profit de chaque collectivité territoriale ou EPCI à fiscalité propre ;

– pendant sept ans.

À l'expiration de cette période septennale, la moitié de la base qui était exonérée fait l'objet, pendant trois ans, d'un abattement dégressif de :

- 75 % la première année ;
- 50 % la deuxième année ;
- 25 % la troisième année.

Une lecture littérale de l'article pourrait laisser penser que seule l'exonération, et non l'abattement, est applicable. Néanmoins, cette lecture littérale irait à l'encontre de l'économie générale du dispositif et l'abattement sera en principe bien applicable dans ce cadre.

b. L'exonération facultative de TFPB

Le II de l'article 1383 F permet aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre inclus dans un BUD de mettre en place, s'ils le souhaitent, une exonération de TFPB pour la part qui ne fait pas l'objet de l'exonération obligatoire prévue au I du même article, c'est-à-dire d'exonérer la seconde moitié de la base nette imposée à la TFPB.

À l'image du régime de l'exonération obligatoire de TFPB, qui obéit à celui de l'exonération obligatoire de CFE, l'exonération facultative de TFPB renvoie à l'article 1466 B du CGI portant sur l'exonération facultative de CFE (ce dernier renvoyant lui aussi à l'exonération obligatoire de CFE s'agissant des établissements éligibles).

Concrètement, cette exonération facultative de TFPB s'applique aux mêmes établissements que l'exonération obligatoire, et selon les mêmes modalités : exonération totale pendant sept ans, puis abattement dégressif de 75 %, 50 % et 25 % de la moitié de la base nette imposable non couverte par l'exonération obligatoire.

2. Les exonérations de CFE

Les deux exonérations de CFE sont prévues aux articles 1463 A et 1466 B du CGI rétablis, introduits par les **16°** et **18°** du **I** du présent article et portant respectivement sur une exonération obligatoire et sur une exonération facultative.

Pour bénéficier de ces exonérations, le contribuable doit déclarer les éléments servant à l'établissement de la CFE dans les délais prévus à l'article 1477 du CGI, soit :

– au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année précédant celle de l'imposition ;

– en cas de création d'établissement ou de changement d'exploitant ou d'activité en cours d'année, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année suivant celle de cette création ou de ce changement.

Dans cette seconde hypothèse, une déclaration provisoire doit être fournie avant le 1^{er} janvier de l'année suivant la création ou le changement.

Les établissements concernés sont ceux déjà présentés dans le cadre des exonérations de TFPB, puisque ces dernières renvoient aux articles relatifs aux exonérations de CFE.

En conséquence, l'exonération obligatoire prévue à l'article 1463 A du CGI porte sur la moitié de la base nette imposable des établissements créés entre 2018 et 2020 au sein d'un BUD par une entreprise bénéficiant de l'exonération prévue à l'article 44 *sexdecies* du même code et court sur une durée de sept ans à compter de la création de l'établissement.

À l'issue de cette période, un abattement dégressif de 75 %, 50 % et 25 % s'applique au titre des huitième, neuvième et dixième années à compter de la création de l'établissement.

L'exonération facultative prévue à l'article 1466 B obéit au même régime, à la différence près qu'elle porte, naturellement, sur la moitié de la base nette non couverte par l'exonération obligatoire.

3. Les exonérations de conséquence de CVAE

Les exonérations de CFE prévues aux articles 1463 A et 1466 B auront des conséquences sur la CVAE due par les entreprises implantées dans les BUD.

En application du deuxième alinéa du 1 du II de l'article 1586 *ter* du CGI, la valeur ajoutée retenue pour le calcul de la CVAE n'inclut pas celle afférente aux activités obligatoirement exonérées de CFE.

Cette exclusion sera applicable au dispositif BUD, dans la mesure où le 19^o du I du présent article intègre, au deuxième alinéa précité, la référence à l'article 1463 A portant sur l'exonération obligatoire.

Par ailleurs, en application des I et II de l'article 1586 *nonies* du CGI, la valeur ajoutée des établissements exonérés de CFE sur délibération est également exonérée de CVAE, dans la même proportion que l'exonération de CFE.

4. La mise en place de prélèvements sur recettes

Le IV du présent article prévoit la mise en place de deux prélèvements sur recettes (PSR) de l'État, compensant les exonérations obligatoires prévues au I de l'article 1383 F du CGI s'agissant de la TFPB (PSR prévu au A du IV), et à l'article 1463 A du même code s'agissant de la CFE (PSR prévu au B du IV).

Ce PSR correspondra, pour chaque collectivité territoriale ou EPCI, aux bases perdues en vertu de l'exonération multipliées par le taux de TFPB ou de CFE, selon le PSR, appliqué en 2017.

Pour les communes membres d'un EPCI sans fiscalité propre (syndicat), le taux retenu pour la détermination de la compensation est celui applicable dans la commune en 2017 majoré du taux appliqué au profit de l'EPCI (un syndicat ne pouvant, par définition, voter de taux, ce dernier est calculé par l'administration sur la base du produit voté par le syndicat, et s'ajoute au taux voté par la commune).

Enfin, pour les EPCI ayant décidé de faire application, à compter du 1^{er} janvier 2017, des règles applicables aux EPCI à fiscalité additionnelle⁽¹⁾, le taux retenu pour le calcul de la compensation est le taux moyen pondéré des communes membres constaté en 2017, majoré du taux appliqué au profit de l'EPCI (qui, dans cette hypothèse, est voté par ce dernier).

D. LE PLACEMENT SOUS RGEC DES NOUVELLES EXONÉRATIONS

Les nouvelles exonérations prévues dans le cadre du dispositif des BUD sont placées sous RGEC, c'est-à-dire que leur bénéfice doit respecter les cadres prévus par ce règlement.

Ce placement est prévu au V du nouvel article 44 *sexdecies* du CGI pour les exonérations d'IR ou d'IS, au VI de l'article 1383 F du même code pour l'exonération de TFPB et au III des articles 1463 A et 1466 B du même code pour les exonérations de CFE.

En conséquence :

– les exonérations applicables dans des zones également classés en ZAFR seront subordonnées au respect des articles 13 et 14 du RGEC, portant sur les aides à l'investissement à finalité régionale ;

– les exonérations applicables dans des zones qui ne sont pas classées en ZAFR ont subordonnées au respect de l'article 17 du RGEC, portant sur les aides à l'investissement en faveur des PME.

E. LES MESURES DE COORDINATIONS

Sur un dispositif d'environ cinq pages, près de deux pages correspondent aux nombreuses coordinations résultant de la création ou du rétablissement de quatre articles dans le CGI.

(1) En application des articles 1609 nonies C et 1609 quinquies C du CGI.

Ces coordinations actualisent les dispositions existantes en y intégrant ces quatre articles :

– les **1° à 6°** du **I** du présent article sont les coordinations faites avec les autres dispositifs d'exonérations zonées et du dispositif « jeunes entreprises innovantes » (essentiellement pour inclure les BUD dans les dispositions relatives à l'exclusivité de chaque régime d'exonérations) ;

– les **8° et 9°** et les **11° à 14°** du **I** ajoutent la mention du nouvel article 44 *sexdecies* à l'énumération des dispositifs d'exonérations d'IS ou d'IR déjà existants, notamment pour le bénéfice de divers crédits d'impôts, tels que le crédit d'impôt recherche, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou encore le crédit d'impôt pour dépenses d'investissement en Corse ;

– le **10°** du **I** et le **III** sont des coordinations relatives au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ;

– le **II**, modifiant l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales (LPF), ajoute le nouvel article 44 *sexdecies* du CGI à la liste des dispositifs dont un contribuable de bonne foi a demandé le bénéfice, sans que l'administration ne réponde, conduisant à la garantie d'absence de rehaussement prévue à l'article L. 80 A du LPF.

– le **17°** du **II** tire les conséquences de la nouvelle exonération facultative de CFE s'agissant de l'exclusivité du bénéfice de chaque exonération ;

– le **20°** du **II** intègre la nouvelle exonération facultative de CFE prévue à l'article 1466 B du CGI parmi les exonérations décidée par un EPCI et maintenues en cas de fusion d'EPCI ou de création de communes nouvelles, le **21°** du même **II** intégrant également à cette dernière hypothèse les nouvelles exonérations facultatives de CFE et de TFPB décidées par les communes ;

– le **22°** du **II** étend le bénéfice du crédit d'impôt de 750 euros par salarié employé depuis au moins un an dans une ZRD, prévu à l'article 1647 *C septies* du CGI, aux entreprises bénéficiant de l'exonération facultative de CFE créée par le nouvel article 1466 B ;

F. LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Aux termes du **V** du présent article, ce neuvième dispositif d'exonérations zonées que constituent les BUD connaîtra une effectivité différée, à compter de 2019 :

– les exonérations d'IR ou d'IS s'appliqueront aux impositions établies au titre de l'année 2018, et interviendront donc en principe en 2019 :

- au titre de l'IR, l'exonération sur les bénéficiaires 2018 produira son effet en 2019. À cet égard, en application du **II** du présent article, la

nouvelle exonération d'IR sera prise en compte pour le calcul du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement (CIMR) annulant l'impôt dû en 2019 au titre de 2018, dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source de l'IR ;

- au titre de l'IS, les nouvelles entreprises sont dispensées du paiement d'acomptes pour leur première période d'imposition : l'exonération produira donc son effet lors du solde, en 2019 ;
- les exonérations de TFPB et de CFE, de même que les exonérations de conséquence de CVAE, s'appliqueront à compter des impositions établies au titre de l'année 2019, dans la mesure où :
- la CFE et la CVAE ne sont pas dues l'année de création d'une entreprise ;
 - les exonérations de TFPB prévues par le dispositif BUD s'appliqueront l'année qui suivra celle du rattachement de l'immeuble à un établissement créé exonéré de CFE.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

A. UN COÛT GLOBAL ESTIMÉ À 277,5 MILLIONS D'EUROS SUR DOUZE ANS, DONT 175,5 MILLIONS D'EUROS POUR L'ÉTAT

Le coût des nouvelles exonérations fiscales mises en place par le présent article, en cumulant la part prise en charge par l'État et celle supportée par les collectivités territoriales, est estimé à 277,5 millions d'euros pour trois générations d'entreprises implantées dans les nouveaux BUD, selon la ventilation illustrée dans le tableau suivant.

RÉPARTITION PAR PERSONNE PUBLIQUE DU COÛT DES EXONÉRATIONS CRÉÉES

(en millions d'euros)

Personnes publiques	Coût
État	175,5
Collectivités territoriales	102,0
Total	277,5

Source : évaluation préalable.

Le coût supporté par l'État correspond :

- aux exonérations d'IS et d'IR ;
- à la prise en charge des exonérations obligatoires d'impôts locaux à travers les PSR mis en place.

Le coût supporté par les collectivités territoriales correspond aux exonérations facultatives d'impôts locaux, non compensées. Il s'agit d'un coût maximal au regard de l'estimation faite, supposant que toutes les collectivités voteront les exonérations facultatives prévues. Ce coût ne tient toutefois pas compte des exonérations de TFPB, le chiffrage des exonérations prévues à l'article 1383 F du CGI n'ayant pu être fait.

Il s'agit d'un coût étalé sur douze années, de 2019 à 2030, du fait de la durée des exonérations d'impôts locaux.

Sur la durée de la législature, le coût est estimé à 128 millions d'euros toutes administrations confondues, selon la ventilation figurant dans le tableau suivant.

IMPACT BUDGÉTAIRE DES EXONÉRATIONS SUR LA PÉRIODE 2018-2022

(en millions d'euros)

Collectivité	2018	2019	2020	2021	2022	Total
État	0	- 11	- 22	- 31,3	- 27,8	92,1
Collectivités territoriales	0	- 4	- 8	- 12,0	- 12,0	36,0
Total	0	- 15	- 30	- 43,3	- 39,8	128,1

Source : évaluation préalable.

Le tableau suivant fait état du coût générationnel au titre de chaque impôt et du coût total pour chacun d'eux (hors TFPB), pour trois générations.

RÉPARTITION PAR IMPÔT DU COÛT GÉNÉRATIONNEL ET DU COÛT TOTAL DES EXONÉRATIONS PROPOSÉES

(en millions d'euros)

Impôt	Coût générationnel	Coût total
IR / IS	24,5	73,5
CFE	34,0	102,0
CVAE	34,0	102,0
Total	92,5	277,5

N.B. : le coût au titre des exonérations de CFE et de CVAE est supporté pour moitié par l'État, pour moitié par les collectivités territoriales.

Source : évaluation préalable.

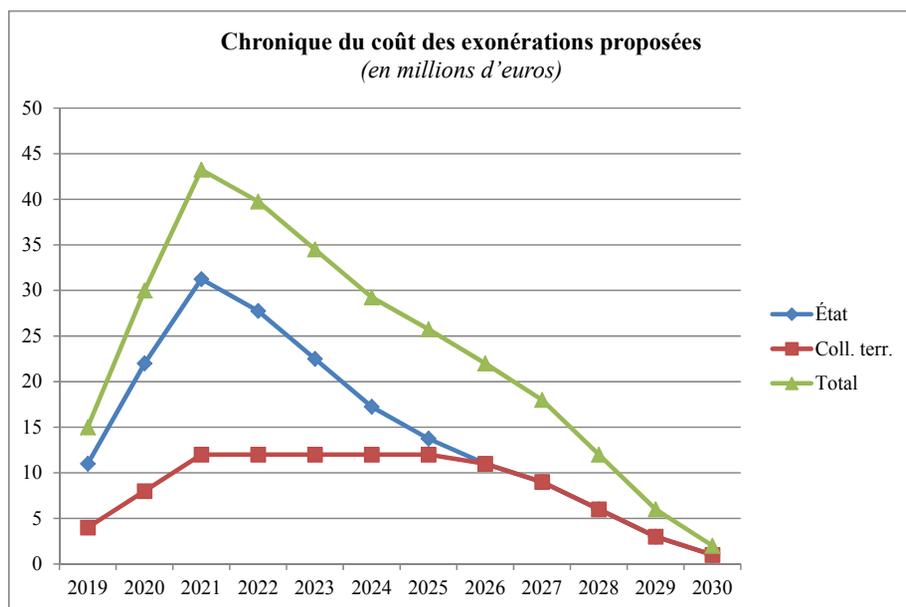
Du fait de la durée variable des exonérations mises en place, chacune d'entre elles connaît une chronique différente en fonction de l'impôt sur lequel elle porte. Le tableau suivant, illustré par le graphique ci-après, dresse la synthèse des coûts induits par ces exonérations sur la période 2018-2030, pour trois générations d'entreprises bénéficiant du dispositif BUD.

CHRONIQUE DU COÛT DES EXONÉRATIONS PROPOSÉES

(en millions d'euros)

Impôt	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
État	IR / IS	0	7	14	19,25	15,75	10,5	5,25	1,75	0	0	0	0	73,5
	CFE	0	2	4	6	6	6	6	6	5,5	4,5	3	1,5	51
	CVAE	0	2	4	6	6	6	6	6	5,5	4,5	3	1,5	51
	Total État	0	11	22	31,25	27,75	22,5	17,25	13,75	11	9	6	3	175,5
Coll. terr.	CFE	0	2	4	6	6	6	6	6	5,5	4,5	3	1,5	51
	CVAE	0	2	4	6	6	6	6	6	5,5	4,5	3	1,5	51
	Total CT	0	4	8	12	12	12	12	12	11	9	6	3	102
Total	0	15	30	43,25	39,75	34,5	29,25	25,75	22	18	12	6	2	277,5

Source : évaluation préalable.



Pour les raisons exposées au point E du III du présent commentaire, le dispositif proposé n'aura pas d'impact en 2018.

Le coût pour l'État est systématiquement supérieur à celui supporté par les collectivités territoriales pour la période 2019-2025 dans la mesure où, aux PSR compensant les exonérations d'impôts locaux, s'ajoutent les exonérations d'IR et d'IS.

En revanche, à compter de 2026, ces exonérations d'IR et d'IS seront éteintes, conduisant l'État à supporter le même coût que les collectivités territoriales.

B. UN NOUVEAU DISPOSITIF D'EXONÉRATIONS ZONÉES CIBLÉ SUR LE BASSIN MINIER DU NORD ET DU PAS-DE-CALAIS

Les BUD, eu égard aux critères prévus au nouvel article 44 *sexdecies* du CGI, concerneront la région des Hauts-de-France, ainsi que l'indique expressément l'exposé des motifs du présent article, et plus spécifiquement le bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais.

Compte tenu de ses spécificités, ce bassin peut difficilement faire l'économie d'un nouvel outil fiscal s'il est décidé de favoriser son développement, eu égard aux limites des dispositifs existants :

– les ZAFR, dont les critères sont européens, ne permettent pas la couverture de l'ensemble du bassin ;

– les ZFU-TE et les QPV sont trop ciblées et d'un champ géographique trop restreint. En outre, il n'existe plus, pour les nouvelles implantations, d'exonérations d'impôts locaux dans les ZFU-TE, et ne prévalent dans les QPV que des exonérations d'impôts locaux, sauf délibération contraire ;

– les ZRD sont liées aux aménagements militaires et à leur évolution et ne concernent pas le bassin minier ;

– les BER ne s'appliquent qu'à deux territoires ciblés et ne concernent pas non plus le bassin minier ;

– enfin, les ZRR sont ciblées sur les territoires ruraux, et non les zones à forte densité démographique, et ne portent donc pas, elles non plus, sur le bassin minier.

Le soutien particulier apporté au bassin minier se justifie par les très fortes difficultés de reconversion que connaît ce territoire, après près de trois siècles d'industrie charbonnière⁽¹⁾. Il s'inscrit dans une démarche déjà initiée par le précédent Gouvernement, dans le cadre des « *Engagements pour le renouveau du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais* » conclus le 7 mars 2017 par M. Bernard Cazeneuve, alors Premier ministre⁽²⁾ et qui prévoyait notamment « *un zonage fiscal incitatif couvrant plus de 80 % de la population du bassin minier et permettant d'alléger la fiscalité sur les bénéficiaires et les impôts locaux dus à raison des activités nouvelles* »⁽³⁾.

D'après l'évaluation préalable, le dispositif BUD bénéficiera à 150 communes, dont 50 actuellement situées en dehors de tout dispositif

(1) Pour reprendre les termes utilisés par l'UNESCO.

(2) L'appel à manifestation d'intérêt précédemment mentionné, lancé par la DIRECCTE des Hauts-de-France, relève de cette initiative.

(3) Communiqué de presse du Gouvernement du 18 avril 2017, Engagement pour le renouveau du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais.

d'exonérations zonées, et à 82 % de la population du bassin, soit près d'un million de personnes.

Enfin, la scission des bases des impôts locaux est pertinente : elle permet de concilier attractivité des collectivités territoriales et des EPCI et préservation des recettes fiscales locales, en offrant un choix à chaque collectivité ou établissement :

– la perte de recettes due à la moitié de base obligatoirement exonérée est compensée par un PSR ;

– si la collectivité ou l'EPCI estime nécessaire de renforcer son attractivité, il disposera de la faculté de le faire en délibérant en ce sens ;

– en revanche, s'il juge suffisant l'attractivité résultant des exonérations d'IR ou d'IS et des exonérations obligatoires d'impôts locaux, il n'aura pas à supporter une perte de recettes s'il ne vote pas les exonérations facultatives.

C'est donc un dispositif adaptable aux spécificités et besoins de chaque collectivité territoriale et EPCI que propose le présent article.

*

* *

La commission examine les amendements CF294 de M. Charles de Courson et CF179 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Charles de Courson. Nous savons tous que cet article a été conçu pour le seul bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais. Certes, il comporte, comme il se doit, des critères objectifs, mais je crains que l'un d'entre eux, celui de la densité de population, ne crée une rupture d'égalité entre les territoires. C'est pourquoi je propose de le supprimer. Nous avons déjà voté, je le rappelle, un dispositif de ce type – en partie, du reste, sur mon initiative, afin d'aider notre collègue Warsmann –, mais il concernait deux territoires : les Ardennes, qui étaient dans une situation épouvantable, et une partie de l'Ariège. En l'espèce, l'article 13 n'en concerne qu'un. Pourriez-vous nous apporter votre éclairage, monsieur le Rapporteur général ?

M. François Pupponi. Je partage l'avis de notre collègue de Courson. Je ne veux pas polémiquer mais, après avoir examiné l'amendement « Collomb » la semaine dernière, voilà que nous discutons aujourd'hui de l'article « Darmanin », pour ainsi dire. Je peux comprendre que l'on nous propose un tel dispositif, mais n'oublions pas que d'autres territoires que ceux visés par l'article 13 rencontrent les mêmes difficultés. Faisons donc en sorte que le champ d'application de l'article soit suffisamment large pour que personne ne se sente lésé.

M. le Rapporteur général. L'amendement CF294, qui, au demeurant, ne procède pas à toutes les coordinations requises, conduirait à étendre

considérablement le champ du nouveau dispositif, lequel serait applicable à toutes les communes dans lesquelles le taux de chômage est supérieur au taux national et le revenu médian inférieur à la moyenne nationale. Or, l'objectif de l'article 13 est ciblé.

Vous avez cité, monsieur de Courson, les bassins d'emploi à redynamiser (BER), qui concernent deux départements. Sans vouloir faire offense à ceux d'entre vous qui ont défendu leur prorogation, le dispositif de l'article 13 concerne tout de même une population plus importante, même si un seul secteur géographique est visé. En outre, votre amendement coûterait extrêmement cher.

Au reste, d'autres dispositifs ciblés prennent en compte des zones moins densément peuplées, je pense aux zones de revitalisation rurale (ZRR), aux BER ou aux zones de restructuration de la défense (ZRD), chacun de ces trois dispositifs ayant fait l'objet d'assouplissements en loi de finances l'année dernière et cette année. Il convient donc, me semble-t-il, d'en rester là, sans quoi nous risquons d'aller un peu trop loin.

Enfin, le dispositif tel qu'il est prévu s'inscrit dans le prolongement d'engagements qui avaient été pris sous la précédente législature.

M. Fabien Roussel. Élu du bassin minier, je défends, au nom de ma formation politique, l'idée que ce type de mesures puisse être étendu à toute zone géographique dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale, car toute mesure concourant à l'inversion de la courbe du chômage est positive. Mais je ne voudrais pas que cette disposition destinée à redresser la situation de l'emploi dans le bassin minier soit supprimée au motif qu'une telle extension ne serait pas possible. Le bassin minier, je le rappelle, compte 1,1 million d'habitants ; le taux de chômage y est de 19,7 %, soit 10 points au-dessus de la moyenne nationale, et 19 % de la population, soit 5 points au-dessus de la moyenne nationale, y vivent sous le seuil de pauvreté. Ce bassin de vie est le plus sinistré de France. Je suis favorable à ce que l'on prenne de telles mesures pour l'ensemble de la France, mais qu'elles bénéficient au moins au bassin minier, car la situation est urgente. Par ailleurs, je confirme que cette disposition fait partie d'un ensemble de propositions qui avaient été présentées par le Premier ministre Bernard Cazeneuve à Oignies, en mars dernier, et qu'elle est donc très attendue par les élus de tous bords.

Mme Marie-Christine Dalloz. Lorsque j'ai pris connaissance du projet de loi de finances rectificative, je me suis demandé comment l'article 13 pouvait ne concerner qu'un seul territoire. De fait, les critères sont définis de façon que seul le bassin houiller du Nord et du Pas-de-Calais soit pris en compte. On en comprend les raisons. La semaine dernière, déjà, nous avons examiné un amendement consacré spécifiquement à la métropole de Lyon...

Mon amendement CF179 vise, non pas à remettre en cause ce dispositif, mais à l'étendre à d'autres territoires, de manière cependant plus restrictive que ne

le demande M. de Courson, dont la proposition serait trop onéreuse. Je suggère en effet de retenir la notion de bassin houiller, qui est définie précisément dans la loi et qui permettrait d'étendre le dispositif à la Lorraine, second bassin industriel historique de France, ainsi qu'au Massif central, où se trouvent de petits bassins miniers. Cette solution présente l'avantage d'être cohérente et elle évite de laisser penser que M. Darmanin a travaillé pour son seul territoire.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je voudrais signaler une légère incohérence dans l'argumentation de notre Rapporteur général. On ne peut à la fois s'opposer à l'amendement de M. de Courson au motif qu'il s'appliquerait à beaucoup de monde et coûterait donc très cher, et estimer qu'un tel dispositif est nécessaire au Nord et au Pas-de-Calais parce que de nombreuses personnes sont concernées. Comme le dirait le Président de la République, il faut choisir l'histoire que l'on raconte. Mme Dalloz nous propose de retenir le critère du bassin minier. Nous pouvons en discuter, mais il faut être cohérent. C'est une verrue, tout de même, ce Nord-Pas-de-Calais unique.

Mme Christine Pires Beaune. Je rejoins Mme Dalloz. Bien entendu, je ne voterai pas contre cette mesure, justifiée pour cette région. Mais elle serait justifiée pour d'autres régions qui se trouvent dans une situation identique. Il me semble donc que nous pourrions retenir la notion de bassin minier et dresser la liste exhaustive des territoires concernés, en l'assortissant de critères objectifs tels que le taux de chômage. Ainsi, nous pourrions légiférer en toute connaissance de cause, sans commettre d'impair.

M. Jean-Louis Bricout. Je comprends la nécessité de flécher un dispositif vers des territoires qui se trouvent dans une situation économique et sociale dramatique. Mais cela crée des effets de zonage au détriment des territoires voisins. Je pense au département de l'Aisne qui, alors qu'il est également en grande difficulté, se trouverait pénalisé par un tel dispositif. Celui-ci devrait donc être appliqué à titre expérimental et, surtout, pouvoir être étendu aux territoires qui se trouvent en périphérie.

M. Xavier Paluszkiwicz. Je souscris à la proposition de Mme Dalloz d'étendre le dispositif à l'ensemble des bassins miniers. Je suis élu d'un territoire qui rencontre quasiment les mêmes difficultés que celui du Nord et du Pas-de-Calais, puisque le revenu médian y est inférieur à la moyenne nationale et que le taux de chômage y est très important. La proximité de la frontière luxembourgeoise n'arrange rien, dans la mesure où les disparités, notamment en matière d'urbanisme, sont telles d'un côté et de l'autre de cette frontière que les créateurs d'entreprises préfèrent s'installer au Luxembourg. Je m'entretiendrai donc avec Mme Dalloz afin que nous définissions des critères précis qui permettent d'inclure le territoire lorrain dans le dispositif.

M. le président Éric Woerth. Cette disposition soulève en effet le problème des zonages.

Mme Amélie de Montchalin. Il n'est précisé nulle part, à l'article 13, que celui-ci est limité au bassin minier : il y est question de bassins urbains. En effet, d'autres zones, telles que celles évoquées par M. Paluszkiwicz, doivent également être redynamisées, mais elles ne répondent pas à l'ensemble des critères, qui sont : 1 million d'habitants, une densité de population supérieure à la moyenne nationale, un revenu disponible médian faible et un important taux de chômage. Ces critères peuvent être remplis par d'autres territoires, mais il se trouve qu'ils ne s'appliquent qu'au Nord et au Pas-de-Calais.

M. Jean-Louis Bourlanges. C'est une sacrée coïncidence...

Mme Amélie de Montchalin. C'est une coïncidence qui correspond à un engagement du Président de la République, lequel a estimé, lorsqu'il s'est rendu sur place, que ces territoires urbains méritaient que l'on y consacre des moyens. Cela dit, nous pourrions mener une réflexion sur les territoires qui ne remplissent ni les critères des zones de revitalisation rurale ni ceux des zones urbaines denses.

M. le président Éric Woerth. En tout cas, l'exposé des motifs est clair, puisqu'il est indiqué : « *Ce zonage trouverait en pratique à s'appliquer dans les seules communes du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais* ». C'est un choix, mais la réalité est celle-là.

M. Éric Coquerel. L'article 13 vise quasiment à créer une zone franche. Or, nous ne pensons pas que ce type de dispositif, qui prive l'État de recettes, soit la solution pour redynamiser des territoires qui pâtissent notamment de la politique de désindustrialisation menée depuis des années. En tout état de cause, les entreprises qui bénéficieront de ce dispositif doivent remplir un certain nombre de critères concernant l'emploi ou le type d'emplois créés et prendre des engagements, car la liste est longue des entreprises qui ont fermé après avoir bénéficié d'aides pendant plusieurs années.

M. Roussel défendra un amendement qui vise à améliorer cet aspect du dispositif, mais l'absence de critères pose problème. Du reste, nous préférierions que soit créé, en lieu et place du CICE, qui n'est pas « critérisé », un fonds de solidarité interentreprises dont les critères d'éligibilité prendraient en compte la situation des territoires – je pense notamment à ceux qui souffrent de la désindustrialisation – ainsi que l'engagement des entreprises de créer, par exemple, des emplois en contrat à durée indéterminée. Toujours est-il que si l'on additionne les dispositifs spécifiques en faveur des territoires défavorisés, on aboutira à un mitage de zones franches, et je ne crois pas que ce soit la solution au problème de notre pays.

Mme Émilie Cariou. Je partage les observations de notre collègue Paluszkiwicz. Dans notre territoire de la Meuse, en particulier dans les anciennes villes minières, le taux de chômage est élevé, l'urbanisme quasiment à l'abandon et les infrastructures défaillantes. Il est vrai que la densité de population n'est pas suffisante pour que ces territoires bénéficient du dispositif de l'article 13. Du reste,

certains d'entre eux relèvent déjà de ZRR, et il faut éviter qu'ils cumulent les avantages. Mais nous allons réfléchir à la question d'ici à la séance publique.

M. Charles de Courson. Je suis content de notre débat, car l'objectif de mon amendement était de provoquer une discussion. Si nous reprenons les différents critères, nous nous apercevons que le premier – un taux de chômage supérieur au taux national – est, par définition, rempli par plus de la moitié des communes, que le deuxième – un revenu disponible médian par unité de consommation inférieur à la moyenne nationale – correspond également à une bonne moitié des territoires et que le troisième – une densité de population supérieure à la moyenne nationale – est difficilement compréhensible. Enfin, 70 % de la population de chaque établissement public de coopération intercommunale doivent résider dans des communes répondant aux trois critères précédents – vous voyez un peu le truc ! À quoi s'ajoute le critère du million d'habitants.

Je vous mets en garde : je pense que cet article sera censuré pour rupture d'égalité entre les territoires. Je ne suis pas du tout opposé à un dispositif de ce type : j'en ai conçu un similaire avec M. Warsmann pour les Ardennes et l'Ariège, qui a d'ailleurs été prolongé de trois ans par un amendement voté à l'unanimité lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018. Mais si nous maintenons ces critères, nous risquons d'aller dans le mur. Dès lors, comment faire ? Il est vrai qu'à force de créer de petits dispositifs secteur par secteur, on se demande où est l'égalité entre les uns et les autres. J'ajoute que la dépense est tout de même estimée à 278 millions d'euros.

M. François Pupponi. Tout d'abord, contrairement à ce que prétend Mme de Montchalin, l'exposé des motifs de l'article 13 précise bien – c'est d'ailleurs surréaliste – que le dispositif ne concerne en pratique que le bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais. Ensuite, on crée, de fait, une nouvelle zone franche. Or, je rappelle que celles-ci font l'objet d'une négociation européenne ; je ne suis donc pas certain que la disposition soit acceptée au niveau européen. Enfin, lorsqu'on exonère des entreprises d'impôts locaux, ce sont toutes les autres collectivités locales qui paient.

M. Jean-Louis Bricout. Au-delà de la constitutionnalité du dispositif, la superposition de différents dispositifs de zonage – si bien ciblés qu'ils s'apparentent parfois à du localisme, comme c'est le cas ici – produit des effets d'aubaine. Ainsi, une petite commune de ma circonscription qui a créé une maison de santé pluriprofessionnelle ne parvient pas à attirer de médecins car elle se trouve à côté d'une zone franche. En définitive, ce sont donc des territoires en difficulté qui paient pour les autres.

M. Fabien Roussel. Le débat est intéressant. Je rappelle tout de même que le bassin minier, qui est à cheval sur le Nord et le Pas-de-Calais, compte 1,1 million d'habitants, soit l'équivalent d'un gros département, et que tous les indicateurs socio-économiques y sont dans le rouge. On peut déplorer qu'il soit le seul territoire concerné par l'article 13 mais, depuis la fermeture des mines et

d'Usinor-Denain, il a accueilli une mono-industrie, celle de l'automobile, qui tient à un fil, et il n'a pas bénéficié, ou alors seulement à la marge, d'une véritable politique de solidarité nationale. Ce bassin que l'on dit urbain comprend également des zones rurales et il se caractérise surtout par un taux de chômage supérieur de 10 points à la moyenne nationale et par un taux de pauvreté supérieur de 5 points à la moyenne nationale.

M. Jean-Louis Bourlanges. Dans cette affaire, la détermination du périmètre semble avoir précédé l'établissement des critères. C'est en cela qu'il y a coïncidence. Mais c'est ainsi. Néanmoins, outre le problème de constitutionnalité, qui ne doit pas être ignoré, la question du coût est importante. Je souhaiterais donc savoir, monsieur le Rapporteur général, s'il vous paraît possible de revoir le dispositif avec le Gouvernement. Il faudrait en effet éliminer le critère de la densité, qui vise à discriminer arbitrairement et rompt ainsi le principe d'égalité, et rendre, par exemple, celui du taux de chômage plus exigeant. Ou bien on adopte le critère historique, c'est-à-dire la production houillère, proposé par Mme Dalloz. En tout état de cause, le Gouvernement ne peut maintenir ce dispositif arbitraire et sélectif. Il conviendrait donc de le redéfinir afin de le rendre rigoureux et plus juste.

Mme Christine Pires Beaune. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il s'agit évidemment d'une bonne mesure mais, pour cette raison précisément, elle doit être étendue à d'autres territoires qui se trouvent dans la même situation. Je vais prendre un exemple pour illustrer mon propos. Saint-Éloy-les-Mines compte 3 700 habitants, le taux de chômage y est de 20,4 %, donc supérieur à la moyenne nationale, le taux de pauvreté y est de 18,3 % et le revenu médian y est inférieur à la moyenne nationale. Cette commune répond donc aux critères définis à l'article 13, sauf à celui de la densité démographique. Certes, elle se trouve en ZRR, mais tel n'est pas le cas d'autres communes qui sont dans une situation analogue et qui ne bénéficieront pas non plus du dispositif de l'article 13. Je souhaite donc que nous adoptions une mesure équitable : à situation égale, dispositif égal.

M. Xavier Paluszkiwicz. Nous pourrions en effet revenir sur le critère de la densité. Mais j'insiste sur la nécessité de trouver un accord avec le Sénat pour qu'il examine la proposition de loi réformant le code minier, qui a été discutée en mars dernier à l'Assemblée. Par ailleurs, puisque M. Roussel a indiqué que ce dispositif correspondait à un engagement pris par le Premier ministre l'an dernier, j'ajoute que M. Bernard Cazeneuve s'est également rendu, en compagnie de M. Christian Eckert, à Longwy, où il s'est aussi engagé à ce que ces territoires soient concernés. Je le répète, le seul problème qui se pose est celui du critère de densité ; je souhaite donc que l'on puisse le revoir.

M. le président Éric Woerth. Il y a un autre critère à prendre en compte, c'est le changement de Premier ministre...

M. le Rapporteur général. J'ai parfois le sentiment que l'on réinvente l'eau chaude. En effet, on ne parle pas des huit autres dispositifs ciblés. Or, le critère fondamental des ZRR est la densité démographique. Quant aux critères des BER, dont on a voté la prolongation dans l'enthousiasme général, ils sont les suivants : un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de 3 points au taux national, une variation annuelle moyenne négative de population supérieure à 0,15 %, une variation annuelle moyenne négative d'emploi supérieure à 0,75 %. Et j'ajoute qu'il était précisé, dans l'exposé sommaire de l'amendement qui a prorogé ce dispositif, que ce dernier ne concernait que les Ardennes et l'Ariège. Ces dispositifs n'ont pas été pour autant jugés inconstitutionnels. Que ceux qui les contestent de manière générale fassent attention à ne pas être concernés par l'un d'eux – je pense aux ZRD et à la Marne, par exemple.

En tout état de cause, leur caractère inconstitutionnel ne me paraît pas fondé, sans quoi ils auraient été censurés. Nous nous sommes battus pour que la définition des ZRR permette une sortie en sifflet, en établissant des critères assez proches de ceux dont nous discutons. Prenez donc garde à ce que vous dites sur les dispositifs ciblés car, à trop les critiquer, on risque de les faire tomber l'un après l'autre. Or, ce n'est pas notre but.

Quoi qu'il en soit, je suis défavorable aux amendements CF294 et CF179, dont nous discuterons, de toute façon, avec le ministre en séance publique. Je conclurai par un trait d'humour, en faisant remarquer à Mme Dalloz que, son amendement concernant également les anciennes mines, je pourrais peut-être en bénéficier en tant que détenteur d'une charte de 1143 de l'Empire allemand qui m'autorise à exploiter des mines...

La commission rejette successivement les amendements CF294 et CF179.

Elle en vient ensuite à l'examen de l'amendement CF172 de M. Fabien Roussel.

M. Fabien Roussel. Afin que les mesures d'incitation fiscale dont bénéficieront les entreprises qui s'implanteront dans cette zone puissent véritablement servir l'emploi local, nous proposons d'ajouter que 50 % au moins des emplois créés doivent être occupés par des personnes issues des communes du bassin minier.

M. le Rapporteur général. Je rappelle que, lors de la présentation du texte devant notre commission, M. Darmanin a indiqué qu'il accueillerait favorablement une telle initiative. Au demeurant, de telles clauses d'embauche locale ne sont pas inédites puisqu'elles existent déjà pour les entreprises qui se sont implantées en zone franche urbaine à compter de 2015. Avis favorable, donc.

La commission adopte l'amendement CF172 (amendement 341).

Elle examine ensuite les amendements identiques CF180 de M. Michel Castellani et CF253 de M. François Pupponi.

M. Michel Castellani. Cet amendement reprend une délibération votée par l'Assemblée de Corse, qui vise à favoriser l'installation d'entreprises en zone de montagne, notamment dans les petites communes isolées, grâce à une politique fiscale aménagée. Mais les critères définis peuvent être étendus à de nombreuses régions.

M. le Rapporteur général. Le dispositif bénéficierait aux entreprises existantes ainsi qu'à celles qui seront créées jusqu'en 2027. Or, non seulement cela va très au-delà des prescriptions de la loi de programmation des finances publiques, mais cette date est largement postérieure à celle retenue pour les autres dispositifs zonés, qui est fixée à décembre 2020, ces dispositifs étant prorogés de trois ans en trois ans. Par ailleurs, toute la Corse est classée en zone d'aide à finalité régionale (ZAFR) et la quasi-totalité de l'île est en ZRR. Or, les avantages des ZRR sont plus intéressants, puisque l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'IS dure huit ans, dont cinq ans à 100 %, et que des exonérations de cotisations sociales sont prévues.

Sans nier la spécificité de la Corse, je ne vois pas très bien l'opportunité du dispositif. Il existe déjà plusieurs dispositifs spécifiques à l'île : le crédit d'impôt pour investissement en Corse, dont le taux a d'ailleurs été majoré à 30 % l'an dernier pour les TPE ; l'exonération de taxe foncière sur les propriétés agricoles ; l'abattement de 25 % sur les bases communales de cotisation foncière des entreprises (CFE) ; des dispositions spéciales en matière de TVA. Avis défavorable.

M. François Pupponi. L'amendement a été déposé aussi parce que le Gouvernement s'était engagé à mettre en place, dans le cadre de ce PLFR, des dispositifs particuliers pour la Corse, notamment pour le financement de la collectivité unique, et que l'engagement n'a pas été tenu. Ensuite, depuis la création des fonds d'investissement de proximité (FIP), la tradition est qu'il existe un différentiel entre FIP continentaux et FIP corses. Les premiers ont vu leur taux de réduction augmenté en loi de finances la semaine dernière, les seconds n'ont pas été modifiés, si bien que l'avantage comparatif de la Corse diminue.

M. Michel Castellani. Le Rapporteur général a fait le tour des exonérations dont bénéficie la Corse, mais il s'agit d'une zone insulaire très marquée au plan économique et social, où le niveau de chômage est très élevé, la précarité considérable, le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté largement supérieur à la moyenne. Les réalités sociales de l'île plaident pour conforter la création d'entreprises.

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

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, elle **rejette** ensuite l'amendement CF181 de M. Fabien Roussel.*

Elle est saisie de l'amendement CF204 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement vise à demander au Gouvernement un rapport sur les conséquences de l'article 13 pour les collectivités locales en matière de compensations d'exonérations.

M. le Rapporteur général. Je demande son retrait. Le rapport ne me semble pas complètement inutile mais le délai prévu ne serait pas suffisant, et mieux vaudrait, par ailleurs, produire un rapport sur l'ensemble des dispositifs plutôt que sur les seuls bassins urbains à dynamiser.

Mme Christine Pires Beaune. Je le retire mais j'aimerais que vous insistiez pour que l'on ait une ligne spécifique sur le rapport relatif aux remboursements et dégrèvements.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CF295 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il paraît qu'une de nos fonctions est d'évaluer les politiques publiques, mais on oublie toujours de prévoir un rapport de suivi de l'impact d'une mesure. Tel est l'objet de notre amendement.

M. le Rapporteur général. Il est trop tôt, après un an d'application seulement, pour évaluer ce dispositif. Mieux vaut adopter la démarche proposée par Mme Pires Beaune.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 13 modifié.

*
* *

Après l'article 13

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission rejette l'amendement CF254 de M. François Pupponi.

*
* *

Article additionnel après l'article 13

Extension de l'exonération d'impôts commerciaux applicable dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) à la première transmission familiale d'une entreprise non individuelle

La commission examine ensuite l'amendement CF309 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Cet amendement s'inscrit dans la ligne de l'article 10 *bis* du projet de loi de finances (PLF) pour 2018, adopté par notre assemblée et voté conforme par le Sénat, qui prévoit le maintien des exonérations d'IR ou d'IS applicables dans les ZRR à la première transmission familiale d'une entreprise individuelle. Le dispositif avait été proposé par Valérie Rabault et nous l'avions retravaillé pour la séance. L'amendement vise à étendre cet assouplissement bienvenu aux transmissions familiales portant sur les autres entreprises. Il s'agit d'une mesure de cohérence avec notre vote en PLF, et éliminant le risque de rupture d'égalité évoqué par le ministre lors des débats.

M. Charles de Courson. C'est un excellent amendement, sur lequel nous travaillons depuis deux ou trois ans.

La commission adopte l'amendement CF309 (amendement 342).

*
* *

Après l'article 13

Puis la commission étudie l'amendement CF79 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement prend en compte la situation des sociétés de capitaux transparentes, créées par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, permettant aux investisseurs de déduire les pertes éventuelles de revenus pour le calcul de l'impôt, l'État prenant en charge la moitié du risque en cas de cessation de paiement. Mais cette incitation échoue en grande partie à cause d'une disposition du code général des impôts, l'article 156, qui « tunnelise » les revenus et élimine la plupart des investisseurs. Nous proposons donc de résoudre ce problème juridique en donnant une impulsion à un système dont chacun fait la promotion.

M. le Rapporteur général. L'amendement professionnalise l'investissement mais crée du même coup une inégalité entre les associés des sociétés de l'article 239 *bis* AB et les associés de toutes les autres sociétés de personnes, qui resteraient soumis au droit commun. Paradoxalement, cela revient à traiter moins bien les associés des sociétés de personnes que les associés de

sociétés de capitaux qui, sur option, choisissent le régime de l'IR. Une telle rupture de l'égalité rend la mesure inconstitutionnelle.

Mme Véronique Louwagie. Si l'on veut dynamiser le dispositif, il est important de le porter auprès des non-professionnels.

La commission rejette l'amendement.

La commission est saisie de l'amendement CF191 de M. Christophe Bouillon.

M. Christophe Bouillon. Cet amendement réaffirme l'impératif de la sécurité d'approvisionnement, qui passe par l'existence de stocks stratégiques. Il appelle également notre attention sur l'ambition industrielle de notre pays, où il existe encore des raffineries qui procurent des emplois et des ressources aux territoires.

La valorisation comptable des stocks obligatoires est liée à la fluctuation des marchés. Concrètement, quand il existe des gains latents pour ces stocks, ils sont intégrés à 100 % dans l'assiette fiscale, alors que les pertes ne sont imputées qu'à hauteur de 50 % des profits éventuels les années suivantes. Cela pénalise ceux qui ont choisi d'investir en France car les règles sont différentes dans d'autres pays européens. Il vous est donc proposé d'introduire un mécanisme qui permette d'imputer sans plafonnement les pertes liées aux fluctuations des courants internationaux de référence.

M. le Rapporteur général. Je me demande si certains marronniers n'ont pas des racines dans les nappes pétrolifères... Car c'est un amendement qui a déjà été déposé et rejeté en 2015, en 2016, et peut-être même avant.

Le report en avant est sans limite dans le temps : même si un plafond en valeur est prévu, ce dernier n'a qu'un effet de trésorerie car l'intégralité du déficit pourra *in fine* être imputée sur les exercices ultérieurs. Il ne paraît guère opportun d'introduire une exception sectorielle à une règle générale qui s'applique de la même manière à tout le monde. La gestion de la fluctuation des cours pétroliers est censée être prise en compte par les entreprises de ce secteur, pour leur fonctionnement. Les années où les cours remontent, cet amendement, étrangement, n'est pas proposé. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Ce n'est pas parce que c'est un marronnier que c'est un mauvais amendement. Comment justifier, du point de vue de l'intérêt général, la dissymétrie de traitement entre la hausse et la baisse ? La règle est discriminatoire, et la discrimination pèse particulièrement sur les pétroliers, astreints à trois mois de stocks au minimum.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF80 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit de clarifier les conditions d'application du taux réduit d'IS. L'amendement précise que la prise en compte de la somme des chiffres d'affaires de chacune des sociétés membres d'un groupe intégré ne vaut que pour l'application du taux réduit à la société mère de ce groupe. Pour l'application du taux réduit à une société détenue pour 75 % au moins par une société mère d'un groupe fiscalement intégré sans pour autant être membre du groupe intégré elle-même, seul le chiffre d'affaires propre de la société mère est pris en compte, à l'exclusion des chiffres d'affaires réalisés par les autres sociétés membres de ce groupe.

M. le Rapporteur général. Cet amendement avait été retiré par son auteur l'an dernier, car il est satisfait. Seule la société mère d'un groupe fiscalement intégré bénéficie du taux réduit de 15 % pour la simple et bonne raison que, dans un groupe fiscalement intégré, seule la société mère est redevable de l'IS. Les autres sociétés membres du groupe n'en sont pas redevables. La précision que vous entendez apporter n'est donc pas utile.

L'amendement est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF184 et CF185 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. Les deux amendements ne diffèrent que par la date d'application : 1^{er} janvier prochain pour le premier, douze mois plus tard pour le second. En 2004 a été créé un crédit d'impôt cinéma, dont l'objectif était de défendre la langue et la culture françaises. Le champ en a été étendu en 2015. Il s'agit de revenir sur cette extension, considérant que les effets spéciaux n'ont rien à voir avec la langue française. En outre, cela rapportera de l'argent à l'État.

M. le Rapporteur général. Tout comme Mme Karine Berger, Mme Rabault était plutôt opposée à la logique générale de cet élargissement. Par cet amendement, vous tendez à revenir sur la seule dérogation à l'usage de la langue française. Ce point n'est peut-être pas le plus important, ni le plus onéreux, des élargissements du crédit d'impôt cinéma voté à l'époque. Plutôt que d'ajuster ce seul point, je propose une évaluation d'ensemble de ces dépenses fiscales au printemps, afin d'examiner si les élargissements votés par votre majorité entre 2012 et 2017, qui ont conduit à faire passer l'enveloppe des dépenses fiscales en faveur du cinéma de 143 à 321 millions d'euros, étaient justifiés. Je donne donc un avis défavorable à l'amendement au profit de cette évaluation.

M. Charles de Courson. Mme Pires Beaune a raison, et pour une fois qu'un amendement réduit la dépense fiscale, cela mérite d'être salué. Le précédent président de la commission des affaires culturelles ne cessait de déposer des amendements pour élargir les dépenses fiscales, et il a tellement exagéré qu'une partie du groupe socialiste s'est même révoltée. Les gens qui bénéficient des sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle

(SOFICA) et du dispositif cinéma sont extrêmement « rentés », pour parler comme l'extrême-gauche d'autrefois...

Mme Christine Pires Beaune. Je vais retirer les amendements et les redéposer en séance car je considère que le débat doit avoir lieu. Au vu de leurs montants, les crédits d'impôt culturels méritent une révision globale.

Les amendements sont retirés.

*
* *

Article additionnel après l'article 13
Prorogation du crédit d'impôt phonographique

La commission aborde les amendements identiques CF148 du Rapporteur général et CF240 de Mme Amélie de Montchalin.

Mme Amélie de Montchalin. Il s'agit de proroger le crédit d'impôt pour production phonographique créé en 2006. Nous souhaitons continuer d'apporter notre soutien à un secteur qui a chuté de plus de 60 % depuis 2002 en raison de l'évolution des technologies et des pratiques culturelles. Le coût de l'amendement est estimé à 8 millions d'euros en 2020, 2021 et 2022. Il faut éviter un choc fiscal dans ce secteur essentiel au rayonnement de la France.

M. le Rapporteur général. Avec 8 millions d'euros, ce ne sont pas du tout les mêmes échelles que précédemment, et le secteur concerné est très différent de celui du cinéma qui, comme l'a fort justement rappelé Charles de Courson, bénéficie d'autres mesures. J'y suis favorable.

La commission adopte les amendements CF148 et CF240 (amendement 343).

*
* *

Après l'article 13

La commission examine ensuite l'amendement CF81 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement vise à définir les dépenses entrant dans la détermination de la base du crédit d'impôt recherche (CIR). Il existe un dispositif contraignant le sous-traitant à inclure dans son CIR les dépenses de recherche réalisées pour ses clients français, et à en déduire le chiffre d'affaires réalisé avec ces mêmes clients. Le 2 mars 2016, l'administration fiscale a apporté une précision bienvenue, en limitant la déduction des revenus aux

dépenses effectivement engagées par le prestataire. Toutefois, cette précision a été annulée quelques jours plus tard, au motif d'une erreur matérielle. L'amendement vise à réintroduire dans la loi cette précision de bon sens.

M. le Rapporteur général. Je serai plus prudent que vous, car si vous limitez la déduction aux seules dépenses et non aux sommes facturées, l'amendement peut conduire à ce qu'une partie de ces sommes soit prise en compte deux fois, en totalité pour le CIR du donneur d'ordre et en partie pour celui du sous-traitant. Je demande donc le retrait de l'amendement, pour éviter un risque d'optimisation que vous ne souhaitez pas non plus.

M. Charles de Courson. C'est un vrai problème, et ce depuis plusieurs années. La solution ne serait-elle pas que Mme Louwagie redépose son amendement en séance pour obtenir une réponse du Gouvernement, car la question peut parfaitement être résolue par simple instruction administrative ?

La commission rejette l'amendement.

Puis elle étudie, en discussion commune, les amendements CF157 et CF158 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit de poursuivre la discussion que nous avons eue sur la transformation du CICE en baisses de cotisations salariales. Nous avons déposé un amendement précisant que les salaires concernés allaient jusqu'à trois fois et demie le SMIC. Le ministre présent avait répondu que cela coûtait trop cher et qu'il n'y était pas favorable, puis le Premier ministre a considéré que c'était une bonne idée, mais jusqu'à trois SMIC seulement. C'est l'application stricte du rapport Gallois, un des bons rapports de ces dernières années, et qui est à l'origine du CICE. Nous approuvons l'idée de transformer le CICE, mais si nous voulons réellement améliorer notre compétitivité, il faut intégrer les salaires de l'industrie, c'est-à-dire les emplois exposés à la compétition internationale.

Le premier amendement prévoit des allègements jusqu'à trois fois et demie le SMIC ; le second, de repli, jusqu'à trois fois seulement.

M. le Rapporteur général. Si débat il doit y avoir, il devrait plutôt porter sur les allègements de charges, qui remplaceront le CICE en 2019. Le ministre vous a dit n'être pas fermé à toute discussion sur ce point. Il vous a même proposé une méthode : travailler la question à fond, en étudiant tous les effets et en dressant un bilan coûts-avantages. Je vous invite à retirer les amendements au profit d'une telle discussion. Leur coût, en outre, est très élevé : au moins 4,6 milliards d'euros par an, et sans doute plus.

M. Charles de Courson. C'est un débat que nous avons depuis des années en commission des finances : faut-il réduire les cotisations sociales seulement en bas de l'échelle des salaires, ou faut-il aller plus loin ? Quand on les baisse au bas de l'échelle, on ne protège pas l'industrie mais les services peu ou

pas délocalisables. Le rapport Gallois préconisait un champ d'application compris entre 1,5 et 3,5 SMIC, plutôt que commençant à un SMIC. C'était une position courageuse conforme aux intérêts à long terme du pays. Mais cela n'a pas été fait.

La transformation du CICE en exonérations de charges aura pour effet de substituer une charge non déductible à une charge déductible. Vous récupérerez donc en IR et en IS environ 3,5 milliards d'euros. Le Gouvernement ayant dit que l'opération devait être neutre, je pense que vous devriez utiliser ces 3,5 milliards pour relever le plafond le plus haut possible, dans cette limite.

Mme Amélie de Montchalin. Vous avez bien écouté le Premier ministre, monsieur le président, mais il a aussi ajouté que c'était un très bon objectif à condition que la situation des comptes publics soit rétablie. Nous partageons l'idée, nous en voyons tous les avantages, mais nous faisons déjà beaucoup de choses en 2018 et nous n'avons pas les moyens budgétaires d'élargir la baisse de charges telle que vous le proposez.

M. le président Éric Woerth. Vous pouvez renoncer à supprimer la taxe d'habitation et la remplacer par des mesures de compétitivité. Nous vous faisons des propositions et nous les assumons.

M. Éric Alauzet. Incontestablement, c'est là qu'il faut agir. Si notre commerce extérieur va si mal, si la part de l'industrie dans le PIB s'est contractée, c'est parce que l'offre n'est pas à la hauteur, et nous savons que c'est par les salaires les plus élevés qu'on pourra y répondre. Le précédent gouvernement, comme celui d'avant, pour des raisons d'efficacité immédiate et de réponse au chômage, se sont concentrés sur les bas salaires, mais il n'y a pas de doute sur l'objectif. Simplement, on ne peut pas tout faire en même temps. Vous-même, monsieur le président, vous devriez hiérarchiser vos propositions, entre le maintien du CICE à 7 %, l'allègement de charges à 3,5 fois le SMIC, la baisse de l'IS pour toutes les entreprises, l'exonération des heures supplémentaires, la réduction de l'IR... Vous ne pourriez pas tout faire en même temps. Il faut étaler les mesures dans le temps et c'est qu'a prévu le Gouvernement.

M. Éric Coquerel. Cet échange entre libéraux et extrêmes libéraux est très intéressant. La pente est prise : ce que propose M. Woerth, la majorité s'apprête à le faire dans les mois à venir. Les charges sociales sont des cotisations sociales, c'est-à-dire du salaire socialisé, et c'est ce qui finance la solidarité nationale. La majorité En Marche est en train de casser tout le système de solidarité, et Les Républicains proposent même de recourir à l'impôt le plus injuste, la TVA, qui touche tous les Français de manière non progressive.

M. Gilles Carrez. Cela fait des années que l'on discute du sujet à l'aveuglette. J'ai demandé il y a quelques années une analyse précise de la distribution des exonérations de charges sociales patronales, qu'il s'agisse du dispositif « Fillon » ou du CICE. Les seules statistiques dont nous disposions sont très générales, par grands secteurs d'activités, par grandes branches selon les

données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), et c'est en vain que j'ai demandé à ce que nous puissions travailler par échantillons d'entreprises. La transformation du CICE qui vient d'être votée, ramenant celui-ci à 6 % de baisse directe des charges, est une bonne chose, mais le dispositif comporte maintenant une progressivité au bénéfice des salaires proches du SMIC. Or, nous ne savons pas qui bénéficie exactement de ces exonérations. On nous répète depuis des années que ce sont les sociétés de la grande distribution, du nettoyage et d'autres, mais en vérité nous n'avons pas d'éléments. Les entreprises exportatrices sont-elles vraiment pénalisées ? On ne le sait pas. On tourne en rond depuis des années, sans diagnostic précis.

M. Jean-Louis Bricout. Le CICE fait partie des politiques de l'offre. Il aurait pu être mieux fléché vers des entreprises qui ont vocation à exporter, mais, quoi qu'il en soit, il me semble qu'une économie doit marcher sur ses deux jambes et qu'il est temps à présent de mener des politiques de redistribution et de soutien au pouvoir d'achat, des politiques de la demande, qui bénéficient à nos entreprises de proximité. C'est pourquoi je ne voterai pas ces amendements.

La commission rejette les amendements.

*

* *

Article 14

Suppression de la procédure d'agrément préalable pour l'application du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration réalisées au profit d'une personne morale étrangère

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article rend compatible avec le droit de l'Union européenne la législation française en matière de fusion de sociétés, en substituant à l'agrément préalable obligatoire permettant de faire bénéficier les opérations transfrontalières du régime spécial des fusions (qui prévoit un sursis d'imposition des plus-values) une déclaration spéciale, dont le défaut conduira à l'application d'une amende forfaitaire de 10 000 euros.

Il transpose également dans le droit national la clause anti-abus générale prévue par la directive « fusion » du 19 octobre 2009, excluant du bénéfice du régime des fusions les opérations principalement motivées par un objectif de fraude ou d'évasion fiscales.

Enfin, le présent article procède à des aménagements des régimes applicables aux apports partiels d'actif, aux scissions et aux apports-attributions, dans un souci de cohérence d'ensemble du régime juridique encadrant les opérations de restructuration.

L'impact budgétaire de la mesure n'est pas chiffrable.

Le 8 mars 2017, la Cour de justice de l'Union européenne, dans le cadre d'une question préjudicielle, a dit pour droit que le fait, pour la loi française, de subordonner le bénéfice du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration transfrontalières, à l'obtention d'un agrément préalable, méconnaissait la liberté d'établissement : les mêmes opérations, lorsqu'elles sont internes, peuvent bénéficier de ce régime spécial sans agrément.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement de Mme Bénédicte Peyrol ayant fait l'objet d'un avis favorable du Rapporteur général, qui garantit la conformité de tout le dispositif au droit européen. Cet amendement supprime l'engagement que devait prendre la société apporteuse de titres de calculer la plus-value ultérieure selon certaines modalités, qui s'assimilait à une condition *a priori* contraire à la directive « fusion », pour le transformer en conséquence du régime spécial.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LE RÉGIME FISCAL DES FUSIONS DE SOCIÉTÉS

Juridiquement, la fusion de sociétés ⁽¹⁾ est l'opération par laquelle deux sociétés – ou plus – réunissent leur patrimoine pour n'en former plus qu'une seule, selon deux modalités prévues à l'article L. 236-1 du code de commerce :

– la fusion par création d'une société nouvelle, hypothèse dans laquelle deux sociétés transfèrent leur patrimoine dans une nouvelle société ;

– la fusion par absorption, hypothèse dans laquelle une société dissoute transfère son patrimoine à une autre société préexistante.

Dans les deux hypothèses, les associés des sociétés dissoutes doivent devenir associés de la société nouvelle ou absorbante.

La société créée ou absorbante se retrouve substituée aux sociétés absorbées dans tous leurs biens, droits et obligations.

Les fusions et opérations assimilées portant sur des entreprises relevant de l'impôt sur les sociétés (IS) font l'objet de deux régimes fiscaux, celui de droit commun et le régime spécial (également appelé « régime de faveur »). Quel que soit le régime retenu, les règles suivantes demeurent applicables :

– imposition immédiate des bénéfices de la société absorbée (en application des règles de droit commun des cessions d'activité) ;

– possibilité pour la société absorbante d'imputer sur ses bénéfices le déficit de la société absorbée ;

– imposition du boni de fusion dans le chef des associés de la société absorbée (il s'agit d'un revenu distribué).

(1) Les apports partiels d'actif et les scissions sont présentées infra, au 4 du B du présent I.

A. LE RÉGIME DE DROIT COMMUN

Le régime de droit commun s'applique à toutes les sociétés qui ne sont pas soumises à l'IS français, c'est-à-dire :

- aux sociétés françaises relevant de plein droit l'impôt sur le revenu (IR) ;
- aux sociétés françaises qui ont opté pour l'assujettissement à l'IR ;
- aux sociétés étrangères.

Il s'applique également aux sociétés soumises à l'IS, en cas d'option en ce sens (pour ces dernières, en effet, c'est en principe le régime spécial qui s'applique).

En application du régime de droit commun, la fusion vaut cession pour la société absorbée, devant ainsi conduire à une imposition d'une cession totale d'entreprise en application des dispositions combinées du 2 de l'article 221 et des 1 et 3 de l'article 201 du CGI.

Les conséquences fiscales du régime de droit commun, pour les entreprises à l'IS, sont :

- pour l'entreprise absorbée :
 - l'imposition au taux normal du bénéfice réalisé entre la clôture du dernier exercice et la date de fusion, des éléments ayant fait l'objet d'une imposition différée (tels que les provisions) et des plus-values à court terme ;
 - l'imposition au taux réduit des plus-values à long terme dégagées au cours de l'exercice, entre la clôture de l'exercice précédent et la date de la fusion.

– pour l'entreprise absorbante, qui reprend les éléments apportés pour leur valeur d'apport, les plus-values ultérieures seront imposées en fonction de cette valeur d'apport et de la date d'entrée de ces éléments dans son patrimoine ⁽¹⁾.

B. LE RÉGIME SPÉCIAL

1. Les caractéristiques du régime spécial

La plupart des sociétés se placent sous le régime spécial des fusions, consacré à l'article 210 A du CGI (et prévu aux articles 210-0 A à 210 C du CGI). En application du régime spécial, la fusion ne doit pas entraîner d'imposition supplémentaire pour la société absorbée. En effet, aux termes du premier alinéa

(1) Les amortissements seront eux aussi calculés selon les mêmes modalités.

du 1 de l'article 210 A, « *les plus-values nettes et les profits dégagés sur l'ensemble des éléments d'actifs apportés du fait d'une fusion ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés* ».

Concrètement, les plus-values dégagées sur les éléments d'actifs apportés lors d'une opération de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif relevant du régime spécial sont placées en sursis d'imposition.

Dans le cadre de ce régime, la fusion n'est pas considérée comme entraînant une cession totale d'entreprise, mais comme une opération intercalaire dans le cadre de laquelle la société nouvelle ou absorbante, issue de la fusion, sera vue comme continuant l'exploitation des sociétés absorbées. À ce titre, la société absorbante doit prendre et respecter certains engagements, prévus au 3 de l'article 210 A du CGI.

2. Les fusions concernées par le régime spécial

Les fusions auxquelles le régime spécial s'applique obéissent à une définition particulière, prévue à l'article 210 A. Sont concernées les opérations qui présentent les caractéristiques suivantes :

- la société absorbée est dissoute sans liquidation ;
- le patrimoine de la société absorbée fait l'objet d'une transmission universelle à la société absorbante ;
- les associés de la société absorbée se voient attribuer des titres de la société absorbante avec, le cas échéant, l'attribution d'une soulte qui n'excède pas 10 % de la valeur nominale des titres de la société absorbante attribués.

Ces caractéristiques s'appliquent aussi bien aux fusions avec absorption qu'aux fusions avec création d'une société nouvelle, en application du 1° de l'article 210-0 A du CGI.

En vertu du 1 de l'article 210 C du CGI, le régime spécial ne s'applique en principe qu'aux opérations de fusion auxquelles participent des personnes morales soumises à l'IS français, quelle que soit leur forme juridique.

Sont donc exclues du régime spécial des fusions :

- les sociétés de personnes qui n'ont pas opté pour l'assujettissement à l'IS, et qui relèvent donc de l'IR ;
- les sociétés de capitaux qui ont opté pour l'IR ;
- les opérations par lesquelles une société à l'IS est absorbée par une société exonérée d'IS, qui ne peut par définition satisfaire aux engagements prévus au 3 de l'article 210 A, qui conditionnent le bénéfice du régime spécial.

3. L'application du régime spécial aux apports faits à des sociétés étrangères agréés par le ministre chargé du budget

a. L'exigence d'un agrément préalable de l'opération

Les sociétés étrangères n'étant pas assujetties à l'IS, lorsqu'une société française fait un apport à une société étrangère (hypothèse d'une absorption de la société française), c'est le régime de droit commun qui s'applique.

Cependant, le 2 de l'article 210 C du CGI permet le bénéfice du régime spécial aux apports d'une société française à une société étrangère, à la condition expresse d'un agrément préalable de ces apports, délivré si les conditions suivantes, prévues au 3 de l'article 210 B, sont satisfaites :

– l'opération est justifiée par un motif économique (exercice par la société bénéficiaire de l'apport d'une activité autonome, amélioration des structures ou association entre la société apporteuse et la société bénéficiant de l'apport) ;

– l'opération n'a pas pour objet principal la fraude ou l'évasion fiscales (clause générale anti-abus, qui se retrouve dans d'autres dispositifs de droit fiscal) ;

– l'opération ne fait pas obstacle à l'imposition future des plus-values en sursis d'imposition.

Ces trois critères constituent la transposition de l'article 11 de la directive du 23 juillet 1990⁽¹⁾ dite directive « fusion », repris à l'article 15 de la directive « fusion » du 19 octobre 2009⁽²⁾ et qui permet à un État membre de ne pas appliquer les règles de non-imposition des plus-values dans le cadre de fusions, lorsque l'objectif principal de l'opération est la fraude ou l'évasion fiscales. L'absence de motifs économiques valables de l'opération constitue une présomption d'objectif principal de fraude ou d'évasion fiscales.

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

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

La directive « fusion »

Les opérations transfrontalières de fusions, de scissions et d'apports partiels d'actif font l'objet d'un encadrement européen à travers la directive « fusion ». La directive du 23 juillet 1990 ⁽¹⁾ ayant fait l'objet de nombreuses et importantes modifications, il a été décidé de la refondre, aux fins de consolidation, avec la directive du 19 octobre 2009 ⁽²⁾.

Cette directive vise à lever les entraves aux restrictions ou distorsions existantes dans les législations nationales, afin d'éviter toute imposition à l'occasion d'une opération de fusion, scission ou apport partiel d'actif, tout en sauvegardant les intérêts financiers de l'État membre de la société absorbée ou apporteuse.

En vertu de cette directive, les opérations de fusions, scissions ou apports partiels d'actif conduisent soit à la transformation de la société apporteuse en établissement stable de la société bénéficiaire de l'apport, soit au rattachement des actifs à un établissement stable de cette dernière société.

Les plus-values résultant de ces opérations, en application de l'article 4 de la directive, ne sont pas imposées.

Néanmoins, l'article 15 de cette directive prévoit une clause anti-abus, permettant aux États membres de ne pas appliquer le régime de la directive lorsque les opérations ont comme objectif principal la fraude ou l'évasion fiscales (il s'agit d'un type de clause anti-abus générale qui se retrouve dans d'autres directives européennes).

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

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

Dans les faits, l'administration fiscale, lorsqu'elle instruit les demandes d'agrément, porte surtout son attention sur l'existence de motifs économiques valables : dès lors que ces derniers sont bien constatés, l'objectif principal de fraude ou d'évasion fiscales est censé faire défaut.

Enfin, dans le souci de lutter contre les schémas d'évitement fiscal, le régime spécial des fusions n'est pas applicable aux opérations réalisées par des sociétés qui sont établies dans un État ou territoire n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale prévoyant une assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

b. La procédure d'agrément préalable

En application de l'article 1649 *nonies* du CGI, l'agrément est délivré par le ministre chargé du budget. Toute demande d'agrément, en vertu de cet article, doit être préalable à l'opération sur laquelle elle porte.

Cela signifie que l'administration doit être informée de l'opération avant la réalisation de cette dernière (la date du cachet postal ou, en cas de dépôt physique, de dépôt, font foi). Par souplesse, la fourniture de l'intégralité des pièces nécessaires n'est pas exigée. En revanche, doivent impérativement être mentionnées l'identité du demandeur – la société absorbée – et la nature de l'opération (ainsi que, par définition, le fait qu'est demandé le bénéfice du régime spécial).

Le caractère tardif d'une demande, c'est-à-dire son dépôt après le début de l'opération, la rend irrecevable et fait ainsi obstacle à l'octroi de l'agrément et, par conséquent, au bénéfice du régime spécial.

Le ministre chargé du budget dispose de quatre mois pour instruire la demande. Au bout de quatre mois, en l'absence de réponse, le silence gardé par le ministre vaut rejet de la demande d'agrément⁽¹⁾. Tout rejet doit être motivé (dans l'hypothèse d'un rejet implicite, la société pourra demander que la motivation lui soit précisée).

Il convient toutefois de préciser que la procédure d'agrément préalable n'est pas suspensive de l'opération de fusion : cette dernière peut donc se dérouler une fois la demande d'agrément faite, avant l'obtention de l'agrément. Naturellement, un refus d'agrément, s'il ne remettra pas en cause l'opération, rendra inapplicable le régime spécial.

4. Le régime spécial applicable aux apports partiels d'actif et aux scissions

a. Le régime applicable aux apports partiels d'actif

L'apport partiel d'actif désigne l'opération par laquelle une personne va apporter une partie de ses éléments d'actif, en contrepartie de quoi elle recevra des titres émis par la société bénéficiaire de l'apport. Il se distingue de la fusion ou de la scission, qui entraînent la disparition de la société absorbante ou scindée. En principe, l'apport partiel d'actif entraîne les conséquences fiscales d'une cessation partielle d'activité, notamment s'agissant de l'imposition des plus-values.

Cependant, aux termes du 1 de l'article 210 B du CGI, le régime spécial des fusions s'applique à l'apport partiel d'actif d'une ou plusieurs branches complètes d'activité ou d'éléments assimilés⁽²⁾ dès lors que la société apporteuse s'engage :

(1) En application du b du II de l'article 2 du décret n° 2001-907 du 3 octobre 2001 pris pour l'application au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

(2) En application du dernier alinéa du 1 de l'article 210 B, les éléments assimilés correspondent à des apports de participations portant sur plus de 50 % du capital de la société apporteuse ou conférant le contrôle de cette dernière.

– à conserver pendant une période de trois ans les titres qui lui sont remis en contrepartie de son apport ;

– à calculer les plus-values de cession afférentes à ces titres par référence à la valeur que les biens qu'elle a apportés avaient.

Le non-respect de ces conditions emporte déchéance rétroactive du régime spécial.

Le bénéfice du régime spécial peut également porter sur l'apport partiel d'actif qui ne remplit pas les conditions précédemment évoquées. Dans cette hypothèse, toutefois, et en application du 3 de l'article 210 B, le régime spécial est subordonné à l'obtention d'un agrément préalable du ministre chargé du budget, sous réserve de satisfaire les trois conditions précédemment mentionnées s'agissant de l'agrément des opérations transfrontalières (motivation économique valable, absence d'objectif principal de fraude ou d'évasion fiscales, possibilité d'imposition future des plus-values mises en sursis).

La notion de branche complète d'activité

La notion de branche complète d'activité, définie par la doctrine fiscale au titre de l'exonération de plus-value prévue à l'article 238 *quindecies* du CGI, s'entend comme l'ensemble des éléments d'actif et de passif qui constituent, du point de vue de l'organisation d'une société, une exploitation autonome, c'est-à-dire un ensemble capable de fonctionner par ses propres moyens.

Une branche complète d'activité constitue donc un secteur distinct de l'ensemble de l'activité, capable de produire directement les produits vendus ou de réaliser de façon autonome les prestations fournies.

La qualification de branche complète d'activité relève d'une appréciation des faits, propre à chaque situation et à chaque personne procédant à la vente ou à l'apport.

L'administration fiscale prévoit néanmoins des assouplissements, notamment lorsque la personne cédante conserve la pleine propriété d'immeubles ou de marques nécessaires à l'exploitation. Dans cette hypothèse, si la personne cessionnaire se voit garantir l'usage de ces immeubles ou marques dans des conditions pérennes, la qualification de branche complète d'activité est acquise.

b. Le régime applicable aux scissions

La scission, d'une manière générale, s'entend de l'opération par laquelle une société apporte l'intégralité de son patrimoine à au moins deux sociétés nouvelles ou préexistantes. C'est l'opération inverse de la fusion.

En vertu des cinquième à septième alinéas du 1 de l'article 210 B du CGI, le régime spécial prévu à l'article 210 A s'applique aux scissions répondant aux critères suivants :

– la société scindée comporte au moins deux branches complètes d'activité ;

– chacune des sociétés bénéficiaires des apports de la société scindée reçoit au moins une branche complète d'activité ;

– les associés de la société scindée s'engagent, dans l'acte de scission, à conserver pendant au moins trois ans les titres représentatifs de l'apport (cet engagement ne concerne toutefois que ceux des associés qui détiennent une participation suffisamment importante dans la société scindée ou qui ont exercé des fonctions de direction, d'administration ou de contrôle de la société scindée).

Le non-respect de ces conditions n'emporte pas déchéance rétroactive du bénéfice du régime spécial – à la différence des règles prévues pour l'apport partiel d'actif. En revanche, il conduit à l'application de l'amende fiscale prévue à l'article 1768 du CGI, égale à :

– 1 % de la valeur des titres attribués, lorsque l'obligation de conservation n'a pas été souscrite ;

– 25 % de la valeur des titres attribués, lorsque celle obligation a été souscrite mais a été méconnue (un plafonnement est néanmoins prévu).

Enfin, et comme pour l'apport partiel d'actif, le régime spécial peut s'appliquer aux scissions, lorsque les conditions précédemment mentionnées ne sont pas remplies, sous réserve de l'obtention d'un agrément ministériel dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles applicables à l'apport partiel d'actif.

5. L'agrément préalable d'opérations d'apports-attributions

En application du 2 de l'article 115 du CGI, en cas d'apport partiel d'actif, l'attribution de titres représentatifs aux membres de la société apporteuse proportionnellement à leurs droits dans le capital et faite dans le délai d'un an à compter de l'apport n'est pas considérée comme une distribution de revenus mobiliers, à la condition expresse qu'un agrément du ministre chargé du budget ait été délivré à la société apporteuse. Il s'agit d'une extension du régime applicable aux fusions et scissions.

La délivrance de l'agrément est subordonnée à la satisfaction de trois conditions :

– les première et troisième conditions correspondent aux conditions exigées pour l'octroi de l'agrément prévu au 3 de l'article 210 B du CGI et relatives à la motivation économique valable et à l'absence d'objectif principal fiscal ;

– la deuxième subordonne l'octroi de l'agrément au placement de l'apport sous le régime spécial des fusions prévu à l'article 210 A du CGI.

C. L'INCOMPATIBILITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN DE LA PROCÉDURE D'AGRÉMENT PRÉALABLE DES OPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Les opérations de fusion font l'objet d'un encadrement au niveau européen, traduit par la directive « fusion » du 19 octobre 2009 précitée, qui a succédé à la directive du 23 juillet 1990 précitée.

Par un arrêt du 8 mars 2017, *Euro Park Service* ⁽¹⁾, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), saisie d'une question préjudicielle transmise par le Conseil d'État le 30 décembre 2015 ⁽²⁾, a dit pour droit que le droit européen s'opposait à une législation nationale subordonnant à une procédure d'agrément préalable l'octroi d'un avantage fiscal à une opération de fusion transfrontalière, alors que les opérations de fusion internes sont dispensées d'une telle procédure.

Concrètement, la Cour a jugé incompatible avec le droit européen l'agrément préalable prévu à l'article 210 C du CGI, exigé pour bénéficier du régime spécial des fusions, lorsque les apports sont faits à une société étrangère établie dans un État membre de l'Union européenne.

Cette procédure a été jugée contraire à la liberté d'établissement garantie à l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dans la mesure où elle entraînait une restriction à cette liberté en imposant aux opérations transfrontalières une procédure non applicable aux opérations internes.

La procédure d'agrément n'a pas été vue, contrairement à ce que soutenait le Gouvernement français devant la Cour, comme transposant l'article 11 de la directive « fusion » du 23 juillet 1990 permettant de prévoir des dispositifs de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. La Cour a, en effet, considéré que la procédure d'agrément faisait peser sur le contribuable la charge de la preuve de l'absence d'objectif de fraude ou d'évasion fiscales, sans que l'administration fiscale n'ait à apporter le moindre commencement de preuve.

Cette procédure conduisait donc à mettre en place une présomption générale de fraude ou d'évasion fiscales, excédant ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif de lutte contre ces pratiques et, par conséquent, portait une atteinte disproportionnée et injustifiée à la liberté d'établissement. Ce n'est pas l'existence en tant que telle d'une procédure d'agrément qui a été remise en cause, mais les modalités d'obtention de l'agrément, c'est-à-dire le caractère général de la présomption ⁽³⁾.

(1) CJUE, 8 mars 2017, *Euro Park Service*, venant aux droits et obligations de la SCI Cairnbulg Nanteuil, C-14/16.

(2) Conseil d'État, 30 décembre 2015, Société Euro Park Service, n° 369311. *Était en cause l'imposition des plus-values de la société Cairnbulg, qui avait été absorbée par la société luxembourgeoise Euro Park Service.*

(3) Ainsi que le souligne l'avocat général Melchior Wathelet dans ses conclusions sur l'arrêt *Euro Park Service* (point 51). Cet argument a notamment conduit à écarter l'application d'un précédent arrêt de la CJUE, invoqué par le Gouvernement.

Cette décision du 8 mars 2017 conduit à rendre la procédure d'agrément prévue aux articles 210 B et 210 C inapplicable aux opérations de fusion concernant des sociétés françaises et des sociétés européennes, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État dans le cadre de la décision rendue le 26 juin 2017 à la suite de la réponse de la CJUE ⁽¹⁾.

La question de la compatibilité du report d'imposition de plus-values d'échange de titres avec la directive « fusion »

La CJUE a été saisie par le Conseil d'État en 2016 de plusieurs questions préjudicielles relatives à la compatibilité de l'ancien mécanisme de report d'imposition des plus-values d'échanges de titres avec la directive « fusion » du 23 juillet 1990 (étaient en cause les articles 92 B et 160 du CGI) ⁽¹⁾.

La décision n'a pas encore été rendue mais, dans ses conclusions, l'avocat général, M. Melchior Wathelet ⁽²⁾, propose à la Cour de dire pour droit les points suivants.

En premier lieu, la directive « fusion » ne s'oppose pas à un mécanisme de report d'imposition prévoyant que, par dérogation à la règle selon laquelle le fait générateur de l'imposition d'une plus-value est constitué au cours de l'année de sa réalisation, une plus-value d'échange est constatée et liquidée lors de l'opération d'échange, et imposée l'année au cours de laquelle intervient l'événement mettant fin au report, tel que la cession des titres reçus lors de l'échange.

M. Wathelet estime en effet que, si l'article 8 de la directive « fusion » interdit l'imposition de l'opération d'échange lors de cet échange, il ne prévoit pas pour autant une exonération définitive. Au contraire, la directive a notamment pour objectif la préservation des intérêts financiers de l'État de la société acquise lors de l'opération, et laisse aux États membres une certaine marge de manœuvre dans sa transposition. Selon l'avocat général, le report d'imposition alors prévu par le droit français respectait le principe de neutralité fiscale en assurant que l'opération d'échange de titres n'entraînait pas, par elle-même, une imposition : c'est la cession ultérieure qui l'entraînait (et la constatation de la plus-value lors de l'échange ne peut être considérée comme équivalente à une imposition).

En deuxième lieu, la plus-value peut être imposée, lors de la cession ultérieure, par l'État membre détenant le pouvoir d'imposition lors de l'opération d'échange, sans qu'y fasse obstacle le fait que la cession ultérieure puisse relever de la compétence fiscale d'un autre État membre.

En troisième et dernier lieu, l'État membre dans lequel la plus-value a été placée en report d'imposition doit tenir compte des éventuelles moins-values intervenues après l'échange dès lors que cet avantage est prévu pour les assujettis résidents, sauf à méconnaître la liberté d'établissement consacrée à l'article 49 du TFUE.

(1) Conseil d'État, 31 mai 2016, n° 393881 ; Conseil d'État, 19 juillet 2016, n° 360352.

(2) Conclusions présentées le 15 novembre 2017 sur les affaires jointes C-327/16 (Marc Jacob c. Ministère des finances et des comptes publics) et C-421/16 (Ministère des finances et des comptes publics c. Marc Lassus).

(1) Conseil d'État, 26 juin 2017, Société Euro Park Service, n° 369311.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à rendre compatible avec le droit européen le droit fiscal français applicable aux fusions de sociétés, plus particulièrement s'agissant de la procédure d'agrément préalable. Son dispositif relativement copieux comporte un très grand nombre de coordinations, d'une portée plus ou moins grande, qui tirent les conséquences des mesures de fond proposées mais qui ne facilitent pas l'intelligibilité de l'article. Les principales mesures sont :

– la suppression de la procédure d'agrément préalable pour les opérations transfrontalières concernant une société établie dans un autre État membre de l'Union européenne ;

– la création, à la place de cette procédure d'agrément, d'une procédure de déclaration spéciale dont l'absence de dépôt sera sanctionnée par une amende forfaitaire ;

– la mise en place d'un rescrit, pour sécuriser les opérations transfrontalières des entreprises de bonne foi ;

– la transposition de la clause anti-abus générale prévue à l'article 15 de la directive « fusion » du 19 octobre 2009.

Par ailleurs, d'autres mesures particulières sur le régime spécial des fusions, scissions et apports partiels d'actif sont proposées :

– la suppression de la condition de détention de titres pendant trois ans dans le cadre d'apport partiel d'actif d'une ou plusieurs branches complètes d'activité ;

– l'aménagement de l'agrément préalable de certaines opérations d'apport partiel d'actif ;

– la suppression de l'agrément préalable d'opérations d'apports-attributions.

Enfin, de multiples coordinations sont prévues.

L'ensemble du dispositif s'applique aux opérations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2018, en application du **III du présent article**.

Eu égard à la très haute technicité du sujet et du dispositif, mais surtout compte tenu de la date de l'arrêt de la CJUE, rendu en mars 2017, le Rapporteur général regrette que cet article se trouve dans le présent projet de loi de finances rectificative plutôt que dans le projet de loi de finances pour 2018. Le dispositif est bienvenu, et permet de rendre le droit français compatible au droit européen tout en offrant les garanties nécessaires contre la fraude et l'évasion fiscales.

Néanmoins, son inclusion dans le projet de loi de finances aurait permis son examen de façon moins contrainte.

A. LA SUBSTITUTION D'UNE DÉCLARATION SPÉCIALE À LA PROCÉDURE D'AGRÉMENT DES OPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES

1. La suppression de l'agrément préalable pour les opérations transfrontalières

Le **F du I** du présent article supprime, au 2 de l'article 210 C du CGI, l'exigence de l'agrément préalable du ministre chargé du budget pour les apports faits par des personnes morales françaises à des personnes morales étrangères.

Désormais, l'application du régime spécial des fusions sera possible, sans agrément préalable, dès lors que les éléments apportés dans le cadre d'une fusion, d'une scission ou d'un apport partiel d'actif d'une branche complète d'activité sont effectivement rattachés à un établissement stable en France de la personne morale étrangère. Cette dernière devra inscrire au bilan de cet établissement stable les éléments d'actif et de passif apportés ou transférés, afin de préserver les intérêts du Trésor.

Le terme d'établissement stable, qui ne préjuge pas de la forme juridique de l'entité, correspond à la terminologie de la directive « fusion » du 19 octobre 2009, dont l'article 4, transposé par le présent article, dispose que :

– la société apporteuse est transformée en établissement stable de la société bénéficiaire de l'apport ;

– ou les actifs apportés sont rattachés à un établissement stable de cette société bénéficiaire.

Les apports de participations assimilés à une branche complète d'activité ne sont pas visés dans cette nouvelle rédaction du 2 de l'article 210 C dans la mesure où ils n'emportent pas systématiquement rattachement à un établissement stable. Cette absence de mention, en revanche, ne fera pas obstacle à ce que de tels apports à une personne morale étrangère puissent bénéficier du régime de faveur, ainsi que l'administration fiscale l'a confirmé, en application de l'article 210 B.

2. La mise en place d'une déclaration spéciale pour les opérations transfrontalières assortie d'une amende en cas de défaut

Le **3° du C du I** du présent article modifie l'article 210-0 A du CGI, qui définit les opérations considérées comme des fusions et des scissions susceptibles de bénéficier du régime spécial.

Il complète cet article d'un IV qui impose à la société apporteuse, en cas de fusion, scission ou apport partiel d'actif à une personne morale étrangère, de

souscrire une déclaration spéciale permettant à l'administration d'apprécier les motivations de l'opération et ses conséquences, et précisant notamment :

– les motivations et objectifs de l'opération, ainsi que ses principales modalités ;

– les opérations préalables liées à cette opération et, le cas échéant, les opérations qui devront ultérieurement être faites ;

– l'impact sur l'activité et l'emploi en France.

Cette déclaration devra être souscrite par voie électronique, dans le délai de production de la déclaration de résultat de l'exercice au cours duquel l'opération est réalisée, soit, en application du 1 de l'article 223 du CGI :

– si l'exercice est clos le 31 décembre N, au plus tard le deuxième jour suivant le 1^{er} mai N + 1 ;

– sinon, au plus tard dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice.

Le fait que la déclaration spéciale soit concomitante à la déclaration de résultat de l'exercice au cours duquel l'opération est intervenue atteste de l'antériorité de l'opération d'apport à la nouvelle déclaration spéciale.

En conséquence, cette nouvelle déclaration servira uniquement à l'administration, aux fins d'apprécier la réalité économique de l'opération, mais ne revêtira pas de caractère préalable dont l'absence empêcherait l'opération.

Le défaut de déclaration spéciale entraînera l'application d'une amende fiscale de 10 000 euros, en vertu de l'article 1760 *bis* du CGI au rétablissement duquel procède le I du I du présent article ⁽¹⁾.

B. LA TRANSPOSITION DE LA CLAUSE ANTI-ABUS GÉNÉRALE ET LA CRÉATION D'UN RESCRIT

Le 3^o du C du I du présent article introduit également à l'article 210-0 A du CGI un nouveau III, qui constitue une clause anti-abus générale.

En vertu de ce III, ne bénéficient pas du régime spécial les opérations de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif qui ont comme objectif principal ou comme l'un de leurs objectifs principaux la fraude ou l'évasion fiscales.

Il s'agit d'une reprise de la formulation prévue actuellement au *b* du 3 de l'article 210 B, qui est réécrit par le 2^o du D du présent article (*Cf. infra*, C, 2).

(1) L'article 1760 bis du CGI a été abrogé par l'article 80 de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux.

Le second alinéa du III prévoit une présomption d'objectif principal fiscal lorsque l'opération n'est pas réalisée pour des motifs économiques valables. Cette présomption sera écartée dès lors que l'opération est motivée par la restructuration ou la rationalisation des activités des sociétés parties à l'opération. Il s'agit de la reprise littérale des dispositions figurant à l'article 15 de la directive « fusion » du 19 octobre 2009 (l'expression « *motifs économiques valables* » y étant expressément mentionnée).

Cette présomption est simple : elle peut être combattue par toute preuve contraire, qui sera appréciée dans le cadre des échanges entre l'administration fiscale et le contribuable prévus à l'article L. 10 du livre des procédures fiscales (LPF).

• Les dispositions qui ne sont pas applicables aux opérations ayant un tel objectif sont expressément mentionnées. Il s'agit :

– du 7 *bis* de l'article 38 du CGI, portant sur l'échange de titres résultant d'une opération de fusion ou de scission réalisées par des sociétés et prévoyant un sursis d'imposition ;

– des I *ter* et V de l'article 93 *quater* du CGI, relatifs, respectivement, à l'apport d'un brevet ou d'une invention brevetable et aux échanges de titres résultant d'une fusion ou d'une scission, lorsque ces opérations sont réalisées par des professionnels relevant de la catégorie des bénéficiaires non commerciaux (BNC), et qui prévoient, respectivement, un report et un sursis d'imposition ;

– des articles 112, 120 et 121 du CGI, prévoyant le remboursement des sommes incorporées au capital ou aux réserves à l'occasion d'une fusion ou d'une scission de sociétés ;

– de l'article 115 du CGI, portant sur l'attribution des titres représentatifs de l'apport aux membres de la société apporteuse, en cas de fusion ou de scission de sociétés ;

– des articles 151 *octies*, 151 *octies* A, 151 *octies* B et 151 *nonies*, relatifs au report d'imposition de certaines plus-values réalisées à l'occasion d'apports en sociétés et de restructuration de sociétés civiles professionnelles, ainsi qu'aux modalités d'imposition des plus-values dans le cadre d'une transmission à titre gratuit d'éléments d'actif ;

– des articles 208 C et 208 C *bis* du CGI, relatifs aux modalités d'imposition des opérations de fusion, scission et apport partiel d'actif auxquelles participent les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) ;

– des articles 210 A à 210 C du CGI, portant sur le report et le sursis d'imposition des profits et plus-values d'apport, en cas de fusion ou de scission de sociétés relevant de l'IS ;

– des articles 210 E et 210 F du CGI, relatifs à l'imposition des plus-values résultant de la cession de certains immeubles ;

– des deuxième et troisième alinéas du II de l'article 220 *quinquies* du CGI, portant sur le transfert de la créance de report en arrière de déficit (« *carry back* ») dans le cadre d'opérations de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif ;

– enfin, des articles 223 A à 223 U, qui portent sur les cas particuliers des groupes fiscalement intégrés.

• Enfin, il est prévu d'étendre à cette clause anti-abus le bénéfice de la garantie consistant en l'absence de rehaussement des contribuables de bonne foi, prévue aux articles L. 80 A et L. 80 B du LPF.

À cet effet, le **II** du présent article complète la liste, prévue à l'article L. 80 B, des hypothèses d'application de cette garantie. Y est ajouté le cas dans lequel le contribuable, préalablement à toute opération de fusion, scission ou apport partiel d'actif, a présenté de façon complète ladite opération à l'administration afin d'obtenir la confirmation que le III de l'article 210-0 A du CGI (c'est-à-dire la clause anti-abus générale), ne sera pas applicable, et que l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois. Pour bénéficier de ce dispositif, le contribuable doit, naturellement, être de bonne foi.

C. LES AUTRES MESURES TECHNIQUES

Parallèlement à la mise en compatibilité du régime spécial des fusions avec le droit européen, le présent article procède à de multiples aménagements de ce régime.

1. La suppression de l'obligation de conservation des titres pendant trois ans en cas d'apport partiel d'actif

Le **D** du **I** du présent article modifie l'article 210 B du CGI relatif aux apports partiels d'actif.

Ces modifications consistent essentiellement en la suppression de l'obligation de conservation pendant trois ans des titres remis en contrepartie de l'apport, prévue au *a* du 1 de cet article 210 B et constituant la première des deux conditions pour l'application du régime spécial en cas d'apport partiel d'actif d'une branche complète d'activité. Cette suppression est faite par le **1°** du **D**.

Cette condition, qui permettait de lutter contre des abus consistant en la réalisation de montages fictifs destinés à l'obtention d'un avantage fiscal sans substance économique, ne se justifie plus dès lors qu'une clause anti-abus est introduite.

Le régime spécial s'appliquera désormais aux apports partiels d'actif d'une ou plusieurs branches complète d'activité ou d'éléments assimilés, à la seule condition que la société apporteuse satisfasse aux modalités de calcul des plus-values afférentes aux titres reçus en contrepartie de l'apport (qui correspondait à la seconde condition).

Le maintien de cet engagement peut paraître contestable dans la mesure où il conditionne le bénéfice du régime de faveur à une action de la société apporteuse, que ne semble pas prévoir la directive « fusion ». Il serait sans doute préférable de supprimer cet engagement au 1 de l'article 210 B, et de prévoir, au 2 de cet article, que la plus-value ultérieure est calculée selon les modalités actuellement prévues (c'est-à-dire par référence à la valeur des biens apportés figurant dans les écritures de la société apporteuse). Ainsi, ces modalités de calcul ne seraient plus une condition pour bénéficier du régime spécial, mais la conséquence du bénéfice de ce régime.

La modification apportée au *b* du 1 du même article 210 B, et la suppression des quatrième à septième alinéas de ce 1, sont des mesures de coordination consécutives à la suppression de la condition de conservation des titres.

- En conséquence de la suppression de la condition de conservation des titres en cas d'apport partiel d'actif d'une ou plusieurs branches complètes d'activité, le présent article, au **E** de son **I**, abroge les articles 210 B *bis* et 1768 du CGI :

- l'article 210 B *bis* permet, sous conditions, l'apport de titres grevés de l'engagement de conservation pendant trois ans ;

- l'article 1768 prévoit une amende fiscale en cas de non-respect de l'obligation de conservation des titres pendant trois ans.

L'abrogation de l'article 210 B *bis* commande la suppression de la mention qui en est faite à l'article 208 C *bis* du CGI, ce à quoi procède le **B** du **I** du présent article.

- Enfin, le **G** du **I** du présent article prévoit une coordination législative à l'article 223 L du CGI, portant sur les groupes fiscalement intégrés, et résultant là aussi de la suppression de la condition de conservation des titres et de la réécriture du 1 de l'article 210 B qu'elle a induite.

2. L'aménagement de l'agrément préalable à certaines opérations d'apport partiel d'actif

Le 2° du **D** du **I** du présent article porte sur l'agrément préalable prévu au 3 de l'article 210 B, lorsque les conditions posées au 1 du même article ne sont pas remplies.

Désormais, et en application du **a** de ce 2°, l'agrément sera requis en l'absence d'apport d'une ou plusieurs branches complètes d'activité ou d'éléments assimilés, c'est-à-dire lorsque l'apport partiel ne répond pas aux hypothèses prévues au 1 de l'article 210 B. Il s'agit ici d'une mesure de coordination résultant de la suppression de la condition de détention.

Les conditions d'octroi de l'agrément sont modifiées, par le **b** du 2° de ce **D**.

D'une part, le motif économique justifiant l'opération est précisé. En l'état du droit, un tel motif peut être constaté notamment lorsque l'opération se traduit par une association entre les parties. Il est proposé de subordonner une telle association à la formalisation d'un engagement de conservation pendant trois ans des titres remis en contrepartie de l'apport. La condition de conservation triennale est donc réintroduite, mais seulement en dehors des hypothèses d'apport d'une ou plusieurs branches complètes d'activité, et dans le souci de préciser certaines manifestations du motif économique requis pour l'octroi de l'agrément.

D'autre part, la référence à l'objectif principal de fraude ou d'évasion fiscales est supprimée et remplacée par une référence au respect des dispositions de l'article 210-0 A du CGI, c'est-à-dire au respect de la clause anti-abus générale introduite à cet article par le 3° du **C** du **I** du présent article.

Enfin, le 3° de ce **D** procède, là encore, à une coordination résultant des modifications apportées au 1 de l'article 210 B. La condition de conservation n'étant plus requise que dans les cas d'apport partiel d'actif ne portant pas sur une ou plusieurs branches complètes d'activité ou éléments assimilés, ce 3° réintroduit certaines des dispositions qui figuraient au 1 de l'article 210 B et relatives à cette conservation de titres (il s'agit, *mutatis mutandis*, des actuels cinquième et sixième alinéas de ce 1).

3. La suppression de l'agrément préalable d'opérations d'apports-attributions

• Le **A** du **I** du présent article supprime l'agrément préalable requis par le 2 de l'article 115 du CGI dans le cadre du régime d'apports-attributions (attribution de titres en contrepartie d'un apport partiel d'actif). L'application du 1 de cet article 115, qui exclut l'attribution des titres de la qualification de distribution de revenus mobiliers l'attribution, sera désormais possible sans agrément préalable si :

- l'apport partiel d'actif porte sur une branche complète d'activité ;
- l'apport est placé sous le régime spécial des fusions prévu à l'article 210 A du CGI ;
- l'attribution des titres a lieu dans le délai d'un an à compter de la réalisation de l'apport.

– la société apporteuse conserve au minimum encore une branche complète d'activité.

Par rapport au droit en vigueur, deux conditions sont ajoutées : celle relative à la nature de l'apport et celle portant sur la conservation d'au moins une branche complète d'activité. Cependant, il ne faut pas voir dans ces ajouts une restriction du régime, bien au contraire : le dispositif proposé supprime l'agrément préalable, apportant donc une souplesse opportune et importante.

L'agrément n'est toutefois pas complètement supprimé : il est en réalité réorienté et encadré. En effet, le 2° du A du I du présent article introduit, après le 2 de l'article 115, un nouveau 2 *bis* prévoyant un agrément préalable dans les deux hypothèses suivantes, alternatives :

– l'apport partiel d'actif ne correspond pas à une branche complète d'activité ;

– la société apporteuse ne dispose plus d'une branche complète d'activité.

Il s'agit, en cohérence avec les précédents développements, des hypothèses dans lesquelles l'agrément prévu au 3 de l'article 210 B est maintenu.

La délivrance de l'agrément, qui obéit au régime prévu à l'article 1649 *nonies* du CGI, est subordonnée à la satisfaction des conditions prévues à l'article 210 B du CGI :

– motivation économique de l'opération, notamment en cas d'association entre les parties traduite par l'engagement de conserver les titres pendant trois ans ;

– respect de la clause anti-abus prévue au nouveau III de l'article 210-0 A du CGI.

• Du fait de l'introduction de ce nouveau 2 *bis*, une coordination est réalisée au 3 de l'article 115 par le 3° du A. afin d'exclure l'application de ce nouveau 2 *bis* aux opérations par lesquelles une société exonérée d'IS fait apport de tout ou partie de ses biens à une société d'investissement à capital variable.

• Le 2° du G du I du présent article procède à une coordination à l'article 223 L du CGI, afin de tirer les conséquences de la suppression de l'agrément obligatoire : la référence à cet agrément est remplacée par la satisfaction des conditions précédemment décrites et prévues au 2 de l'article 115 modifié.

4. Les coordinations supplémentaires apportées à l'article 210-0 A

L'article 210-0 A du CGI fait l'objet d'autres modifications que celles précédemment présentées aux A et B du présent III. Le 1° du C du présent article complète la liste d'opérations prévues à cet article, qui comporte déjà :

– à son 1°, les fusions, par absorption ou par création de société nouvelle, avec transmission universelle du patrimoine et attribution aux associés de titres avec, le cas échéant, versement d'une soultte limitée (il s'agit des fusions étudiées au point I du présent commentaire) ;

– à son 2°, les scissions obéissent à des modalités similaires ;

– à son 3°, les fusions et scissions précédemment présentées mais dans le cadre desquelles il n'y a pas échange de titres.

Est ajoutée, au titre des apports partiels d'actif, la mention d'apports à une société d'une ou plusieurs branches complètes d'activités par une société non dissoute, si cette dernière se voit remettre des titres de la société bénéficiaire. Il s'agit en réalité d'une mise en cohérence du dispositif, qui tire les conséquences des modifications apportées à l'article 210 B relatifs aux apports partiels par le D du I du présent article.

Le 2° du C procède en outre à une actualisation de référence bienvenue, en substituant à la référence à l'ancienne directive « fusion » du 23 juillet 1990, la référence à l'actuelle directive « fusion » du 19 octobre 2009.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

D'après l'évaluation préalable du présent article, la mesure de mise en conformité au droit de l'Union européenne n'est pas chiffrable.

Les opérations relevant du champ de l'agrément préalable applicable aux opérations transfrontières en vertu de l'article 210 C du CGI sont peu nombreuses, mais portent sur des montants conséquents :

– entre 25 et 26 opérations ont lieu chaque année en moyenne ;

– les plus-values en sursis d'imposition sur lesquelles elles portent correspondent en moyenne à 6 milliards d'euros (il s'agit du montant des plus-values, et non du produit potentiel de l'imposition).

Le tableau suivant dresse la synthèse des opérations transfrontalières concernées par le régime spécial depuis 2012.

SYNTHÈSE DES OPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES ENTRANT DANS LE CHAMP DE L'AGRÈMENT PRÉALABLE

Année	Nombre de demandes d'agrément	Montant des PV en sursis (en millions d'euros)	Nombre de refus	Nombre de contentieux
2012	24	2 928	0	0
2013	30	8 532	0	0
2014	26	5 099	0	0
2015	20	8 843	0	0
2016	29	5 089	0	0
2017	17	Montant inconnu en raison de l'impossibilité de délivrer des agréments à la suite de l'arrêt de la CJUE		0

Source : réponses de l'administration fiscale au questionnaire du Rapporteur général.

Compte tenu des montants en jeu, il n'aurait pas été admissible de supprimer l'agrément préalable des opérations transfrontalières sans qu'un dispositif alternatif d'encadrement soit prévue, sauf à risquer d'inciter à des comportements de fraude et d'évasion fiscales.

Une autre piste, consistant à imposer l'agrément préalable à toutes les restructurations, y compris celles purement internes, aurait pu être choisie. Cependant, outre la lourdeur administrative pour les sociétés concernées, une telle solution aurait induit une impossibilité pratique de mise en œuvre eu égard au nombre conséquent des opérations de restructuration.

L'introduction de la clause anti-abus offre les garanties suffisantes en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Il s'agit d'une solution équilibrée, alliant allègement des obligations administratives pesant sur les entreprises, mise en compatibilité avec le droit européen et maintien de la vigilance requise contre l'évitement fiscal.

S'agissant de l'impact économique, là aussi il est difficile de le quantifier. Si le nouveau dispositif met en place une déclaration spéciale qui pourrait être vue comme imposant aux sociétés de nouvelles obligations administratives, il n'en est en réalité rien : cette déclaration spéciale est indissociable de la suppression de l'agrément préalable des opérations transfrontalières, qui supposait des obligations administratives beaucoup plus lourdes.

Plus généralement, le reste du dispositif prévoit également de supprimer ou d'aménager les autres agréments existants.

En conséquence, le présent article, outre la mise en compatibilité de la législation fiscale française avec le droit de l'Union européenne, allège les obligations pesant sur les entreprises et facilite les modalités d'évolution structurelle des sociétés qui passent par les fusions, les scissions et les apports

partiels d'actif, tout en prévoyant des mécanismes de contrôle permettant d'éviter d'éventuels abus.

*

* *

La commission examine l'amendement CF276 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Cet article supprime l'agrément du ministère pour bénéficiaire d'un régime dérogatoire, ce qui affaiblira la lutte contre la fraude fiscale. Nous demandons sa suppression.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. La suppression de l'agrément est inévitable du fait de la jurisprudence de Cour de justice de l'Union européenne du 8 mars dernier, à savoir l'arrêt « Euro Park Service ».

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF213 de Mme Bénédicte Peyrol.

Mme Bénédicte Peyrol. Il s'agit de mettre notre droit en conformité avec la directive « Fusions » et de transformer en une règle d'assiette l'engagement que doit prendre la société apporteuse de calculer les futures plus-values de cession afférentes aux titres à partir du prix de revient fiscal des éléments apportés. La jurisprudence européenne « 3DISrl » dit que toute condition non prévue par la directive est interdite.

M. le Rapporteur général. Dans la mesure où il s'agit de tirer les conséquences de dispositions européennes, j'y suis favorable.

La commission adopte l'amendement CF213 (amendement 344).

Puis elle étudie l'amendement CF277 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Cet amendement vise à alourdir l'amende en cas de non-déclaration par les entreprises souhaitant bénéficier du régime dérogatoire. Je ne pense pas que cela contrevenne au droit européen, comme on nous en menace régulièrement. Nous proposons de multiplier cette amende par cinq, en la portant à 50 000 euros, de façon que ce soit un peu dissuasif.

M. le Rapporteur général. La remise en cause automatique du régime spécial en cas de défaut de déclaration pourrait présenter des difficultés au regard du droit européen : cela reviendrait à réintroduire une condition d'application du régime uniquement pour les fusions transfrontalières et non les fusions internes. Or c'est précisément cela qui a été jugé incompatible avec la directive. Ce n'est pas un problème de montant.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 14 modifié.

M. le président Éric Woerth. Je conclus en vous livrant une bonne nouvelle : la dématérialisation des amendements, au titre de cette seule matinée, a permis d'économiser environ 15 000 feuilles de papier.

*

* *

Article 15

Renforcement de la clause de sauvegarde applicable hors de l'Union européenne prévue à l'article 123 *bis* du code général des impôts

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à mettre en conformité avec la Constitution le régime prévu par l'article 123 *bis* du CGI, qui permet de présumer que les bénéfices capitalisés par un résident fiscal français dans une entité soumise à une fiscalité privilégiée constituent en réalité des revenus de capitaux mobiliers imposables auprès de ce résident fiscal.

Depuis 2010, une clause de sauvegarde a été prévue par le législateur, afin que ce dispositif ne soit pas applicable lorsque l'entité est installée dans un État de l'Union européenne et que cette entité n'est pas un montage artificiel destiné à contourner la législation fiscale française.

Par une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du 1^{er} mars 2017, le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que cette clause devait être étendue aux États ou territoires n'appartenant pas à la Communauté européenne.

Tout en tirant les conséquences de cette QPC, le présent article vise à renforcer ce régime pour les États non coopératifs, en prévoyant qu'il appartient au redevable de démontrer que la localisation de l'entité dans un tel État n'a pas pour objet ou pour effet principal de bénéficier d'un régime fiscal privilégié.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi de finances rectificative pour 2009 a prévu une clause de sauvegarde limitée aux entités installées dans un État membre de la Communauté européenne, selon laquelle le régime de l'article 123 *bis* n'est pas applicable dans ces États lorsque l'entité ne constitue pas un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DISPOSITIF ANTI-ABUS PRÉVU PAR L'ARTICLE 123 BIS DU CGI

L'article 123 *bis* du CGI prévoit un mécanisme original de lutte contre l'évasion fiscale consistant à présumer que les bénéficiaires capitalisés par un résident fiscal français dans une entité juridique installée dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée **constituent en réalité des revenus de capitaux mobiliers**, dès lors que les deux conditions cumulatives suivantes sont vérifiées :

– ce résident fiscal français détient au moins 10 % des parts de cette entité ;

– l'actif de cette entité est principalement constitué de valeurs mobilières, de créances, de dépôts ou de comptes courants.

Ce dispositif a été créé par l'article 101 de la loi de finances pour 1999 ⁽¹⁾, avec pour objectif de « *faire échec aux stratégies consistant, pour certaines personnes physiques, à interposer une ou plusieurs structures écrans qui ne distribuent pas de revenus, dans le but d'éviter l'imposition en France, au titre de l'impôt sur le revenu, de leur part de bénéfice* » ⁽²⁾. Comme le relevait également le Rapporteur général dans son commentaire, ce dispositif s'inspirait d'un mécanisme similaire prévu pour les personnes morales relevant de l'impôt sur les sociétés dans le cadre de la loi de finances pour 1980 et actuellement codifié à l'article 209 B du CGI.

1. L'économie générale du dispositif

a. Une condition tenant au redevable et à l'importance de sa participation

L'article 123 *bis* du CGI vise uniquement les **personnes physiques** dont le domicile fiscal (au sens de l'article 4 A du CGI) est situé en France, en application de ce qu'il est convenu d'appeler leur obligation fiscale illimitée, c'est-à-dire leur imposition en France à raison des revenus réalisés dans le reste du monde.

Il s'applique aux personnes détenant directement ou indirectement au moins 10 % des parts d'une **personne morale**, d'un organisme, d'une fiducie ou d'une institution comparable.

(1) Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

(2) M. Didier Migaud, Rapport sur le projet de loi de finances pour 1999, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1078, 8 octobre 1998.*

Le régime de la fiducie a été fixé en droit français par la loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie, comme « *l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires* » (article 2011 du code civil).

Si la fiducie s'apparente au *trust* issu du droit anglo-saxon, il s'en distingue toutefois par la séparation stricte qu'instaure ce dernier entre contrôle et jouissance des biens soumis au *trust*. De fait, l'encadrement de la fiducie n'a pas entraîné la disparition du *trust* dans notre droit : l'article 12 du projet de loi de finances pour 2018 intègre dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) les biens immobiliers soumis à une fiducie aussi bien que ceux soumis à un *trust*.

La question de savoir si les biens compris dans ce type de structures sont effectivement à la disposition du redevable – et peuvent à ce titre faire l'objet d'une taxation sans entraîner une rupture d'égalité – fait actuellement l'objet d'une QPC, dans le cadre actuel de l'imposition de ces biens à l'impôt de solidarité sur la fortune, sur laquelle une décision du Conseil constitutionnel devrait être rendue dans les prochaines semaines.

Cette rédaction a été modifiée par la loi de finances rectificative pour 2009 ⁽¹⁾ afin de viser de manière plus large, à défaut d'être précise, toute « *entité juridique – personne morale, organisme, fiducie ou institution comparable* ».

Le seuil de détention de 10 % est calculé en tenant compte de l'ensemble des titres, actions, parts d'intérêts, droits divers ; en cas de dissociation des droits de vote et des droits financiers, la personne entre dans le champ de cet article lorsqu'elle détient soit au moins 10 % des droits de vote, soit au moins 10 % des droits financiers.

Le 2 de cet article 123 *bis* prévoit en outre que les actions et parts détenues à travers une **chaîne de participations** sont également comptabilisées pour déterminer le seuil de 10 %, ainsi que les titres détenus par des proches du redevable (conjoint, ascendant ou descendant).

b. Une condition tenant au régime fiscal du pays dans lequel est installée l'entité détenue par le redevable

Le régime prévu par l'article 123 *bis* étant destiné à prévenir l'évasion fiscale, celui-ci ne trouve à s'appliquer que dans l'hypothèse où l'entité détenue par le redevable est implantée dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée.

Par référence à l'article 238 A du CGI, les entités sont regardées comme étant soumises à un régime fiscal privilégié dès lors qu'elles n'y sont pas imposables ou lorsqu'elles y sont assujetties à des impôts sur les bénéfices ou sur les revenus dont le **montant est inférieur de plus de la moitié à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables** dans les

(1) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies.

Le régime fiscal « privilégié » ne s'apprécie donc pas, en l'occurrence, au niveau du redevable installé en France mais bien de la structure installée dans un tel État : c'est la comparaison entre la charge fiscale pesant sur ses bénéficiaires dans cet État ou territoire et celle pesant sur une structure comparable en France qui permet de calculer si cette première charge est inférieure de plus de 50 % à celle qui aurait été supportée en France.

c. Une condition tenant à la composition de l'actif de l'entité étrangère

L'article 123 *bis* précité prévoit enfin que son champ vise uniquement les structures dont l'actif est « *principalement constitué de valeurs mobilières, de créances, de dépôts ou de comptes courants* ». Les immeubles ou les fonds de commerce ne sont pas compris dans le calcul de ce ratio.

2. Les conséquences fiscales de l'application du régime prévu à l'article 123 *bis* du CGI

Selon cet article du CGI, lorsque l'ensemble des conditions mentionnées ci-dessus sont vérifiées, le redevable est imposé dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers.

Sans qu'il soit besoin de détailler ici le régime d'imposition des revenus de capitaux mobiliers, on rappellera simplement que les dividendes de valeurs mobilières qui sont soumis au barème de l'impôt sur le revenu après application d'un abattement de 40 %. Dans le cas présent, l'article 158 du CGI précise explicitement que cet abattement ne s'applique pas dans le cadre de la mise en œuvre du présent article 123 *bis*.

À compter du 1^{er} janvier 2018, compte tenu de l'article 11 du projet de loi de finances pour 2018, ces revenus seront soumis de plein droit au prélèvement forfaitaire unique de 30 % applicable aux revenus de capitaux mobiliers visés par cet article 11.

L'**assiette** de l'imposition retenue pour l'application de l'article 123 *bis* mérite d'être détaillée compte tenu de sa particularité : elle vise, en effet, **l'ensemble des bénéficiaires ou des revenus positifs de l'entité visée**.

Selon le 3 de l'article 123 *bis*, la détermination de ces bénéficiaires est réalisée selon les règles applicables en France ; la question se pose toutefois des modalités selon lesquelles l'administration fiscale française peut récupérer les informations nécessaires à cette détermination, pour pouvoir éventuellement contrôler la déclaration du redevable.

À cet effet, le CGI prévoit certaines obligations déclaratives spécifiques :

– l'article 50 *ter* de l'annexe II de ce code prévoit, pour la première année d'application du régime prévu par cet article 123 *bis*, que la personne physique établit un « bilan de départ » pour chaque structure. Selon cet article 50 *ter*, « *l'actif net de ce bilan sert de base à la détermination des résultats de cette personne morale* ».

Le II de cet article 50 *ter* précise par ailleurs que les éléments figurant au bilan de départ doivent être retenus pour la valeur comptable résiduelle qu'ils comportaient au regard de la législation fiscale applicable dans le pays d'implantation de cette structure ;

– le redevable doit ensuite remplir chaque année les bilans suivant le bilan de départ ; à partir de ces bilans successifs, l'administration sera à même de contrôler le résultat effectivement réalisé par la structure. L'article 50 *quater* de cette même annexe II indique à cet effet que les bénéfiques de la structure « *sont déterminés à partir du bilan de départ* » mentionné à l'article 50 *ter*.

Ni le CGI ni le *Bulletin officiel des finances publiques – Impôts* (BOFiP-I) n'indiquent toutefois selon quelle méthode le résultat imposable de la structure se déduit des bilans, si ce n'est en indiquant que les règles prévues par le CGI s'appliquent.

En tout état de cause, c'est au redevable lui-même qu'il reviendra d'évaluer ses revenus en vue de leur déclaration selon les règles de droit commun. Pour son imposition personnelle, le résultat imposable de la structure n'est retenu qu'à proportion des parts détenues par ce redevable dans cette entité.

Conformément au 7 de l'article 158 du CGI, les revenus ainsi déterminés sont imposés dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers **selon une assiette majorée de 25 %**.

Cette majoration s'applique par ailleurs aux titulaires de revenus assimilés à des bénéfiques industriels et commerciaux (BIC), des bénéfiques non commerciaux (BNC) ou des bénéfiques agricoles (BA) et qui n'adhèrent pas à un centre de gestion agréé, à ceux qui ne font pas appel à un expert-comptable ou à un certificateur à l'étranger.

Dans le domaine de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, cette majoration s'applique, par ailleurs, aux rémunérations et avantages occultes ainsi que les revenus mentionnés à l'article 123 *bis*.

3. Les clauses particulières à certains État ou territoires

a. Les modalités de calcul de l'impôt lorsque l'entité est établie dans certains territoires non coopératifs ou n'ayant pas conclu de convention d'assistance administrative avec la France

Le dispositif prévu par le législateur dans la loi de finances pour 1999 précitée prévoyait un dispositif particulier à l'égard des entités établies **dans un État ou un territoire n'ayant pas conclu de convention d'assistance administrative avec la France.**

Cette disposition exclut, en premier lieu, les membres de l'Espace économique européen (EEE) non membres de l'Union européenne, qui sont liés à la France par des dispositions permettant une telle assistance administrative, à savoir la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande. En effet, les articles 78 et suivants de l'accord sur l'EEE imposent aux parties contractantes d'échanger les informations pertinentes dans le domaine fiscal.

Sont, en outre, exclus les États qui sont dans l'obligation de fournir ces informations en application de la convention multilatérale mise en place sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ⁽¹⁾.

Sont enfin exclus les États liés à la France soit par une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative (soit environ 80 États selon la liste imparfaitement tenue à jour sur le site du *BOFiP*), soit les États qui ne sont liés que par une convention d'assistance administrative ou par un accord d'échange de renseignements (120 États environ).

Enfin, dans le cadre de l'Union européenne, les États membres sont également soumis à des dispositions similaires.

(1) Belgique, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Géorgie, Irlande, Islande, Italie, Mexique, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Ukraine. Douze nouveaux pays ont signé la convention à Paris en mai 2013 : l'Arabie Saoudite, l'Autriche, le Belize, le Burkina Faso, le Chili, l'Estonie, la Lettonie, le Luxembourg, le Nigeria, le Salvador, Singapour et la République slovaque.

La loi de finances rectificative pour 2009 a ensuite ajouté à cette liste les États ou territoires non coopératifs (ETNC), dont le régime – créé par cette dernière loi – est actuellement codifié à l'article 238-0 A du CGI.

Si la liste des ETNC n'est pas fixée directement dans cet article 238-0 A, celui-ci renvoie le soin de la fixer à un arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget après avis du ministre des affaires étrangères.

Modifié à chaque fois qu'il est nécessaire d'ajouter ou de retirer un ETNC de cette liste, l'arrêté actuellement en vigueur, daté du 8 avril 2016, vise sept États ou territoires (Bostwana, Brunei, Guatemala, Îles Marshall, Nauru, Niue et le Panama).

Ce dernier État a été ajouté à la liste des ETNC, dont il avait été retiré par l'arrêté du 14 avril 2011, suite au scandale des *Panama papers*. En réaction, l'article 57 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II », a prévu que cette liste serait mise à jour une fois chaque année au minimum.

Depuis 2010, l'ajout ou le retrait d'un État à la liste des ETNC entraînait des conséquences asymétriques :

- l'ajout à la liste ne produisait des effets fiscaux qu'au 1^{er} janvier de l'année suivante ;
- le retrait de la liste produisait ces mêmes effets immédiatement.

La loi du 9 décembre 2016 précitée a harmonisé ces délais, en prévoyant, dans les deux cas, que les effets fiscaux sont applicables trois mois après le retrait ou l'ajout à cette liste.

Les conséquences fiscales de l'ajout à la liste des ETNC ont été qualifiées de « *très importantes* » dans le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015, justifiant en l'occurrence l'introduction d'une clause de sauvegarde destinée à permettre au redevable de prouver que l'entité n'a pas pour objet ou pour effet, dans un but de fraude fiscale, la localisation des bénéficiaires dans un tel État ou territoire.

Sans viser à l'exhaustivité, on mentionnera que le classement d'un État ou territoire sur la liste des ETNC emporte les conséquences suivantes :

- l'exclusion du régime des sociétés mères et filiales ;
- l'exclusion du régime des plus-values à long terme ;
- la majoration du taux d'imposition des plus-values immobilières perçues par un résident d'un ETNC ;
- la majoration de la retenue à la source pour les revenus de capitaux mobiliers versés à un résident d'ETNC.

Dans l'ensemble de ces États ou territoires, le second alinéa du 3 de l'article 123 *bis* prévoit que le revenu imposable ne peut, en tout état de cause, être **inférieur au produit de la fraction de l'actif net ou de la valeur nette des biens de l'entité** installée dans l'un de ces territoires correspondant aux parts de la personne, **multipliée par le taux d'intérêt prévu au 3° du I de l'article 39 du CGI**.

Ce taux est égal à la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit et les sociétés de financement pour des prêts à taux variable aux entreprises, d'une durée initiale supérieure à deux ans.

Ce taux est fixé trimestriellement à partir de données collectées par la Banque de France ; en augmentant d'un tiers les taux pratiqués pour différentes catégories de prêts, la Banque de France détermine ainsi, pour chaque catégorie de prêt, les seuils de l'usure. Ils sont ensuite validés par un avis du ministre de l'économie et des finances ; l'avis du 27 septembre 2017 **fixe actuellement ce taux à 1,79 %**.

Le redevable est donc imposé selon un montant forfaitaire minimal, qui permet de tenir compte de l'impossibilité de l'administration de disposer des informations nécessaires à la détermination du résultat imposable.

La loi de finances rectificative pour 2009 a, en outre, inséré, dans cet article 123 *bis*, un 4 *ter* instituant une présomption particulière aux ETNC, selon laquelle la condition de détention de 10 % mentionnée précédemment est réputée satisfaite « *lorsque la personne physique a transféré des biens ou droits à une entité juridique* » située dans un ETNC.

Selon une interprétation qui peut paraître particulièrement sévère, l'administration fait une lecture combinée de ce paragraphe 4 *ter* et du second alinéa du 3, mentionné ci-dessus, afin d'imposer « *la totalité des bénéficiaires ou revenus positifs de l'entité entre les mains du contribuable* », sans que cette imposition puisse être inférieure à l'imposition forfaitaire mentionnée ci-dessus ⁽¹⁾.

b. La clause de sauvegarde applicable aux entités implantées dans un État de l'Union européenne

La loi de finances rectificative pour 2009 précitée a introduit une clause de sauvegarde. Celle-ci prévoit que l'article 123 *bis* n'est pas applicable « *lorsque l'entité juridique est établie ou constituée dans un État de la Communauté européenne, si l'exploitation de l'entreprise ou la détention des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de cette entité juridique par la personne domiciliée en France ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française* ».

Cette clause de sauvegarde a été introduite en raison d'une incompatibilité avec le droit européen, en l'occurrence mise en avant dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 22 août 2008. Selon cette décision, le fait que le présent dispositif ne vise pas spécifiquement l'hypothèse d'un montage purement artificiel dont le but serait d'échapper à l'impôt français, instaurant ainsi une présomption irréfragable d'évasion fiscale, constitue une mesure disproportionnée avec l'objectif poursuivi, à ce titre incompatible **avec le principe de libre circulation des capitaux** et le **principe de liberté d'établissement**.

La cour administrative de Nancy a fondé sa décision sur l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) du 12 septembre 2006, *Cadbury*

(1) Voir BOI-INT-DG-20-50-20140211, § 380.

Schweppes⁽¹⁾. Selon la CJCE, « pour qu'une restriction à la liberté d'établissement puisse être justifiée par des motifs de lutte contre des pratiques abusives, le but spécifique d'une telle restriction doit être de faire obstacle à des comportements consistant à créer des montages purement artificiels, dépourvus de réalité économique, dans le but d'éviter l'impôt normalement dû sur les bénéfices générés par des activités réalisées sur le territoire national ».

La rédaction retenue conduit, par conséquent, à **renverser la présomption irréfragable**, dans le seul cas où l'entité est située dans un État de la Communauté européenne.

C'est en effet à l'administration fiscale qu'il revient alors de démontrer que l'entité juridique n'est pas constitutive d'un montage artificiel.

B. LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ DU 1^{ER} MARS 2017

1. La censure partielle de la clause de sauvegarde

Par une décision du 1^{er} mars 2017⁽²⁾, le Conseil constitutionnel a examiné une QPC transmise par le Conseil d'État, visant à vérifier la conformité avec la Constitution de cet article 123 *bis* sur deux points.

Selon les termes des requérants, ce régime était contraire au principe d'égalité devant les charges publiques :

– « en ce qu'il impose un contribuable en raison de revenus de capitaux mobiliers sans que celui-ci puisse démontrer qu'il n'a pas appréhendé ces revenus » ;

– en ce qu'il prévoit, dans le cas d'une structure établie dans un État n'ayant pas conclu de convention d'assistance administrative avec la France, des modalités d'imposition forfaitaires qui ne correspondent pas aux revenus réels.

Comme le souligne le commentaire de cette décision, le Conseil constitutionnel en a déduit que la question portait :

– sur le second alinéa du 3 de l'article 123 *bis* instaurant une imposition forfaitaire minimale dans certains États ;

– sur le fait que la clause de sauvegarde, prévue au 4 *bis* de cet article, est circonscrite aux entités installées dans un État de la Communauté européenne.

(1) Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), 12 septembre 2006, Cadbury Schweppes plc c/ Commissioners of Inland Revenue, affaire C-196/04.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-614 QPC du 1^{er} mars 2017, M. Dominique L. [Imposition des revenus réalisés par l'intermédiaire de structures établies hors de France et soumises à un régime fiscal privilégié].

Du point de vue constitutionnel, le sujet à trancher portait sur les deux présomptions irréfragables prévues par cet article 123 *bis*.

S'appuyant en particulier sur une décision QPC du 20 janvier 2015 ⁽¹⁾ – dans le cadre de laquelle le Conseil constitutionnel avait déjà jugé que l'absence de possibilité pour un contribuable d'échapper à l'application du régime fiscal spécifique aux ETNC, reposant sur une présomption irréfragable de fraude fiscale, était contraire à la Constitution –, le Conseil constitutionnel a jugé, s'agissant du présent article 123 *bis*, qu'il poursuivait en lui-même un objectif de lutte contre l'évasion fiscale conforme à la Constitution.

Il a ensuite relevé que la clause de sauvegarde mentionnée précédemment ne bénéficiait, en l'état de la rédaction, qu'aux entités installées dans un État de l'Union européenne, ce qui constituait une atteinte disproportionnée au principe d'égalité devant les charges publiques.

Il a donc censuré, avec effet immédiat, les mots : « *lorsque l'entité juridique est établie ou constituée dans un État de la Communauté européenne* ».

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a examiné le dispositif d'imposition forfaitaire minimale prévue au second alinéa du 3 de cet article 123 *bis* ; il a jugé que ce dispositif permettait de pallier les lacunes en matière d'échange d'informations avec les États ou territoires concernés et que la censure mentionnée ci-dessus permettrait, en tout état de cause au redevable de prouver sa bonne foi en l'absence de montage artificiel.

Il a toutefois formulé une réserve d'interprétation en jugeant que ces dispositions « *ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée au principe d'égalité devant les charges publiques, faire obstacle à ce que le contribuable puisse être autorisé à apporter la preuve que le revenu réellement perçu par l'intermédiaire de l'entité juridique est inférieur au revenu défini forfaitairement en application de ces dispositions* ».

2. Les effets de cette censure partielle

La censure d'un membre de phrase du 4 *bis* de l'article 123 *bis* a conduit à généraliser la portée de la clause de sauvegarde prévue par ce paragraphe, quel que soit l'État ou le territoire dans lequel l'entité est installée.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2014-37 QPC du 20 janvier 2015, Association française des entreprises privées et autres [Régime fiscal d'opérations réalisées avec des États ou des territoires non coopératifs].

COMPARAISON DE LA RÉDACTION DU 4 *BIS* DE L'ARTICLE 123 *BIS* DU CGI

Rédaction avant la QPC du 1 ^{er} mars 2017	Rédaction après la QPC du 1 ^{er} mars 2017
4 <i>bis</i> . Le 1 n'est pas applicable, lorsque l'entité juridique est établie ou constituée dans un État de la Communauté européenne , si l'exploitation de l'entreprise ou la détention des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de cette entité juridique par la personne domiciliée en France ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française.	4 <i>bis</i> . Le 1 n'est pas applicable si l'exploitation de l'entreprise ou la détention des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de cette entité juridique par la personne domiciliée en France ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française.

En pratique, cette censure conduit, par conséquent, à élargir à l'ensemble des pays tiers un régime particulièrement favorable initialement destiné aux États de l'Union européenne.

Elle allait donc trop loin, notamment à l'égard des États non coopératifs dont la liste a été dressée précédemment.

Cet état de fait a été mis en lumière par une **seconde question prioritaire de constitutionnalité plus récente du 6 octobre 2017** ⁽¹⁾, portant cette fois-ci sur la version de l'article 123 *bis* antérieure à 2009, c'est-à-dire dans une rédaction ne comportant pas la clause de sauvegarde à l'égard des États de l'Union européenne.

Dans cette seconde décision, le Conseil constitutionnel a logiquement jugé que *« les dispositions contestées ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée au principe d'égalité devant les charges publiques, faire obstacle à ce que le contribuable puisse être autorisé à prouver, afin d'être exempté de l'application de l'article 123 bis, que la participation qu'il détient dans l'entité établie ou constituée hors de France n'a ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude ou d'évasion fiscales, la localisation de revenus à l'étranger »*.

Par cette seconde réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel a mis en lumière le fait que le champ de l'article 123 *bis* pouvait être renforcé en adoptant, à l'égard des pays tiers, non pas la clause de sauvegarde prévue pour les États de l'Union européenne mais celle, formulée de manière plus restrictive, généralement prévue pour les États non coopératifs.

(1) *Décision n° 2017-659 QPC du 6 octobre 2017, Époux N. [Imposition des revenus réalisés par l'intermédiaire de structures établies hors de France et soumises à un régime fiscal privilégié II]*.

II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. L'AMÉNAGEMENT DE LA CLAUSE DE SAUVEGARDE APPLICABLE AUX ÉTATS EUROPÉENS

L'**alinéa 2** modifie le 4 *bis* de l'article 123 *bis* du CGI afin de prévoir que le régime prévu par cet article **ne s'applique pas** lorsque l'entité est établie ou constituée :

– dans un État membre de l'Union européenne ou un autre État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ayant une portée similaire à celle prévue par la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. **Les ETNC sont par ailleurs explicitement exclus de cette première catégorie ;**

– pour les autres entités que celles visées ci-dessus, le régime de l'article 123 *bis* n'est pas applicable si la personne domiciliée en France démontre que l'exploitation de l'entreprise ou la détention des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de cette entité juridique a **principalement un objet ou un effet autre que de permettre la localisation de bénéfices ou de revenus dans un État ou territoire où elle est soumise à un régime fiscal privilégié.**

Il ressort de cette dichotomie que la clause auparavant applicable aux seuls États de la Communauté européenne sera désormais applicable aux États de l'Union européenne mais aussi aux États ou territoires liés à la France par deux types de conventions :

– une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ; la liste de ces États ou territoires est dressée par le BOFiP-I, qui indique toutefois que l'actualisation a été réalisée le 15 février 2000 (environ quatre-vingts États ou territoires) ;

– et une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement, ayant une portée similaire à celle prévue par la directive régissant cette matière pour les États membres de l'Union européenne ⁽¹⁾.

La liste des États entrant dans cette seconde catégorie, fixée par un arrêté du 28 février 2017 ⁽²⁾, vise vingt-quatre États dont, curieusement, la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

(1) Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

(2) Arrêté du 28 février 2017 modifiant l'arrêté du 15 mai 2013 fixant la liste des pays non membres de l'Union européenne avec lesquels la France dispose d'un instrument juridique relatif à l'assistance mutuelle ayant une portée similaire à celle prévue par la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 et par le règlement n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010.

La directive du 16 mars 2010 mentionnée ci-dessus a été transposée en droit interne par l'article 59 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 ⁽¹⁾.

Auparavant, les administrations financières des États membres de l'Union européenne se prêtaient mutuellement assistance pour le recouvrement de diverses impositions sur le fondement de la directive 2008/55/CE du Conseil du 26 mai 2008 complétée par le règlement 1179/2008 du 28 novembre 2008.

La nouvelle directive du 16 mars 2010, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2012, apporte les modifications suivantes :

- le champ de l'assistance est étendu à l'ensemble des taxes, impôts et droits perçus par l'État ou pour le compte de celui-ci par ses collectivités locales ou pour le compte de l'Union européenne ; sont ainsi concernés l'ensemble des créances fiscales et douanières, les sanctions pécuniaires ainsi que certains produits locaux et produits divers du budget de l'État (les cotisations sociales et les sanctions pénales en sont exclues) ;
- les motifs de refus d'assistance sont réduits, en supprimant le seuil de 1 500 euros actuellement applicable en matière d'échange de renseignements ;
- les modalités de recouvrement des créances visées par la directive sont améliorées ;
- la coopération administrative est renforcée par la présence de fonctionnaires de l'Union européenne dans les administrations nationales.

L'exclusion prévue par cet alinéa 2 est donc automatique : dès lors que l'entité est installée dans l'un de ces États, le régime prévu par l'article 123 *bis* ne trouve pas à s'appliquer. Le redevable n'a donc pas à apporter la preuve que la localisation de l'entité dans l'un de ces États n'a pas pour objet de bénéficier d'un régime fiscal privilégié, quand bien même ce serait le cas en pratique.

B. LA MISE EN PLACE D'UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE PLUS RESTRICTIVE POUR LES AUTRES ÉTATS

L'**alinéa 4** du présent article prévoit la mise en place d'une clause de sauvegarde plus restrictive pour l'ensemble des autres États ou territoires que ceux visés par l'alinéa 2. Entrent donc dans ce champ les ETNC mais aussi l'ensemble des autres États ou territoires non liés à la France par les deux conventions mentionnées précédemment.

En effet, dans ces autres États ou territoires, l'application du régime de l'article 123 *bis* n'est exclue que si le redevable français apporte la preuve que l'exploitation de l'entreprise ou la détention des parts de l'entité juridique a **« principalement » un objet ou un effet autre que de permettre la localisation de bénéfices ou de revenus dans un État ou un territoire où elle est soumise à un régime fiscal privilégié.**

(1) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Cette rédaction est relativement usuelle s'agissant d'une clause de sauvegarde applicable aux ETNC : elle figure en effet au III de l'article 125 A du CGI s'agissant du prélèvement à la source sur les produits de placement à revenu fixe qui sont versés à un bénéficiaire établi dans un tel État ou territoire.

Cette formule figure également à l'article 182 A *bis* du CGI s'agissant de la retenue à la source de 75 % sur les sommes versées à un bénéficiaire établi dans un ETNC en contrepartie de prestations artistiques.

L'utilisation de l'adjectif « principal » fait écho aux débats qui ont eu lieu au Parlement dans le courant de l'année 2013 s'agissant de la **notion d'abus de droit fiscal**.

La modification de la caractérisation de l'abus de droit fiscal envisagée en 2013

Dans le cadre du rapport d'information sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international ⁽¹⁾, nos collègues Pierre-Alain Muet, rapporteur, et Éric Woerth, président, rappellent que l'abus de droit fiscal résulte de deux comportements distincts (la simulation ou la fraude à la loi) visant à un but unique (la minoration ou l'annulation de l'impôt), les comportements n'ayant pu être « *inspirés par aucun autre motif que celui d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales* » de l'intéressé, c'est-à-dire qu'ils ont **exclusivement** un tel objet.

En pareil cas, la réintégration à l'assiette taxable des montants soustraits est assortie d'une majoration de 80 %, pouvant être ramenée à 40 % si le contribuable n'est pas à l'initiative de l'abus de droit ou s'il n'en est pas le bénéficiaire (article 1729 du CGI).

Selon le rapport, dans le domaine de la fiscalité internationale des entreprises, les preuves à apporter par l'administration fiscale dans le cadre d'un contrôle fiscal sont particulièrement complexes à réunir.

La première proposition du rapport consiste donc à « *renforcer la portée de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales en précisant que les actes constitutifs d'un abus de droit n'ont **pas exclusivement mais principalement** pour but d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales que le contribuable aurait normalement supportées* ».

À la même époque, une proposition de loi était déposée au Sénat par M. Philippe Marini, afin de lutter contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale des entreprises multinationales ⁽²⁾. Concernant l'abus de droit, l'exposé des motifs de la proposition indique que le dispositif de l'abus de droit « *souffre d'une faiblesse majeure* » dans la mesure où « *l'administration doit démontrer le but exclusivement fiscal du schéma d'optimisation* » ce qui est particulièrement malaisé dans le cadre d'un montage international. La proposition de loi proposait donc de modifier l'article L. 64 précité afin de viser les montages qui ont pour « *motif essentiel d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales* ».

Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, un article allant dans ce sens a été intégré au Sénat à l'initiative de M. Philippe Marini avec un avis défavorable du Gouvernement. Ce dernier évoquait la nécessité de définir précisément la notion de « *motif essentiel* » pour déterminer ce qui relève concrètement de la volonté manifeste d'éluider ou d'atténuer des charges fiscales. Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, l'adoption d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale a toutefois permis de viser les montages ayant pour « *motif principal* » d'éviter le paiement des charges fiscales.

Le Gouvernement a avancé plusieurs arguments à l'appui d'une position de sagesse particulièrement prudente :

– selon les propres termes du ministre en charge du budget en séance publique, « *comment apprécier le poids d'un but autre que fiscal (but patrimonial, de protection d'un parent, de préservation de l'unité de l'exploitation familiale, but économique) au regard du but fiscal, lequel s'apprécie immédiatement en fonction de l'impôt évité ?* ». Selon le Gouvernement, il découlerait du dispositif une **insécurité juridique pour les acteurs**, compte tenu des positions divergentes que pourraient prendre les différentes juridictions. L'adoption du dispositif conduirait donc à substituer à une question de droit précise – le but fiscal est-il ou non exclusif ? – une question de fait – le but fiscal est-il ou non primordial ? – dont l'appréciation sera discutable ;

– le Gouvernement a, en outre évoqué, une contrariété possible avec certains arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui a pu, selon le ministre, « *conditionner l'existence d'une fraude à la loi à la condition que les opérations soient réalisées dans le seul but de bénéficier abusivement des avantages prévus par le droit communautaire* »⁽³⁾.

Malgré ces arguments, l'amendement a été adopté. Cette disposition a toutefois été **censurée par le Conseil constitutionnel** dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 ; contrairement à l'argumentation des requérants, qui entendaient attaquer la mesure comme contraire à la « *liberté du contribuable de choisir, pour une opération donnée, la voie fiscale la moins onéreuse* », le Conseil constitutionnel a opéré une censure sur le fondement de **deux principes constitutionnels** :

– l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi impose au législateur de prémunir les redevables contre un **risque d'arbitraire**, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles qui sont du domaine de la loi ;

– le principe de légalité des délits et des peines imposant par ailleurs au législateur de fixer directement et clairement dans la loi les conditions dans lesquelles est infligée la pénalité de 80 %.

À l'appui de cette décision, le commentaire rappelle les positions concordantes du Conseil d'État et de la CJUE en matière respectivement d'abus de droit fiscal et de fraude à la loi, les deux juridictions exigeant que le contribuable soit motivé par un **but exclusivement fiscal**.

(1) *MM. Pierre-Alain Muet, rapporteur, et Éric Woerth, président*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'optimisation fiscale des entreprises dans un contexte international, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 1243, 10 juillet 2013*.

(2) *M. Philippe Marini*, Proposition de loi tendant à renforcer la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale des entreprises multinationales, *Sénat, session extraordinaire de 2012-2013, n° 726, 4 juillet 2013*.

(3) *Dans l'arrêt préjudiciel The Commissioners for her Majesty's Revenues and Customs rendu le 22 décembre 2010 dans l'affaire C-103/09, la CJUE indique en effet que la réglementation de l'Union « ne saurait être étendue jusqu'à couvrir les pratiques abusives d'opérateurs économiques » dont les opérations sont réalisées « seulement dans le but de bénéficier abusivement des avantages prévus par le droit de l'Union » (point 26 de l'arrêt).*

En dehors du cadre juridique de l'abus de droit fiscal rappelé ci-dessus, le Conseil constitutionnel valide les dispositifs anti-abus visant à lutter contre les montages ayant *principalement* pour objet ou pour effet de bénéficier d'un avantage fiscal dans la mesure où ils déterminent **une règle d'assiette**.

Ainsi, l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2015⁽¹⁾, procédant à la mise en conformité de divers aspects du régime fiscal des sociétés mères avec la directive européenne 2015/121 du 27 janvier 2015⁽²⁾, prévoit un dispositif anti-abus spécifique au régime fiscal des sociétés mères.

Dans ce cadre, l'article 119 *ter* du CGI a été modifié afin de prévoir que l'exonération de retenue à la source ne s'applique pas aux dividendes distribués dans le cadre d'un montage ayant pour but d'obtenir cette exonération « *à titre principal ou comme un de ses objectifs principaux* ».

Dans sa décision n° 2015-726 DC du 29 décembre 2015 précitée, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif. Il a, toutefois, précisé que, contrairement à la censure de l'élargissement de la procédure d'abus de droit fiscal prévue en loi de finances pour 2014, le dispositif soumis à son examen, ne modifiant pas l'article L. 64 du livre des procédures fiscales, se borne « *à prévoir une nouvelle condition à laquelle est subordonné le bénéfice du régime fiscal dérogatoire des sociétés mères ; que ces dispositions déterminent donc une règle d'assiette ; que le non-respect de cette condition n'emporte pas l'application des majorations du b de l'article 1729 du code général des impôts en cas d'abus de droit* ».

Plus récemment, l'article 7 de la loi de finances pour 2017⁽³⁾ a prévu un mécanisme anti-abus destiné à éviter que le dispositif de plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en fonction des revenus prévu par l'article 885 V *bis* du CGI ne permette une minoration de cette imposition par le biais de montages dans le cadre desquels les redevables capitalisent leurs revenus dans une structure juridique en ne déclarant que des revenus effectifs limités, permettant ainsi de bénéficier excessivement de ce mécanisme de plafonnement.

À cet effet, cet article 7 a prévu une mesure selon laquelle les revenus distribués à une société sont réintégrés dans le calcul du plafonnement « *si l'existence de cette société et le choix d'y recourir ont pour objet principal d'éviter tout ou partie de l'impôt de solidarité sur la fortune* ».

Dans sa décision sur la loi de finances pour 2017, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif, soulignant qu'il ne modifiait pas le cadre applicable à la lutte contre l'abus de droit fiscal.

*

* *

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(2) Directive (UE) 2015/121 du Conseil du 27 janvier 2015 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et aux filiales d'États membres différents.

(3) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

La commission adopte l'article 15 sans modification.

*
* *

Article 16

Prorogation du dispositif « DEFI-Forêt » d'encouragement fiscal à l'investissement forestier

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article proroge de trois années la réduction d'impôt au titre des acquisitions de terrains de bois et forêts et des cotisations d'assurance pour les bois et forêts, ainsi que le crédit d'impôt au titre des travaux forestiers et des contrats de gestion forestière, soumis à différentes conditions.

Il place également ces deux dispositifs fiscaux sous le règlement européen dit « *de minimis* », ce qui assure leur conformité au droit européen.

Le présent article devrait se traduire par des pertes de recettes de 9 millions d'euros en 2019, de 10 millions d'euros en 2020 et de 10 millions d'euros en 2021.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2013 a transformé en crédit d'impôt la réduction d'impôt au titre des travaux forestiers et des contrats de gestion, tout en apportant des aménagements aux réductions d'impôt au titre des acquisitions et des cotisations d'assurance.

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2015 a accordé aux groupements d'intérêt économique et environnemental forestiers (GIEEF) le taux majoré de crédit d'impôt dont bénéficient les organisations de producteurs au titre des travaux forestiers et des contrats de gestion, tout en assouplissant les conditions d'application de ce crédit d'impôt pour les membres de GIEEF.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. CADRE GÉNÉRAL DU DEFI FORET

Plusieurs dispositifs fiscaux visent à inciter à l'investissement forestier et à l'exploitation des bois et forêts. Outre l'exonération partielle de droits de mutation pour les propriétés de bois et forêts, les parts détenues dans un groupement forestier ou un groupement foncier agricole⁽¹⁾, l'un des principaux outils fiscaux en matière de politique forestière consiste en un dispositif d'encouragement fiscal à

(1) Prévues par l'article 793 du CGI.

l'investissement en forêt (DEFI-Forêt), qui comporte plusieurs volets, instaurés au fil des textes législatifs, désormais codifiés aux articles 199 *decies* H et 200 *quindecies* du CGI.

La loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001⁽¹⁾ a mis en place une réduction d'impôt sur le revenu accordée aux personnes physiques qui acquièrent des terrains boisés ou à boiser afin de constituer des unités de gestion d'un seul tenant d'au moins 10 hectares. Ce dispositif, dit « DEFI acquisition », est destiné à favoriser les investissements forestiers et à lutter contre le morcellement des parcelles de forêt, qui résulte du régime des successions, lors de la transmission par voie d'héritage d'un propriétaire à ses descendants.

Il a fait l'objet de plusieurs modifications depuis sa création, et a été complété par plusieurs volets :

– un volet « travaux », pour inciter les propriétaires à réaliser des travaux sur leurs terrains et à les mettre en valeur, introduit par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006⁽²⁾ ;

– un volet « contrat » portant sur les contrats de gestion, afin d'encourager fiscalement les petits et moyens propriétaires à mettre leurs forêts en gestion effective, créé par la loi de finances pour 2009⁽³⁾ ;

– un volet « assurance », pour inciter les propriétaires de forêts à souscrire une assurance, compte tenu de la faible proportion de forêts privées assurées, instauré par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010⁽⁴⁾.

Initialement, ces différents avantages fiscaux, prévus par l'article 199 *decies* H du CGI, prenaient la forme de réductions d'impôt. Venant mettre en œuvre les aspects fiscaux du « plan national d'action pour l'avenir des industries de transformation du bois », présenté en octobre 2013, la loi de finances rectificative pour 2013⁽⁵⁾ a apporté des aménagements à ces différents dispositifs, tout en transformant en crédit d'impôt la réduction d'impôt au titre des travaux et des contrats de gestion ; ce crédit d'impôt fait désormais l'objet de l'article 200 *quindecies* du même code. Les réductions d'impôt au titre des acquisitions et des assurances figurent toujours à l'article 199 *decies* H.

L'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2015 a modifié le crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quindecies* pour tirer les conséquences de la création des groupements d'intérêt économique et environnemental forestiers (GIEEF), instaurés par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture,

(1) Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, article 9.

(2) Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, article 64.

(3) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 112.

(4) Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, article 68.

(5) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, article 32.

l'alimentation et la forêt⁽¹⁾, et inciter à leur création, en prévoyant notamment l'application du taux majoré de crédit d'impôt pour les membres de tels groupements.

B. LA RÉDUCTION D'IMPÔT AU TITRE DES ACQUISITIONS ET DES COTISATIONS D'ASSURANCE

1. La réduction d'impôt au titre des acquisitions de bois et forêts

● En application de l'article 199 *decies* H, les particuliers qui acquièrent des terrains de bois et forêts (ou des terrains nus à boiser) bénéficient d'une réduction d'impôt, lorsque ces acquisitions n'excèdent pas 4 hectares, et qu'elles permettent d'agrandir une unité de gestion pour porter sa superficie à plus de 4 hectares.

Pour bénéficier de cet avantage fiscal, le contribuable doit s'engager à conserver ces terrains pendant quinze ans et à leur appliquer, pendant la même durée, un plan simple de gestion agréé par le centre régional de la propriété forestière (ou un autre document de gestion durable prévu par le code forestier).

Cette réduction d'impôt s'applique également aux souscriptions ou acquisitions par des particuliers de parts de groupements forestiers ou de sociétés d'épargne forestière, qui ont pris l'engagement d'appliquer pendant quinze ans un plan simple de gestion agréé ou un règlement type de gestion approuvé par le centre régional de la propriété forestière. Par ailleurs, le souscripteur ou l'acquéreur doit s'engager à conserver les parts jusqu'au 31 décembre de la huitième année suivant la date de leur souscription ou acquisition. La loi ne prévoit toutefois pas d'engagement de conservation des parcelles.

● Le taux de la réduction d'impôt est égal à 18 %, son assiette est le prix d'acquisition des terrains ou des parts de groupements forestiers ou 60 % du prix d'acquisition des parts de sociétés d'épargne forestière ; ces dépenses sont retenues dans la limite d'un plafond de 5 700 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et de 11 400 euros pour un couple soumis à imposition commune.

Une reprise de cet avantage est effectuée lorsque le contribuable, le groupement ou la société ne respecte pas ses engagements de conservation ou de gestion ou en cas de dissolution du groupement ou de la société.

2. La réduction d'impôt au titre des cotisations d'assurance

Aux termes du *d* du 2 de l'article 199 *decies* H du CGI, ouvrent droit à réduction d'impôt les cotisations versées dans le cadre d'un contrat d'assurance couvrant des bois et des forêts, notamment contre le risque de tempête. Se

(1) Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, article 69.

trouvent dans le champ de l'avantage fiscal les cotisations versées à l'assureur par le contribuable, ou bien par un groupement forestier ou par une société d'épargne forestière dont le contribuable est membre.

La réduction d'impôt est égale à 76 % des sommes versées au titre des cotisations d'assurance⁽¹⁾, dans la double limite d'un plafond de 6 euros par hectare assuré⁽²⁾ et d'un plafond annuel de dépenses de 6 250 euros pour une personne seule et de 12 500 euros pour un couple. Les cotisations payées dans le cadre de l'utilisation de sommes prélevées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) sont exclues du dispositif, puisque ce compte bénéficie, par ailleurs, de dispositifs fiscaux spécifiques.

C. LE CRÉDIT D'IMPÔT AU TITRE DES TRAVAUX FORESTIERS ET DE LA RÉMUNÉRATION DE CONTRATS DE GESTION

1. Le crédit d'impôt au titre des travaux forestiers

● En application des 1^o et 2^o du 2 de l'article 200 *quindecies* du CGI, les particuliers bénéficient d'un crédit d'impôt sur le revenu à raison de certains travaux forestiers qu'ils réalisent directement ou qui sont réalisés par un groupement forestier ou une société d'épargne forestière dont ils sont membres ou associés. Les travaux doivent être réalisés soit dans une unité de gestion d'au moins 10 hectares d'un seul tenant, soit dans une unité de gestion d'au moins 4 hectares d'un seul tenant lorsque la propriété est intégrée au sein d'une organisation de producteurs⁽³⁾.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, ouvrent également droit au crédit d'impôt les travaux forestiers réalisés dans le cadre d'un GIEEF⁽⁴⁾, dont le contribuable est membre, directement ou indirectement⁽⁵⁾; dans ce cas, aucun seuil plancher de superficie de l'unité de gestion n'est requis.

(1) Soit les sommes versées par le contribuable, ou la fraction de la cotisation payée par le groupement forestier ou la société d'épargne forestière correspondant aux droits que le contribuable détient dans ces derniers.

(2) Les tarifs pratiqués par les compagnies d'assurances sont variables, mais on peut donner un ordre de grandeur, d'environ 18 à 20 euros par hectare, pour la couverture du risque de tempête notamment. Le plafond de dépenses par hectare assuré était de 12 euros en 2011 ; il a été ramené à 9,60 euros en 2012, à 7,20 euros en 2013, 2014 et 2015, puis à 6 euros à partir de 2016.

(3) Une organisation de producteurs, constituée à l'initiative d'un ensemble d'agriculteurs se regroupant dans l'objectif de mutualiser leurs moyens, peut prendre la forme d'une société coopérative agricole, d'une union de coopératives agricoles, d'une société d'intérêt collectif agricole, d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901... Elle est reconnue par un arrêté ministériel.

(4) Instaurés par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, les GIEEF sont des regroupements volontaires de propriétaires forestiers privés reconnus par l'État, pouvant prendre des formes juridiques diverses (organisation de producteurs, association syndicale, groupement forestier...); ils doivent permettre aux propriétaires de gérer leurs forêts de façon concertée, sur un territoire d'au moins trois cents hectares (ou en regroupant au moins vingt propriétaires pour une surface d'au moins cent hectares).

(5) Par l'intermédiaire d'un groupement forestier ou d'une société d'épargne forestière.

Pour bénéficier du crédit d'impôt, les contribuables doivent s'engager à conserver la parcelle concernée jusqu'au 31 décembre de la huitième année suivant celle des travaux et à lui appliquer, pendant la même durée, l'une des garanties de gestion durable prévues par le code forestier. Lorsque les travaux sont réalisés par un groupement forestier, une société d'épargne forestière ou un GIEEF, les engagements de conservation et de gestion durable sont pris par ces structures, leurs membres ou associés devant quant à eux prendre l'engagement de conserver leurs parts ou de rester membres du groupement jusqu'au 31 décembre de la quatrième année suivant les travaux.

● Le crédit d'impôt est égal à 18 % du montant des travaux ; ce taux est porté à 25 % pour les adhérents d'une organisation de producteurs et pour les membres d'un GIEEF – dans une logique d'incitation à la constitution de telles organisations et groupements. Le montant des travaux est retenu dans la limite de 6 250 euros pour une personne seule et de 12 500 euros pour un couple. La fraction excédentaire des dépenses peut par ailleurs être reportée sur les quatre années suivant celle du paiement des travaux (ou huit années en cas de sinistres forestiers), dans les mêmes limites.

Comme pour la réduction d'impôt au titre des acquisitions prévue par l'article 199 *decies* H du CGI, le crédit d'impôt fait l'objet d'une reprise lorsque les engagements de conservation et de gestion ne sont pas respectés ou en cas de dissolution du groupement ou de la société.

2. Le crédit d'impôt au titre des contrats de gestion

Prévu par le 3^o du 2 de l'article 200 *quindecies*, un crédit d'impôt est accordé au titre de la rémunération versée par le contribuable, par un groupement forestier ou par une société d'épargne forestière dont le contribuable est membre, pour la réalisation d'un contrat conclu pour la gestion de bois et forêts d'une surface inférieure à 25 hectares, avec un gestionnaire forestier professionnel, un expert forestier, une coopérative forestière ou une organisation de producteur, ou avec l'Office national des forêts, ou encore avec un GIEFF, sous réserve que les trois conditions suivantes soient remplies :

– le contrat de gestion prévoit la réalisation de programmes de travaux et de coupes sur des terrains de bois et forêts dans le respect de l'une des garanties de gestion durable prévue par le code forestier ;

– ces coupes sont cédées soit dans le cadre d'un mandat de vente avec un gestionnaire forestier professionnel ou un expert forestier, soit en exécution d'un contrat d'apport conclu avec une coopérative ou une organisation de producteurs, soit dans le cadre d'un contrat avec l'Office national des forêts ;

– ces coupes sont commercialisées à destination d'unités de transformation du bois ou de leurs filiales d'approvisionnement par voie de contrats d'approvisionnement annuels reconductibles ou pluriannuels.

Le crédit d'impôt est égal à 18 % du montant des rémunérations (ou de la fraction de ce montant correspondant aux droits du contribuable dans le groupement ou la société qui verse les rémunérations). Ce taux est porté à 25 % pour les adhérents d'une organisation de producteurs et pour les membres d'un GIEEF.

Le montant des rémunérations est retenu dans un plafond annuel de 2 000 euros pour une personne seule et de 4 000 euros pour un couple.

D. DES DÉPENSES FISCALES ANNUELLES DE L'ORDRE DE 10 MILLIONS D'EUROS

- La réduction d'impôt et le crédit d'impôt ont occasionné en 2016 une dépense fiscale de 5 millions d'euros chacun, soit un total de 10 millions d'euros.

8 190 foyers fiscaux ont bénéficié de la réduction d'impôt en 2016, pour un gain moyen de 610 euros, tandis que 8 213 foyers ont bénéficié du crédit d'impôt, le gain moyen atteignant 690 euros.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE ET DU NOMBRE DE FOYERS BÉNÉFICIAIRES DE LA RÉDUCTION ET D'UN CRÉDIT D'IMPÔT DEFI

Dépense fiscale	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Réduction d'impôt						
Dépense fiscale (<i>en millions d'euros</i>)	6	6	5	5	5	5
Nombre de foyers bénéficiaires	8 310	8 725	6 797	8 190	–	–
Crédit d'impôt						
Dépense fiscale (<i>en millions d'euros</i>)	–	–	3	5	5	5
Nombre de foyers bénéficiaires	–	–	5 844	7 213	–	–
Total (<i>en millions d'euros</i>)	6	6	8	10	10	10

Source : tomes II des Évaluations des voies et moyens annexés aux projets de loi de finances successifs.

- Selon les chiffres fournis par l'évaluation préalable, le volet « acquisition » de la réduction d'impôt prévue par l'article 199 *decies* H du CGI représente une dépense fiscale de 2,5 millions d'euros, correspondant à des achats de forêts pour un montant de l'ordre de 15 millions d'euros. Sur la base d'un prix moyen de 4 000 euros par hectare pour les terrains forestiers, ce montant de 15 millions d'euros équivaut à 3 750 hectares de forêts, soit 18 % de la surface totale des transactions recensées pour cette catégorie de propriétés par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en 2015.

S'agissant du volet « assurance » de l'article 199 *decies* H, qui n'est pas chiffré, il vise à responsabiliser les 145 000 propriétaires de forêts d'au moins 10 hectares – soit le public ciblé – quant à leur obligation de conservation de leurs parcelles forestières à l'état boisé, y compris après un sinistre. Selon l'évaluation préalable, la réduction d'impôt se révèle être un élément souvent décisif dans l'acte de souscription à un contrat d'assurance forestière. Depuis 2011, ce dispositif a permis d'augmenter le nombre de propriétés assurées de 52 % (4 791 propriétés assurées en 2016, au lieu de 3 153 propriétés en 2011).

Le volet « travaux » du crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quindecies* représente une dépense fiscale de 4,8 millions d'euros, soit un montant d'investissement de l'ordre de 26,5 millions d'euros. Cette somme se répartirait en près de 9 millions d'euros pour les travaux de desserte – soit environ 220 kilomètres de pistes et 4 400 hectares ouverts à l'exploitation – et en 17,5 millions d'euros pour les opérations de plantation.

Enfin, le volet « contrat » du crédit d'impôt précité représente environ 200 000 euros de pertes de recettes ; il vise à augmenter le nombre de petits propriétaires s'inscrivant dans une gestion active et durable de leur forêt.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PROROGATION DE LA RÉDUCTION ET DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR TROIS ANNÉES

- Les différents dispositifs fiscaux présentés *supra* arrivent à échéance au 31 décembre 2017.

Le 1^o du **A** du **I** proroge pour trois années la réduction d'impôt prévue par l'article 199 *decies* H, soit jusqu'au 31 décembre 2020, tandis que le 1^o du **B** du **I** proroge pour la même durée le crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quindecies*. Le 2^o du **A** du **I** maintient par ailleurs à 6 euros le plafond de dépense éligible par hectare assuré pour la réduction d'impôt au titre des cotisations d'assurance prévue par l'article 199 *decies* H, pour les années 2018, 2019 et 2020.

- Le présent article s'inscrit ainsi dans les objectifs poursuivis par le programme national de la forêt et du bois 2016-2026 (PNFB), approuvé par un décret du 8 février dernier ⁽¹⁾ et fixant les orientations de la politique forestière, en forêt publique et privée. Le PNFB vise à répondre à la demande croissante des marchés vis-à-vis du bois, dans le cadre de la transition vers une économie plus sobre en énergie et en ressources naturelles épuisables, et il a pour objectif d'augmenter les prélèvements de bois en France (+ 12 millions de mètres cubes par an), tout en assurant un renouvellement et une gestion durable des forêts.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de maintenir les incitations fiscales existantes, alors que le dispositif DEFI-Forêt encourage la gestion durable des bois et forêts et vise à remédier au morcellement de la propriété forestière et aux difficultés de financement et d'investissement des petits propriétaires forestiers. Comme le relève l'évaluation préalable, « *le dispositif DEFI-Forêt se révèle fréquemment être l'élément déclencheur de l'acte de gestion : agrandissement de la propriété pour atteindre une unité de gestion cohérente, réalisation de plantations ou de desserte, souscription d'une assurance contre le risque de tempête ou d'un contrat de gestion* ».

(1) Décret n° 2017-155 du 8 février 2017 portant approbation du programme national de la forêt et du bois.

B. LE PLACEMENT DE CES AVANTAGES FISCAUX SOUS LE RÈGLEMENT « DE MINIMIS »

• Le 3° du **A** du **I** et le 2° du **B** du **I** prévoient que le bénéfice de ces avantages fiscaux est subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides « *de minimis* ».

Ce règlement européen du 18 décembre 2013 dispose que sont considérées comme des aides « *de minimis* » les aides versées par un État membre dont le montant n'excède pas pour chaque entreprise un plafond de 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux et qui satisfont certaines règles de cumul. Dans ce cas, ces aides ne sont pas soumises à la procédure de notification auprès de la Commission.

Le plafond de 200 000 euros s'apprécie en retenant l'ensemble des aides publiques perçues par les entreprises, dès lors que ces aides n'ont pas été notifiées à la Commission européenne ou ne sont pas couvertes par un règlement d'exemption.

• Subordonner au respect du régime « *de minimis* » le bénéfice des avantages fiscaux prévus par les articles 199 decies H et 200 quinquies vise à sécuriser ces dispositifs à l'égard de la réglementation européenne des aides d'État, sans qu'il soit besoin de les notifier à la Commission européenne.

Le placement de ces avantages fiscaux sous le règlement « *de minimis* » s'applique aux opérations forestières réalisées à compter du 1^{er} janvier 2018 (II).

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE ATTENDU

La prorogation de trois années du dispositif DEFI-Forêt devrait occasionner des pertes de recettes évaluées à 9 millions d'euros en 2019, puis à 10 millions d'euros en 2020 et 10 millions d'euros en 2021.

La dépense fiscale d'un million d'euros attendue en 2022, puis d'*epsilon* les années suivantes, correspond aux reports des dépenses qui excéderaient le plafond du crédit d'impôt au titre des travaux forestiers, ces reports s'effectuant au titre des quatre années suivant celle du paiement des travaux ou des huit années suivantes pour des travaux consécutifs à un sinistre forestier.

**ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE AFFÉRENTE À LA RÉDUCTION
ET AU CRÉDIT D'IMPÔT**

(en millions d'euros)

Dépense	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépense fiscale pour la réduction d'impôt au titre des acquisitions et des cotisations d'assurance	5	5	5	0	0	0
Dépense fiscale pour le crédit d'impôt au titre des travaux et des contrats de gestion	4	5	5	1	<i>epsilon</i>	<i>epsilon</i>
Dépense fiscale totale	9	10	10	1	<i>epsilon</i>	<i>epsilon</i>

Source : évaluation préalable.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF64 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Dans l'exposé des motifs de l'article 16, le Gouvernement indique que la politique en faveur de l'investissement forestier est formalisée dans le cadre du programme national de la forêt et du bois (PNFB) pour la période 2016 à 2026. Pour être cohérent avec les dates de ce programme, je propose de proroger le dispositif fiscal jusqu'en 2026.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Avis défavorable. Le Rapporteur général que je suis est dans l'obligation de vous rappeler que nous venons d'adopter, dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, une disposition selon laquelle les créations et extensions de dépenses fiscales « *ne sont applicables que pour une durée maximale de quatre ans* ». Vous proposez une prorogation pour neuf ans, qui serait parfaitement contraire à ce principe.

M. Charles de Courson. En matière de bois et de forêts, on travaille sur un siècle ! L'amendement respecterait les termes de la loi de programmation si la prorogation était prévue jusqu'en 2021.

M. Patrick Hetzel. Je veux associer Mme Marie-Christine Dalloz à mon amendement, mais je le retire à ce stade. Nous en proposerons un nouveau pour la séance publique en tenant compte de ce qui vient d'être dit.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 16 sans modification.

*

* *

Après l'article 16

La commission examine l'amendement CF71 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. L'accès aux soins sur tout le territoire est une priorité pour nos concitoyens. Afin de réduire le risque de déserts médicaux dans les zones rurales, l'article 44 *quindecies* du code général des impôts (CGI) prévoit l'exonération d'imposition des bénéficiaires pour les médecins s'installant en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Ce dispositif vise à garantir un accès aux soins dans nos campagnes. Toutefois, il ne s'applique qu'aux seules installations de médecins en statut libéral. Or, les hôpitaux implantés dans ces ZRR ont aussi besoin de personnels médicaux salariés. Donc, afin de lutter contre la désertification médicale et d'encourager les médecins à venir s'installer en zone rurale pour exercer à l'hôpital, il serait pertinent de leur appliquer un dispositif similaire.

M. le Rapporteur général. Un amendement identique avait été soutenu lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 ; mon avis reste défavorable.

La commission rejette l'amendement CF71.

*
* *

Article additionnel après l'article 16

Exonération de plus-value immobilière sous condition de réinvestissement en cas de procédure de délaissement

La commission examine l'amendement CF150 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Actuellement, le CGI prévoit une exonération de plus-values immobilières lorsque le redevable est touché par une procédure d'expropriation décidée par la puissance publique. Cette exonération est conditionnelle : le redevable doit réemployer l'indemnité d'expropriation pour l'acquisition ou la reconstruction d'un nouvel immeuble dans un délai de douze mois.

L'amendement vise à étendre ce dispositif d'exonération sous condition de réinvestissement aux procédures de délaissement prévues par le code de l'urbanisme. En effet, selon le code de l'urbanisme, le propriétaire d'un bien immobilier peut délaisser son bien à la puissance publique, c'est-à-dire en pratique la contraindre à l'acheter, lorsqu'il est affecté par certaines procédures – par exemple lorsque l'emplacement est réservé par le plan local d'urbanisme, ou que le bien est intégré à une zone d'aménagement concerté.

La commission adopte l'amendement CF150 (amendement 345).

*

* *

Article additionnel après l'article 16

Prorogation de l'exonération de plus-value immobilière en cas de cession à des organismes en charge du logement social

La commission est saisie de l'amendement CF252 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de proroger jusqu'au 31 décembre 2020 le dispositif d'exonération d'impôt au titre des plus-values immobilières pour la cession de terrains au profit d'un organisme de logement social ou d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un établissement public foncier en vue de leur cession future à un organisme de logement social.

Le Gouvernement a appelé à un choc d'offre avec des réductions fiscales ; la prorogation de ce dispositif entre parfaitement dans ce cadre.

M. le Rapporteur général. Je m'en remets à la sagesse de la commission, quitte à ce que nous revenions sur certains éléments du dispositif en séance publique.

Mme Amélie de Montchalin. Monsieur Pupponi, nous avons déjà longuement débattu dans l'hémicycle, de la construction et de la cession entre acteurs. Cet amendement s'inscrit-il dans ce cadre ?

M. François Pupponi. En l'espèce il s'agit de faciliter la vente de foncier privé destiné à la construction de logements sociaux en l'exonérant de la taxation sur les plus-values immobilières. Ce dispositif existe jusqu'en 2018. Si nous le prorogons, il jouera en 2019, ce qui incitera à la cession de terrains qui permettront la construction de logements sociaux en 2020. En séance, nous avons parlé d'autre chose : il s'agissait d'étendre l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties en cas de vente entre les bailleurs sociaux.

M. Charles de Courson. Encore une petite mesure sympathique ! On met en place une mesure, et on ne peut plus s'en passer, alors on la proroge sans cesse. En 2019, on nous refera le coup en nous demandant de la proroger à nouveau. Le sevrage devient impossible ! En matière de foncier, nous attendons toujours le choc dit « de l'offre » !

M. le Rapporteur général. Pour vous donner une idée du coût de cet amendement, sachez que la prorogation demandée est chiffrée à 10 millions d'euros.

M. Charles de Courson. Cet argent ira à des gens qui auraient vendu de toute façon !

M. le président Éric Woerth. Il y a toujours des effets d'aubaine.

La commission adopte l'amendement CF252 (amendement 346).

*

* *

Après l'article 16

Elle examine l'amendement CF70 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement vise en particulier à permettre aux actionnaires des PME non cotées d'attirer des financements sans être dilués lors de la souscription, ce qui lèvera une réticence importante, fréquemment invoquée comme objection aux ouvertures du capital de ces PME au capital « fermé ».

M. le Rapporteur général. Défavorable. La majorité actuelle a pris des mesures structurelles en faveur de l'investissement productif qui vont bien au-delà de ce que cet amendement propose.

La commission rejette l'amendement CF70.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, elle rejette ensuite successivement les amendements CF300 et CF301, tous les deux de M. Philippe Vigier.

Puis, elle est saisie, en discussion commune, des amendements CF95, CF96, CF97, CF98, tous de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Ces amendements visent à octroyer un crédit d'impôt afin de compenser la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) subie par les résidents d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) assujettis à la CSG à taux plein sans pour autant bénéficier de l'exonération de taxe d'habitation.

Le Gouvernement a proposé un amendement afin que les établissements dégrévés de taxe d'habitation répercutent les sommes en question sur les résidents. Cependant les établissements ne sont pas souvent soumis à cette taxe et, lorsqu'ils le sont, les montants en question sont faibles et ne compensent pas l'augmentation de CSG.

Pourtant, je rappelle que nous parlons de populations très vulnérables qui doivent faire face à des charges très élevées pour régler leurs frais d'hébergement.

Mes amendements ne ciblent que les personnes physiques en établissement dont les revenus sont compris entre 1 400 euros et moins de 2 500 euros. Le crédit d'impôt permet d'assurer une équité parfaite : il vient compléter la réduction d'impôt dont elles disposent souvent pour les dépenses liées à l'hébergement et à la dépendance. Ce crédit d'impôt serait d'environ 500 euros par résident. Il permettrait de compenser l'augmentation de la CSG à l'instar de ce qui est possible pour tous les autres retraités.

J'ai déposé quatre amendements qui ne se différencient que par des nuances portant sur le taux du crédit d'impôt additionnel applicable aux dépenses au titre de l'hébergement et de la dépendance ou sur les seuils de revenu fiscal de référence. Le coût de la disposition que je propose serait de 70 à 120 millions d'euros.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. Nous avons déjà eu cette discussion lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018. Il ne me semble ni très pertinent ni très adapté de transformer un dégrèvement de taxe d'habitation en crédit d'impôt sur le revenu.

M. Éric Alauzet. Le problème est, précisément, que les résidents en EHPAD ne peuvent bénéficier d'aucun dégrèvement en matière de taxe d'habitation, contrairement à tous les autres retraités dans leur situation, alors même qu'ils doivent payer de lourdes charges en établissement. Il faut bien que nous trouvions une solution ! Nous parlons de personnes modestes dont le revenu mensuel est de 1 450 euros.

Je sais que le Gouvernement recherche une solution. Essayons de la trouver ensemble ! Nous ne pouvons pas nous contenter de constater que le dégrèvement est impossible et de laisser les choses en état !

M. le Rapporteur général. Monsieur le député, je vous invite à faire un effort de dialogue avec le Gouvernement pour trouver une solution.

La commission rejette successivement les amendements CF95, CF96, CF97 et CF98.

*

* *

Article additionnel après l'article 16

Accès aux données relatives aux ventes immobilières

La commission en vient aux amendements identiques CF153 du Rapporteur général, et CF178 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. Cet amendement vise à faciliter le partage des données relatives aux ventes immobilières sur internet afin de simplifier leur utilisation par les divers acteurs, particuliers comme entrepreneurs.

Depuis le 1^{er} mai 2017, à la suite de la loi pour une République numérique, l'aide à l'évaluation d'un bien immobilier est facilitée grâce au service « Patrim » : tout acheteur ou vendeur potentiel d'un bien immobilier peut désormais obtenir des informations sur les ventes comparables dans un périmètre précis.

Par cohérence, les mêmes données foncières et immobilières, très largement consultables par les particuliers grâce à Patrim, seraient rendues librement accessibles en ligne sous forme de fichier au profit de tous, notamment des acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'immobilier.

M. le Rapporteur général. J'ai déposé un amendement identique à celui de M. Mattei car la démarche qu'il décrit permet de concourir à la transparence des marchés fonciers et immobiliers.

M. Jean-Louis Bricout. Nous soutiendrons une mesure qui nous paraît très pertinente, et qui permet de faire circuler l'information.

La commission adopte les amendements CF153 et CF178 (amendement 347).

*

* *

Après l'article 16

Elle en vient à l'amendement CF82 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Deux arrêts du Conseil d'État considèrent les organismes de retraite étrangers, notamment ceux des pays limitrophes, comme des investisseurs étrangers, les soumettant par conséquent à un surcoût de 15 à 20 % sur les dividendes versés par les sociétés françaises à ces résidents étrangers.

Cela constitue bien évidemment un frein à l'attractivité de notre pays pour les investisseurs. Contrairement à la jurisprudence du Conseil d'État, il est proposé que les organismes de retraite étrangers soient considérés comme des résidents, afin de bénéficier des avantages fiscaux liés à ce statut.

M. le Rapporteur général. Monsieur Hetzel, je crains que la réalité de votre amendement ne dépasse l'intention que vous venez d'exposer. La rédaction que vous nous proposez conduirait à accorder le statut de résident à tous les fonds de pensions étrangers. Je ne crois pas que vous poursuiviez cet objectif. Je vous invite à retirer l'amendement, sinon, j'y serai évidemment défavorable.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article 17

Codification de l'article 34 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2010 et aménagement de certaines dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit la codification au sein du CGI des dispositions de l'article 34 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP), applicable pour la première fois aux impositions dues au titre de 2017. Il comporte de nombreuses mesures de coordination et plusieurs modifications de fond, dont certaines transitoires.

La première mise à jour annuelle des tarifs est reportée d'un an, à 2019.

Les paramètres d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels peuvent être annulés en cours d'année. Il est proposé de procéder à la validation législative des tarifs déjà publiés et de permettre, pour l'avenir, la publication de nouveaux paramètres en cours d'année.

Les voies de recours contre ces paramètres sont adaptées, les cas de recours pour excès de pouvoir limités, pour éviter de fragiliser des règles collectives à l'occasion de litiges individuels.

À titre dérogatoire, la date de délibération pour l'établissement des bases minimum de cotisation foncière des entreprises (CFE) est reportée du 1^{er} octobre 2017 au 15 janvier 2018.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 34 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 précitée a posé les principes de la RVLLP. L'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015 a reporté d'un an, de 2016 à 2017, l'application de la réforme et prévu des adaptations visant à limiter les transferts potentiels importants entre contribuables ainsi que le report d'un an de l'entrée en vigueur de la réforme.

L'article 99 de la loi de finances pour 2017 a établi une règle pérenne pour la revalorisation forfaitaire annuelle des valeurs locatives cadastrales.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES, UNE URGENCE DE LONGUE DATE, D'ABORD MISE EN ŒUVRE POUR LES LOCAUX PROFESSIONNELS

1. L'évaluation des valeurs locatives cadastrale est souvent désuète, mais entre dans le calcul de nombreux impôts locaux

Les valeurs locatives cadastrales servent d'assiette à l'essentiel de la fiscalité directe locale : taxe d'habitation (TH), taxes foncières (TF), cotisation foncière des entreprises (CFE) et taxes additionnelles dont la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Elles sont évaluées selon un processus d'une grande complexité qui fait obstacle à la fois à la lisibilité et à l'équité des impôts locaux et à leur modernisation.

Alors que les valeurs locatives des locaux professionnels faisaient référence au marché locatif de 1970, l'article 34 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010⁽¹⁾ a posé les principes de leur révision. L'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015⁽²⁾ a prévu des adaptations visant à limiter les transferts potentiels importants entre contribuables ainsi que le report d'un an de l'entrée en vigueur de la réforme.

La première année de taxation sur la base des valeurs locatives révisées a lieu en 2017 en matière de TF, de TEOM et de CFE. S'agissant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), le reversement par l'État de son produit aux collectivités locales ne sera opéré en fonction de cette révision qu'en 2018, compte tenu du décalage d'un an entre la perception de la CVAE et son reversement aux collectivités concernées.

2. Les différents locaux sont évalués selon 5 méthodes

a. *Les locaux d'habitation*

La valeur locative des locaux affectés à l'habitation ou servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile est évaluée selon les règles prévues par l'article 1496 du CGI. Le calcul de leur valeur locative revient à multiplier une surface pondérée, obtenue après de nombreuses opérations, par le tarif de la catégorie dans laquelle est classé le bien. Afin de déterminer cette valeur locative, l'administration suit treize étapes distinctes.

La révision de ces valeurs locatives des locaux d'habitation est prévue l'article 74 de la loi de finances rectificative pour 2013⁽³⁾. Elle en est encore au

(1) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(3) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

stade de l'expérimentation. Le Gouvernement a transmis au Parlement, en février 2017, un rapport présentant ses résultats dans cinq départements représentatifs (Charente, Nord, Orne, Paris et Val-de-Marne). Le législateur doit déterminer, au vu de ces résultats, les modalités et le calendrier de la révision.

Les locaux d'habitation qui présentent un caractère exceptionnel et les locaux à usage professionnel spécialement aménagés pour l'exercice d'une activité particulière, mentionnés à l'article 1497 du CGI, sont toutefois évalués dans les conditions prévues à l'article 1498 du même code, comme les locaux professionnels. Il y a là une ambiguïté que le présent article vise à lever.

b. Les locaux industriels

La détermination valeur locative des immobilisations industrielles mentionnées à l'article 1499 du CGI se fonde sur une méthode comptable, à savoir le prix de revient des différents éléments (terrain, constructions), revalorisé annuellement par les coefficients prévus en matière de révision des bilans.

c. Les locaux dits commerciaux ou professionnels

Il s'agit des locaux concernés par les dispositions du présent article.

Trois méthodes distinctes, prévues par l'article 1498 du CGI, peuvent être utilisées.

– Le local peut être évalué au moyen des baux sous réserve qu'il ait été loué à des conditions de prix normales au 1^{er} janvier 1970 ou, à défaut, par la méthode d'appréciation directe.

L'évaluation à partir des baux conclus avant 1970 représente désormais moins de 4 % de l'ensemble de ces locaux.

– L'évaluation par comparaison, qui est aujourd'hui la plus utilisée, consiste à attribuer à un immeuble ou à un local donné une valeur locative proportionnelle à celle qui a été adoptée pour d'autres biens de même nature pris comme cas types.

L'exercice de la comparaison suppose qu'il existe une possibilité de comparer. Les agents des services fiscaux doivent donc trouver un local type, existant en 1970, ce qui n'est pas forcément le cas, par exemple, pour les hypermarchés ou les complexes cinématographiques souvent apparus après cette date.

– Enfin, l'évaluation par appréciation directe consiste à déterminer la valeur locative à partir de la valeur vénale du local appréciée en valeur de l'année 1970, affectée d'un taux d'intérêt. Elle concerne environ 1 % des évaluations mais s'applique à des entreprises de taille importante.

3. La coexistence de deux sources de droit pour les locaux professionnels nécessite une clarification

Les règles de détermination de la valeur locative des locaux professionnels définies dans le CGI sont devenues caduques, alors que l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 organise depuis le 1^{er} janvier 2017 les nouvelles dispositions de la révision des valeurs locatives de ces locaux (RVLLP). Le présent article propose de supprimer ces contradictions en codifiant les dispositions de l'article 34 précité.

4. La revalorisation forfaitaire annuelle des bases

Selon l'article 1518 *bis* du CGI, les valeurs locatives foncières sont majorées, dans l'intervalle de deux révisions générales ou actualisations intermédiaires prévues par l'article 1518 du même code, par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances en tenant compte des variations des loyers.

Depuis 2010, un coefficient identique a toujours été prévu pour les propriétés non bâties, les immeubles industriels évalués selon la méthode comptable et pour l'ensemble des autres propriétés bâties. Le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives a été le plus souvent identique, ces dernières années, à l'inflation prévisionnelle, nettement supérieure à l'inflation constatée. Pour 2017, la revalorisation est de 0,4 %, correspondant au dernier taux d'inflation constaté, en septembre 2016.

L'article 99 de la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾ prévoit qu'à l'avenir, la mise à jour périodique forfaitaire des valeurs locatives foncières est liée au dernier taux d'inflation annuelle totale, constaté en glissement annuel. Cette disposition s'appliquerait à compter de 2018, pour les valeurs locatives qui ne font pas l'objet de la révision applicable aux locaux professionnels.

B. LA RVLLP CODIFIÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

1. Le champ de la révision

Le champ de la RVLLP est défini par le I de l'article 34 de la dernière loi de finances rectificative pour 2010 précitée. La révision des valeurs locatives concerne les propriétés bâties :

- mentionnées à l'article 1498 du CGI ;
- affectées à une activité professionnelle non commerciale au sens de l'article 92 du CGI ;

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

– ou affectées à un usage professionnel spécialement aménagées pour l'exercice d'une activité particulière mentionnée à l'article 1497 du CGI.

Il s'agit concrètement de 3,4 millions de locaux professionnels, dits commerciaux (magasins, ateliers d'artisans, cliniques, hôtels, établissements d'enseignement, maisons de retraites) ou affectés à une activité libérale (bureaux).

Les locaux d'habitation, les locaux industriels évalués d'après la méthode comptable et les locaux professionnels évalués selon la méthode du barème prévue à l'article 1501 du CGI ne sont pas concernés par cette révision.

2. Un principe : une évaluation simplifiée de la valeur locative de certains locaux

Le II de l'article 34 précité prévoit un nouveau mode de calcul de la valeur locative simplifié par rapport au calcul actuel, ainsi qu'une méthode d'évaluation subsidiaire. Ce nouveau mode de calcul repose, comme le dispositif actuel, sur l'application à la superficie du local d'un revenu locatif au mètre carré déterminé par référence à sa localisation et sa destination, selon la formule :

$$\begin{aligned} & \text{Valeur locative brute révisée} \\ & = \\ & \text{Surface pondérée du local} \times \text{tarif au m}^2 \times \text{coefficient de localisation} \end{aligned}$$

- La surface pondérée

La surface pondérée du local est obtenue à partir de la superficie de ses différentes parties, réduite, le cas échéant, pour tenir compte de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques respectives, conformément au V de l'article 34 précité. Un coefficient de 1 étant fixé pour les parties principales, les parties secondaires couvertes sont affectées d'un coefficient de 0,5 et les parties secondaires non couvertes d'un coefficient de 0,2.

- La nature du local

La deuxième étape du calcul consiste à placer le local dans la catégorie de locaux professionnels à laquelle il se rattache selon sa destination, son utilisation effective et ses caractéristiques particulières.

L'article 34 consacre l'abandon de la méthode de 1970 dite « par comparaison » au profit d'une grille tarifaire. En effet, il a été observé que la gestion de la comparaison avec des locaux types souffre de deux faiblesses majeures :

– d'une part, les locaux types sont figés dans le temps de sorte qu'il devient de plus en plus difficile d'établir des comparaisons significatives ;

– d’autre part, l’actualisation des tarifs de chaque local type est une opération plus lourde que celle d’une grille tarifaire.

Le II de l’article 34 prévoit de classer les propriétés dans une arborescence de sous-groupes de locaux professionnels, chacun étant subdivisé en catégories. Le décret du 10 octobre 2011 a défini 10 sous-groupes de locaux à usage commercial ou professionnel, chaque sous-groupe se subdivisant ensuite en plusieurs catégories ⁽¹⁾. Au total, 39 catégories de locaux ont donc été établies.

**LES CATÉGORIES DE LOCAUX PROFESSIONNELS POUR LA RÉVISION
DES VALEURS LOCATIVES**

Sous-groupe	Catégorie
Sous-groupe I : magasins et lieux de vente (MAG)	Catégorie 1 : boutiques et magasins sur rue
	Catégorie 2 : commerces sans accès direct sur la rue
	Catégorie 3 : magasins appartenant à un ensemble commercial
	Catégorie 4 : magasins de grande surface (surface principale comprise entre 400 et 2 500 m ²)
	Catégorie 5 : magasins de très grande surface (surface principale supérieure ou égale à 2 500 m ²)
	Catégorie 6 : stations-service, stations de lavage et assimilables
	Catégorie 7 : marchés
Sous-groupe II : bureaux et locaux divers assimilables (BUR)	Catégorie 1 : locaux à usage de bureaux d’agencement ancien
	Catégorie 2 : locaux à usage de bureaux d’agencement récent
	Catégorie 3 : locaux assimilables à des bureaux mais présentant des aménagements spécifiques
Sous-groupe III : lieux de dépôt ou de stockage et parcs de stationnement (DEP)	Catégorie 1 : lieux de dépôt à ciel ouvert et terrains à usage commercial ou industriel
	Catégorie 2 : lieux de dépôt couverts
	Catégorie 3 : parcs de stationnement à ciel ouvert
	Catégorie 4 : parcs de stationnement couverts
	Catégorie 5 : installations spécifiques de stockage
Sous-groupe IV : ateliers et autres locaux assimilables (ATE)	Catégorie 1 : ateliers artisanaux
	Catégorie 2 : locaux utilisés pour une activité de transformation, de manutention ou de maintenance
	Catégorie 3 : chenils, viviers et autres locaux assimilables
Sous-groupe V : hôtels et locaux assimilables (HOT)	Catégorie 1 : hôtels « confort » (4 étoiles et plus, ou confort identique)
	Catégorie 2 : hôtels « supérieur » (2 ou 3 étoiles, ou confort identique)
	Catégorie 3 : hôtels « standard » (1 étoile, ou confort identique)
	Catégorie 4 : foyers d’hébergement, centres d’accueil, auberges de jeunesse
	Catégorie 5 : hôtels-clubs, villages de vacances et

(1) Décret n° 2011-1267 du 10 octobre 2011 fixant les sous-groupes et catégories de locaux professionnels en vue de l’évaluation de leur valeur locative.

Sous-groupe	Catégorie
	résidences hôtelières
Sous-groupe VI : établissements de spectacles, de sports et de loisirs (SPE)	Catégorie 1 : salles de spectacles et locaux assimilables
	Catégorie 2 : établissements ou terrains réservés à la pratique d'un sport ou à usage de spectacles sportifs
	Catégorie 3 : salles de loisirs diverses
	Catégorie 4 : terrains de camping confortables (3 étoiles et plus, ou confort identique)
	Catégorie 5 : terrains de camping ordinaires (1 ou 2 étoiles, ou confort identique)
	Catégorie 6 : établissements de détente et de bien-être
	Catégorie 7 : centres de loisirs, centres de colonies de vacances, maisons de jeunes
Sous-groupe VII : établissements d'enseignement et locaux assimilables (ENS)	Catégorie 1 : écoles et institutions privées exploitées dans un but non lucratif
	Catégorie 2 : établissements d'enseignement à but lucratif
Sous-groupe VIII : cliniques et établissements du secteur sanitaire et social (CLI)	Catégorie 1 : cliniques et établissements hospitaliers
	Catégorie 2 : centres médico-sociaux, centres de soins, crèches, haltes-garderies
	Catégorie 3 : maisons de repos, maisons de retraite (médicalisées ou non)
	Catégorie 4 : centres de rééducation, de thalassothérapie, établissements thermaux
Sous-groupe IX : carrières et établissements industriels non évalués selon la méthode comptable (IND)	Catégorie 1 : établissements industriels nécessitant un outillage important autre que les carrières et assimilés
	Catégorie 2 : carrières et établissements assimilables
Sous-groupe X : établissements présentant des caractéristiques exceptionnelles :	Catégorie 1 : locaux ne relevant d'aucune des catégories précédentes par leurs caractéristiques sortant de l'ordinaire

● La situation du local

Le classement du local dans l'une des catégories permet d'appliquer à sa surface pondérée le tarif au mètre carré fixé pour sa catégorie dans son secteur géographique.

Le IV de l'article 34 précité fixe les modalités de sectorisation du marché locatif. L'unité de détermination est le département, chaque secteur pouvant regrouper des communes ou des parties de communes, pourvu qu'il soit caractérisé par une certaine homogénéité des tarifs de location.

Les tarifs par mètre carré, dans chaque secteur ainsi déterminé et pour chaque catégorie de locaux, sont établis en fonction des relevés des loyers pratiqués. Faute de loyers en nombre suffisamment représentatif, le tarif du secteur pour une catégorie donnée peut être estimé à partir de celui d'une autre catégorie, voire d'un autre sous-groupe dans un autre secteur du département, à la condition que les niveaux de loyer y soient comparables.

La majorité des départements sont divisés en six secteurs locatifs homogènes. Les autres départements comptent entre trois et cinq secteurs.

Compte tenu du nombre de secteurs et de catégories, l'on peut compter près de 230 tarifs par département.

- Le coefficient de localisation

Au terme de cette troisième étape, chaque local est affecté d'une valeur locative. Le IV de l'article 34 précité reconduit la faculté de la pondérer par un coefficient de localisation. Ce coefficient peut majorer ou minorer la valeur locative de 10 % ou de 15 %. À compter de 2018, son amplitude sera doublée. Il permet d'alléger les contraintes pesant sur la détermination des secteurs homogènes pour chaque catégorie.

Au niveau national, 52 461 coefficients ont été retenus. Certaines commissions départementales n'en ont retenu aucun, d'autre en ont prévu plus d'un millier.

3. Atténuation de l'impact de la réforme : neutralisation, « planchonnement » et lissage

Globalement, au niveau national, la révision conduit à multiplier par 2,87 (+ 187 %) la valeur locative brute moyenne des locaux professionnels par rapport à son niveau actuel, qui date de la méthode d'évaluation retenue en 1970, tous locaux confondus. Elle recouvre des situations très différentes, selon les départements et les différentes catégories de locaux et d'activités économiques.

a. Coefficient de neutralisation et « planchonnement »

Cet impact sur les bases est fortement atténué par le coefficient de neutralisation et le « planchonnement », prévus par le XVI de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée.

- L'objectif de produire une réforme à charge fiscale constante implique l'intervention de coefficients de neutralisation qui, pour chaque impôt, au niveau de chaque collectivité, ramènent la valeur locative moyenne après révision au niveau de la valeur locative moyenne avant révision. Ainsi, à taux de fiscalité inchangés, le produit fiscal reste identique pour une collectivité donnée et la révision ne se traduit que par des redistributions de la charge fiscale entre les contribuables d'une même collectivité.

Ce coefficient permet de maintenir les proportions contributives entre l'ensemble des locaux concernés par la révision et l'ensemble des autres locaux et donc d'éviter de surtaxer les locaux professionnels.

Il s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et au plus tard jusqu'en 2025.

- Le « planchonnement »

Introduit par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015 précitée, ce dispositif vise à réduire le nombre des perdants à la réforme voyant leur cotisation doubler ou plus. Il consiste à majorer ou minorer la valeur locative révisée et neutralisée de la moitié de la différence entre la valeur locative 2017 avant révision et la valeur locative 2017 révisée et neutralisée. Il s'applique jusqu'en 2025.

b. Les cotisations qui en résultent sont lissées sur dix ans

La loi de finances rectificative pour 2015 précitée a modifié les modalités de lissage des cotisations d'impôts locaux, prévues par le XXII de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée : le seuil de 200 euros de cotisation a été supprimé au profit d'une application au premier euro et la période de lissage a été doublée de cinq à dix ans.

Techniquement, ce lissage prend la forme d'une exonération dégressive ou d'une majoration dégressive d'impôts locaux.

Ces modalités de lissage, cumulées avec le coefficient de neutralisation, expliquent que la réforme soit neutre pour les collectivités, qu'il s'agisse des recettes fiscales, des compensations d'exonération ou des potentiels fiscaux et financiers et donc des dotations pour la répartition desquels ces critères interviennent. Cette neutralité ne pourrait être maintenue, à la disparition du coefficient de neutralisation, que si de nouveaux mécanismes s'y substituaient.

Le lissage ne s'applique que pour les locaux existants au 1^{er} janvier 2017.

4. L'actualisation progressive des tarifs

Afin d'éviter à l'avenir de nouveaux écarts entre les valeurs locatives et la réalité du marché, un dispositif de mise à jour permanente est prévu par les X à XIII de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée. Il doit s'appliquer pour la première fois en 2018.

Les tarifs sont mis à jour par l'administration fiscale, à partir des montants des loyers collectés auprès des locataires de locaux professionnels. La commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) peut modifier chaque année l'application des coefficients de localisation. Enfin, il est procédé à la délimitation des secteurs d'évaluation l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux.

5. Des commissions départementales jouent un rôle essentiel dans la procédure d'évaluation et associent les élus locaux

Ces paramètres d'évaluation départementaux (la délimitation des secteurs d'évaluation, les tarifs par catégorie de locaux et les coefficients de localisation)

sont déterminés par des CDVLLP et par des commissions départementales des valeurs locatives des impôts directs locaux (CDIDL), après consultation et avis des commissions locales (commissions communales des impôts directs – CCID – et commissions intercommunales des impôts directs – CIID). Dans quelques cas, les paramètres départementaux ont été arrêtés par le préfet.

Les deux commissions départementales sont des commissions pérennes, prévues par le VIII et le IX de l'article 34 de la loi de finances rectificative précitée, qui sont composées de représentants de maires et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de contribuables (désignés par arrêtés préfectoraux) et de représentants de l'administration fiscale (dont les voix sont uniquement consultatives au sein de la CDVLLP). La CDVLLP est présidée par un élu local et la CDIDL par le président du tribunal administratif ou son représentant.

6. Les voies de recours

Les décisions relatives aux paramètres de la révision peuvent être contestées par voie de recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives dans un délai de deux mois à compter de leur publication et notification. Le XIV de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée a laissé au tribunal administratif un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer sur les recours pour excès de pouvoir. À l'issue de ce délai, l'affaire est transmise à la cour administrative d'appel territorialement compétente. Toutefois, les décisions sur la délimitation des secteurs d'évaluation et les tarifs ne peuvent être contestées à l'occasion d'un litige relatif à la valeur locative d'une propriété bâtie.

II. LE CONTEXTE

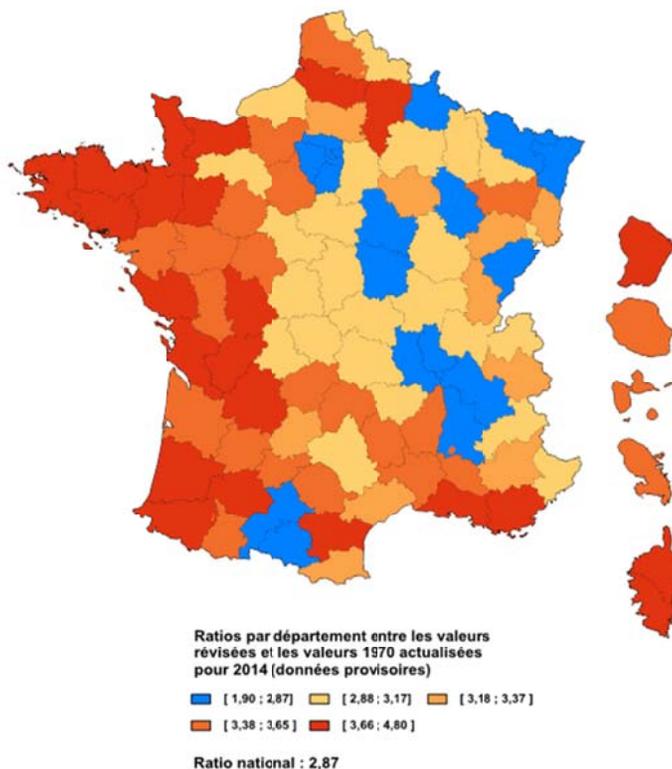
A. GAGNANTS ET PERDANTS DE LA RVLLP

La direction générale des finances publiques (DGFIP) estimait en 2015 à 2,87 le ratio national entre les valeurs révisées des locaux professionnels (hors neutralisation) et les valeurs de 2014, actualisées par référence aux bases de 1970.

Publiée en 2016 dans le de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, la carte des évolutions départementales de ce ratio, établie avec les données provisoires demandées à la DGFIP, montre « *d'importantes disparités territoriales, qui reflètent à la fois les différences d'évolution du marché immobilier et d'application des dispositifs de mise à jour. Ces différences donnent une idée des transferts de potentiel fiscal qui s'opéreront, entre locaux professionnels, lors de la mise en œuvre complète de la réforme après la sortie du mécanisme de neutralisation* »⁽¹⁾.

(1) Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2016 ([lien](#)).

ÉVOLUTION SIMULÉE DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS



Source : Cour des comptes 2016, d'après DGFIP.

Le tableau ci-après indique les gagnants et les perdants, par catégorie de locaux. Les cotisations indiquées sont les cotisations cibles, qui seront dues à l'issue de la période de lissage de dix ans, en 2026, toutes choses égales par ailleurs.

Les résultats reposent sur des données datant de juillet 2017, désormais exhaustives. Par rapport aux données publiées fin 2016, le nombre total de locaux professionnels est en augmentation de plus de 10 % (passant de 3,05 millions en 2016 à 3,40 millions en 2017).

**CATÉGORIES GAGNANTES ET PERDANTES À LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES
DES LOCAUX PROFESSIONNELS, EN MATIÈRE DE TAXE FONCIÈRE**

Catégorie	Catégorie	Évolution moyenne de cotisation (en %)	Nombre de locaux	Poids des locaux dans la population totale (en %)	Total des locaux dont la cotisation augmente (en nombre)	Total des locaux dont la cotisation augmente (en %)	Total des locaux dont la cotisation baisse (en nombre)	Total des locaux dont la cotisation baisse (en %)
Magasins de très grande surface + 2 500 m ²	MAG5	- 11,9	8 709	0,3	3 671	42,2	5 038	57,8
Magasins de grande surface entre 400 et 2 499 m ²	MAG4	- 10,6	70 566	2,1	29 470	41,8	41 096	58,2
Marchés	MAG7	- 8,8	8 614	0,3	3 040	35,3	5 574	64,7
Hôtels supérieurs (2 ou 3*)	HOT2	- 8,4	27 760	0,8	9 379	33,8	18 381	66,2
Salles de loisirs diverses	SPE3	- 8,1	15 551	0,5	8 309	53,4	7 242	46,6
Hôtels standards (1*)	HOT3	- 7,8	12 618	0,4	4 181	33,1	8 437	66,9
Établissements industriels nécessitant un ouillage important	IND1	- 7,5	16 292	0,5	6 293	38,6	9 999	61,4
Hôtels confort (4* et +)	HOT1	- 6,3	4 582	0,1	1 958	42,7	2 624	57,3
Installations spécifiques de stockage	DEP5	- 4,8	7 444	0,2	3 224	43,3	4 220	56,7
Locaux utilisés pour une activité de transformation, manutention ou maintenance	ATE2	- 4,7	119 194	3,5	42 250	35,4	76 944	64,6
Établissements de détente et de bien-être	SPE6	- 4,3	2 710	0,1	997	36,8	1 713	63,2
Locaux à usage de bureaux d'agencement récent	BUR2	- 4,1	198 126	5,8	93 800	47,3	104 326	52,7
Terrains de camping ordinaires (1 ou 2 *)	SPE5	- 3,3	5 127	0,2	2 348	45,8	2 779	54,2
Salles de spectacle, musées et locaux assimilables	SPE1	- 3,1	10 809	0,3	5 679	52,5	5 130	47,5
Lieux de dépôt ou stockage et parcs de stationnement	DEP2	- 2,4	353 794	10,4	181 425	51,3	172 369	48,7
Ateliers artisanaux	ATE1	- 1,8	181 800	5,3	76 656	42,2	105 144	57,8
Commerces sans accès direct à la rue, de moins de 400 m ²	MAG2	- 0,3	45 901	1,3	21 243	46,3	24 658	53,7
Terrains de camping confortables (3* ou +)	SPE4	+ 0,7	5 442	0,2	2 324	42,7	3 118	57,3
Stations-services, de lavage et assimilables	MAG6	+ 1,4	14 837	0,4	6 651	44,8	8 186	55,2
Locaux à usage de bureaux d'agencement ancien								
Boutiques et magasins sur rue, de moins de 400 m ²	MAG1	+ 1,6	902 800	26,5	454 531	50,3	448 269	49,7
Cliniques et établissements hospitaliers	CLI1	+ 1,9	4 957	0,1	2 494	50,3	2 463	49,7
Autres	EXC1	+ 2	15 482	0,5	12 003	77,5	3 479	22,5
Locaux assimilables à des bureaux mais présentant des aménagements spécifiques	BUR3	+ 7	27 854	0,8	16 372	58,8	11 482	41,2
Chenils, viviers et locaux assimilables	ATE3	+ 8	2 598	0,1	1 234	47,5	1 364	52,5
Hôtels clubs, villages de vacances, résidences hôtelières	HOT5	+ 8,1	105 417	3,1	54 099	51,3	51 318	48,7

Catégorie	Catégorie	Évolution moyenne de cotisation (en %)	Nombre de locaux	Poids des locaux dans la population totale (en %)	Total des locaux dont la cotisation augmente (en nombre)	Total des locaux dont la cotisation augmente (en %)	Total des locaux dont la cotisation baisse (en nombre)	Total des locaux dont la cotisation baisse (en %)
Centres de rééducation, de thalassothérapie, établis	CLI4	+ 9,2	1 919	0,1	963	50,2	956	49,8
Centres de loisirs, colonies de vacances, maisons de jeunes	SPE7	+ 13,3	23 577	0,7	14 419	61,2	9 158	38,8
Écoles et institutions privées exploitées dans un but non lucratif	ENS1	+ 14,3	20 997	0,6	12 013	57,2	8 984	42,8
Foyers d'hébergement, centres d'accueils, résidences hôtelières	HOT4	+ 16,5	15 236	0,4	7 220	47,4	8 016	52,6
Établissements d'enseignement à but lucratif	ENS2	+ 16,7	8 154	0,2	4 271	52,4	3 883	47,6
Parcs de stationnement couverts	DEP4	+ 20,1	168 587	4,9	84 439	50,1	84 148	49,9
Carrières et établissements assimilables	IND2	+ 21,1	996	0,0	379	38,1	617	61,9
Établissements ou terrains affectés à la pratique d'un sport ou à usage de spectacles sportifs	SPE2	+ 22,4	16 662	0,5	9 151	54,9	7 511	45,1
Centres médico-sociaux, centres de soins, crèches et haltes-garderies	CLI2	+ 27,2	23 744	0,7	14 795	62,3	8 949	37,7
Maisons de repos, maisons de retraite (médicalisées ou non) et locaux assimilables	CLI3	+ 37,1	47 555	1,4	31 634	66,5	15 921	33,5
Lieux de dépôt à ciel ouvert et terrains à usage commercial ou industriel	DEP1	+ 38,7	30 039	0,9	17 170	57,2	12 869	42,8
Magasins appartenant à un ensemble commercial, surface de moins de 400m ²	MAG3	+ 46,1	66 817	2,0	56 497	84,6	10 320	15,4
Parcs de stationnement à ciel ouvert	DEP3	+ 46,8	105 213	3,1	70 400	66,9	34 813	33,1
	TOTAL	0	3 406 886	100,0	1 763 973	51,8	1 642 913	48,2

Source : DGFIP.

À l'été 2017, la DGFIP donnait des indications légèrement différentes, confirmant toutefois les grandes tendances constatées lors des simulations précédentes.

Les catégories de locaux professionnels dont les cotisations moyennes révisées baissent le plus sont :

- les hypermarchés : baisse de 11,9 % de leur cotisation moyenne nationale cible en 2026 (soit – 1,2 % en 2017 après lissage) ;

- les supermarchés : baisse de 10,6 % de leur cotisation moyenne nationale cible en 2026 (soit – 1,1 % en 2017 après lissage).

Les catégories de locaux professionnels dont les cotisations moyennes augmentent le plus sont :

– les parcs de stationnement à ciel ouvert : augmentation moyenne de 46,8 % de leur cotisation cible en 2026 (soit + 4,7 % en 2017) ;

– les magasins de centres commerciaux : augmentation moyenne de 46,1 % de leur cotisation cible en 2026 (soit + 4,6 % en 2017) ;

– les lieux de dépôt à ciel ouvert et terrains à usage commercial ou industriel : augmentation moyenne de 38,7 % de leur cotisation cible en 2026 (soit + 3,9 % en 2017) ;

– les maisons de retraite et de repos : augmentation moyenne de 37 % de leur cotisation cible en 2026 (soit + 3,7 % en 2017).

Pour les magasins de centre-ville (900 000 boutiques sur rue de moins de 400 mètres carrés). Les cotisations de TF vont baisser pour la moitié d’entre eux. Le montant moyen de la hausse des cotisations pour l’autre moitié est estimé à 28 euros en 2017. 5 000 de ces boutiques (soit 0,6 % des magasins) subissent en 2017 une augmentation de cotisation de TF de plus de 10 % et 150 euros. L’augmentation moyenne de la cotisation de TF des magasins de centre-ville est de 1,6 %, soit + 0,16 % en moyenne en 2017.

Au-delà des moyennes nationales, il y a pour chaque catégorie, des locaux dont les cotisations augmentent et des locaux dont les cotisations baissent.

Au niveau national, les cotisations de TF de la moitié des locaux vont baisser (gain moyen estimé à 656 euros avant lissage, soit 65 euros après le lissage qui sera appliqué pendant dix ans à compter de 2017). Le montant moyen de la hausse des cotisations de TF de l’autre moitié des locaux est de 611 euros avant lissage (61 euros après lissage).

Les fortes augmentations sont très concentrées : les augmentations de cotisations de TF de plus de 10 % et 150 euros concernent à 1,5 % des locaux professionnels (toutes catégories confondues). Il s’agit de locaux qui étaient manifestement sous-évalués avant la réforme.

B. SIMULATIONS PARTIELLES DISPONIBLES POUR LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX D’HABITATION

46 millions de locaux d’habitation sont concernés, dont 18,9 millions de maisons individuelles, 16,2 millions d’appartements et 10,9 millions de dépendances isolées.

L’évaluation des locaux à usage d’habitation consiste aujourd’hui à classer le local dans une des huit catégories de la nomenclature fixée par décret, à

rattacher ce local à un local de référence existant au sein du territoire communal et à calculer la surface pondérée du local.

La loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾ prévoit que soient institués dans chacun des cinq départements d'expérimentation des secteurs d'évaluation représentant un marché locatif homogène et un tarif au mètre carré fixé pour chaque catégorie de locaux, à partir des loyers constatés dans chaque secteur d'évaluation. Elle distingue quatre sous-groupes de locaux d'habitation par nature : maisons individuelles et leurs dépendances ; appartements situés dans les immeubles collectifs et leurs dépendances ; locaux d'habitation qui présentent un caractère exceptionnel ; dépendances isolées telles que garage, cave, grenier, piscine, terrain de tennis, *etc.*

1. La méthode

L'étude ne porte que sur la TF. Les effets sur la TH ne sont pas mesurés, pas plus que les impacts sur les potentiels financier et fiscal des collectivités, sur la répartition des dotations ou encore sur les instruments de péréquation.

La DGFIP simule trois hypothèses différentes selon deux scénarios :

– hypothèse 1 : purement théorique, elle détaille l'évolution de cotisation de taxe foncière qui résulterait de taux d'imposition 2015 inchangés. Le produit fiscal des collectivités augmente fortement, allant à l'encontre de l'esprit de la loi ;

– hypothèse 2 : « rebasage des taux ». Les taux de 2015 sont ajustés d'un facteur inverse à l'augmentation constatée sur les valeurs locatives révisées. Le taux rebasé 2015 est égal $\text{taux 2015} \times (\text{somme des valeurs locatives 2015 locaux d'habitation et locaux professionnels avant révision}) / (\text{somme des valeurs locatives révisées brutes des locaux d'habitation et professionnels})$;

– hypothèse 3 : le rebasage des taux est complété par une neutralisation de l'effet d'aubaine dont pourraient bénéficier les locaux industriels qui resteraient non révisés. Le coefficient de neutralisation est calculé comme la somme des valeurs locatives 2015 des locaux d'habitation et des locaux professionnels avant révision divisée par la somme des valeurs locatives révisées brutes des locaux d'habitation et professionnels (non neutralisées, non « planchonnées »). La combinaison du rebasage des taux et de la neutralisation permet d'obtenir, pour les locaux industriels et locaux évalués par barèmes, une stricte égalité des cotisations avant et après réforme ;

– scénario 1 : les paramètres d'évaluation (sectorisation et tarifs) s'appuyant sur les données collectées du parc privé sont appliqués aux locaux du parc privé et à ceux du parc social ;

(1) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

– scénario 2 : deux sectorisations et deux grilles tarifaires sont utilisées selon la nature des locaux (privé ou social).

La DGFIP conclut que, pour répondre à l'esprit de la réforme et assurer sa neutralité sur les ressources fiscales des collectivités, le calcul des cotisations devrait être réalisé dans le cadre de l'hypothèse 3, selon le scénario 1, mais privilégie un scénario 3 pour le logement social (abattement spécifique, par exemple de 50 % sur les tarifs catégoriels), la détermination de la valeur locative d'un local d'habitation n'ayant pas vocation à prendre en compte la situation personnelle de son occupant. Cela éviterait aussi une augmentation de la part des locaux privés et des locaux professionnels qui voient leur cotisation sur le foncier bâti s'accroître.

2. Les résultats

Tous départements confondus, les trois niveaux de collectivités (communes EPCI et départements) ont une ressource fiscale quasi inchangée, la seule variation étant liée à l'application de règles d'arrondis.

VARIATIONS DE COTISATION (HYPOTHÈSE 3 SCÉNARIO 3)

(en milliers d'euros)

Nature du local	Nombre de locaux	% de locaux	Cotisation système 1970	Cotisation révisée	Évolution des cotisations	Évolution des cotisations en %
Locaux d'habitation	5 159 619	94,1	2 897 407	2 821 268	- 76 138	- 2,6
Dont locaux du parc privé	4 637 070	84,5	2 598 077	2 672 681	74 604	2,9
Dont locaux du parc social	522 549	9,5	299 330	147 587	- 150 742	- 50,4
Locaux professionnels	302 286	5,5	986 079	1 062 269	76 189	7,7
Locaux industriels et au barème	23 202	0,4	262 991	262 991	0	0,0
Total	5 485 107	100,0	4 146 477	4 146 527	51	0,0

Source : DGFIP.

Plus en détail, 58 catégories de locaux voient leur cotisation moyenne baisser et 48 catégories voient leur cotisation moyenne augmenter. Les plus fortes baisses s'observent pour les appartements de 30 à 39 m² (- 53 à - 54 %), tandis que les plus fortes hausses concernent les magasins dans un ensemble commercial (+ 122,5 %) et les lieux de dépôt à ciel ouvert (+ 200 %).

Il sera donc nécessaire de prévoir des mécanismes permettant d'atténuer et d'étaler dans le temps les transferts de charge. Pour les locaux professionnels, la DGFIP recommande de maintenir le dispositif du « planchonnement » et propose des mécanismes complémentaires :

– un dispositif de lissage des variations de cotisation ;

– un système de minoration ou majoration des tarifs catégoriels par des coefficients de localisation afin de tenir compte de la situation générale de certains quartiers d’habitation (par exemple, éloignement des transports en commun, nuisance ponctuelle liée à de grands travaux, développement particulièrement attractif de certaines infrastructures ou moyens de transport, *etc.*).

C. LA REVALORISATION FORFAITAIRE ANNUELLE DES BASES

Le coefficient de revalorisation forfaitaire annuelle des valeurs locatives a été fixé à 0,4 % en 2017. Compte tenu des règles présentées plus haut, il devrait être de 1,1 % en 2018.

S’agissant de la fiscalité des entreprises, les bases nettes de CFE ont augmenté de 2,6 % entre 2016 et 2017. Elles s’élèvent à 29,15 milliards d’euros en 2017, pour l’ensemble des locaux soumis à la CFE.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

A. LA CODIFICATION DE L’ARTICLE 34 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2010

Le **III** du présent article (**alinéa 154**) abroge toutes les dispositions de l’article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010, à compter du 1^{er} janvier 2018 (**alinéa 157**), à l’exception du XVII de cet article, relatif aux obligations de déclaration des propriétaires de locaux professionnels concernés par la RVLLP.

La codification de l’article 34 précité et l’aménagement du CGI permet de rassembler dans ce dernier l’ensemble des règles relatives à l’évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels.

1. Les modalités d’évaluation des locaux professionnels

a. Les modalités d’évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels : principes

- Le champ des locaux concernés

Le présent article propose de consacrer l’article 1498 du CGI aux seuls locaux professionnels concernés par la révision des valeurs locatives. Cet article 1498 fait ainsi l’objet d’une rédaction globale.

Le 6° du I du présent article (**alinéas 9 à 24**) prévoit une nouvelle rédaction pour l'article 1498 du CGI, que le 5° du I (**alinéas 7 et 8**) intègre dans une partie de la section relative aux règles d'évaluation de la valeur locative des biens imposables, désormais consacrée aux locaux professionnels et non plus aux locaux commerciaux.

Le I proposé pour l'article 1498 (**alinéa 10**) reprend le I de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010, relatif au champ d'application de la RVLLP.

- Classement des locaux professionnels en sous-groupes et en catégories

Les sous-groupes sont définis en fonction de la nature et de la destination des locaux professionnels. À l'intérieur d'un sous-groupe, les locaux sont classés par catégories, en fonction de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques, de la situation des locaux et leur consistance.

Le I proposé pour l'article 1498 (**alinéa 11**) reprend le II de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 relatif au classement des locaux professionnels en sous-groupes et en catégories, qui sont déterminés par décret en Conseil d'État.

- Les règles de détermination des valeurs locatives des locaux professionnels : formule de calcul et date de référence

Le A du II proposé pour l'article 1498 (**alinéas 12 et 13**) codifie les règles de détermination des valeurs locatives des locaux professionnels, qui figurent actuellement au premier alinéa du III de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée et les règles relatives à l'année de référence prévue au second alinéa du I de l'article 34 précité.

La valeur locative des locaux professionnels est obtenue par application d'un tarif par mètre carré à la surface pondérée du local.

La date de référence pour la prise en compte de l'état du marché locatif reste fixée au 1^{er} janvier 2013. Cette date de référence ne vaut toutefois que sous réserve de la mise à jour prévue au III de l'article 1518 *ter* du CGI. Les dispositions codifiées à l'article 1518 *ter* (**alinéas 90 à 99**) sont présentées plus bas.

b. Les secteurs d'évaluation, les tarifs et les coefficients de localisation

Le B du I proposé pour l'article 1498 (**alinéas 14 à 19**) reprend les dispositions du IV l'article 34 relatives aux secteurs d'évaluation, aux tarifs et aux coefficients. Le C du I proposé pour l'article 1498 (**alinéa 20**) reprend les dispositions du V de l'article 34 précité.

- Les secteurs d'évaluation (**alinéas 14 et 15**).

Il est constitué, dans chaque département, un ou plusieurs secteurs d'évaluation qui regroupent les communes ou sections cadastrales de communes qui, dans le département, présentent un marché locatif homogène.

Pour l'application des dispositions du présent article, le territoire de la métropole de Lyon est, avec le territoire du département du Rhône, assimilé au territoire d'un département.

- Les tarifs (**alinéas 16 à 18**)

Les tarifs par mètre carré sont déterminés sur la base des loyers moyens constatés dans chaque secteur d'évaluation par catégorie de propriétés. L'alinéa 16 supprime toutefois la précision selon laquelle les loyers moyens sont constatés au 1^{er} janvier 2013 pour l'entrée en vigueur de la révision et au 1^{er} janvier de l'année N – 1 pour les années suivantes, ces dispositions étant reprises par ailleurs.

À défaut, lorsque les loyers sont en nombre insuffisant ou ne peuvent être retenus, ces tarifs sont déterminés par comparaison avec les tarifs fixés pour les autres catégories de locaux du même sous-groupe du même secteur d'évaluation.

À défaut d'éléments suffisants ou pouvant être retenus au sein du même secteur d'évaluation, ces tarifs sont déterminés par comparaison avec ceux qui sont appliqués pour des propriétés de la même catégorie ou, à défaut, du même sous-groupe dans des secteurs d'évaluation présentant des niveaux de loyers similaires, dans le département ou dans un autre département.

- Le coefficient de localisation (**alinéa 19**)

Les dispositions sont actualisées pour tenir compte du doublement de l'amplitude du coefficient à compter des impositions dues au titre de 2018, prévu par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2015 précitée.

- La surface pondérée (**alinéa 20**)

La surface pondérée d'un local est obtenue à partir de la superficie de ses différentes parties, réduite, le cas échéant, au moyen de coefficients fixés par décret, pour tenir compte de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques respectives.

c. La voie d'appréciation directe pour les propriétés aux caractéristiques exceptionnelles

- Les modalités d'appréciation directe

Le A du III proposé pour l'article 1498 (**alinéas 21 à 23**) fixe les modalités de détermination des locaux professionnels présentant des caractéristiques exceptionnelles, et auxquels les règles prévues par les alinéas précédents ne peuvent être appliquées. Il reprend les dispositions du VI de l'article 34.

La valeur locative de ces locaux professionnels exceptionnels est déterminée par voie d'appréciation directe en appliquant un taux de 8 % à la valeur vénale de la propriété ou fraction de propriété au sens du I, telle qu'elle serait constatée à la date de référence si cette propriété ou fraction de propriété était libre de toute location ou occupation.

À défaut, la valeur vénale de la propriété est déterminée en ajoutant à la valeur vénale du terrain, estimée à la date de référence par comparaison avec celle qui ressort de transactions relatives à des terrains à bâtir situés dans une zone comparable, la valeur de reconstruction à la date de référence de la propriété.

La valeur locative est réduite de moitié pour tenir compte de l'impact de l'affectation de la propriété, partielle ou totale, à un service public ou d'utilité générale.

- La date de référence

La valeur vénale à prendre en compte est celle des locaux professionnels au 1^{er} janvier 2013, ou, pour les locaux créés après le 1^{er} janvier 2017, au 1^{er} janvier de l'année de leur création.

Le B du III proposé pour l'article 1498 (**alinéa 24**) reprend, pour la détermination de la date de référence pour la valeur vénale les dispositions du second alinéa du I et de la dernière phrase du X de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010.

Cette rédaction permet une clarification pour les locaux créés en 2014, 2015 et 2016, alors que la RVLLP n'est entrée en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2017. Pour ces locaux la date de référence n'est pas le 1^{er} janvier de leur année de création, mais le 1^{er} janvier 2013.

2. Procédure d'évaluation

Le 10° du I du présent article (**alinéas 34 à 53**) propose une nouvelle rédaction pour l'article 1504 du CGI.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 1504 fixe les règles relatives aux locaux types à retenir pour l'évaluation par comparaison des locaux professionnels visés à l'article 1498. Ces règles n'ayant plus lieu d'être compte tenu de la RVLLP, le 10° du I abroge ces dispositions à compter du 1^{er} janvier 2018 (**alinéa 158**) et codifie à l'article 1504 les dispositions du A et du B VII de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée relatives à la procédure d'évaluation.

Les avant-projets élaborés par l'administration fiscale sont remis à la CDVLLP qui dispose de deux mois pour les examiner et établir des projets de délimitation des secteurs d'évaluation, des projets de tarifs et des projets de définition des parcelles auxquelles s'applique le coefficient de localisation (**alinéas 35 à 38**).

L'administration fiscale transmet ensuite ces projets, ou à défaut ses avant-projets, aux commissions intercommunales des impôts directs ou aux commissions communales pour les communes isolées ou appartenant à un EPCI sans fiscalité propre (**alinéas 39 à 42**).

Ces commissions disposent de trente jours pour transmettre leur avis à la CDVLLP des locaux professionnels. Passé ce délai, leur avis est réputé positif (**alinéa 43**).

En cas d'accord, la CDVLLP arrête les secteurs d'évaluation, les tarifs applicables et les coefficients de localisation (**alinéa 44**).

En cas de désaccord, l'administration fiscale saisit la CDIDL, qui doit statuer dans un délai de trente jours. Passé ce délai, secteurs, tarifs et coefficients sont arrêtés par le préfet de département (**alinéas 45 à 47**).

Lorsque les décisions relatives aux tarifs, prises par l'une ou l'autre des deux commissions départementales, ne sont manifestement pas conformes aux dispositions de l'article 1498 du CGI, l'administration fiscale saisit la CDIDL, afin qu'elle élabore de nouveaux tarifs dans un délai de trente jours. Au-delà, c'est le préfet de département qui arrête les tarifs, en motivant sa décision si elle s'éloigne de celle de la commission départementale (**alinéas 49 et 50**).

Toutes les décisions relatives aux secteurs, tarifs et coefficients publiées et sont notifiées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État (**alinéas 48 et 51**).

3. Les commissions départementales

Le 25° du I du présent article (**alinéas 133 et 134**) codifie les dispositions relatives aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des impôts directs locaux dans une nouvelle subdivision du chapitre du CGI consacré aux commissions administratives des impôts et au comité de l'abus de droit fiscal.

Les **alinéas 135 à 141** codifient, dans un nouvel article 1650 B du CGI, les dispositions du VIII de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 relatives aux CDVLLP.

Les **alinéas 142 à 146** codifient, dans un nouvel article 1650 C du CGI, les dispositions du IX de l'article 34 précité relatives aux CDIDL.

Les seules modifications concernent les collectivités à statut particulier.

À compter du 1^{er} janvier 2018, les deux départements de Corse fusionneront avec la collectivité territoriale de Corse, dans une collectivité unique. L'**alinéa 139** prévoit, pour la CDVLLP, que dans les départements corses, les deux membres du conseil départemental sont remplacés par deux conseillers à l'Assemblée de Corse élus en son sein. L'**alinéa 145** prévoit une disposition de coordination similaire pour la CDIDL.

Des dispositions équivalentes pour la Ville de Paris sont présentées plus bas.

L'article 1651 du CGI institue, dans le ressort de chaque tribunal administratif, une commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires. Ces commissions sont notamment compétentes pour la fixation des valeurs locatives des propriétés bâties et des coefficients d'actualisation. Par cohérence avec les dispositions relatives aux commissions départementales des impôts directs locaux et des valeurs locatives des locaux professionnels, le **28° du I** du présent article (**alinéa 149**) exclut de sa compétence la fixation des valeurs locatives des locaux professionnels.

4. Les dispositifs de mise à jour des valeurs locatives

Selon l'article 1516 du CGI, les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties sont mises à jour suivant une procédure comportant :

– la constatation annuelle des changements affectant ces propriétés (article 1517 du CGI) ;

– l'actualisation, tous les trois ans, des évaluations résultant de la précédente révision générale (article 1518 du CGI) ;

– la majoration des valeurs locatives par l’application d’un coefficient forfaitaire fixé en loi de finances, dans l’intervalle entre deux actualisations triennales (article 1518 *bis* du CGI) ;

– l’exécution de révisions générales tous les six ans. Les conditions d’exécution de ces révisions seront fixées par la loi.

a. Le dispositif de mise à jour permanente est codifié à l’article 1518 ter (nouveau) du CGI

Le dispositif relatif à la mise à jour permanente des tarifs de chaque catégorie dans chaque secteur, actuellement prévue par le X de l’article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 est codifié dans un nouvel article 1518 *ter*, proposé pour le CGI par le 20° du I du présent article (**alinéas 90 à 99**).

Les modifications concernent les opérations prévues l’année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux. L’article 34 ne mentionne que la délimitation des secteurs d’évaluation, tandis que le présent article prévoit qu’il est, en outre, procédé à la fixation des tarifs et à la définition des parcelles auxquelles s’applique le coefficient de localisation d’une part et, le cas échéant, à la création de nouveaux sous-groupes et catégories de locaux d’autre part.

b. Cette codification implique plusieurs mesures de coordination

● Adaptation du cadre général

Le cadre général est actuellement fixé par l’article 1516 du CGI. Le 15° du I du présent article (**alinéas 64 à 72**) en propose une nouvelle rédaction, en distinguant les règles applicables aux locaux professionnels et celles applicables aux autres locaux.

Pour ces derniers, les dispositions applicables sont reprises à l’identique (**alinéas 65 à 68**).

Pour les locaux professionnels entrant dans le champ de l’article 1498 du CGI et faisant l’objet de la RVLLP applicable depuis cette année, la rédaction est adaptée. Les trois procédures applicables sont :

- la constatation annuelle des changements affectant ces propriétés ;
- la modification annuelle des coefficients de localisation dans les conditions prévues au II de l’article 1518 *ter* ;
- l’actualisation prévue au III de l’article 1518 *ter*.

- La constatation annuelle des changements de consistance et des constructions nouvelles – Article 1517

Le 17° du I du présent article prévoit qu'il est désormais également procédé, annuellement, à la constatation des changements d'utilisation des locaux professionnels entrant dans le champ de la RVLLP (**alinéas 75 et 76**).

Pour les locaux professionnels, les valeurs locatives résultant des constatations annuelles sont appréciées à la date de référence fixée au 1^{er} janvier 2013 ou pour celles créés après le 1^{er} janvier 2017, au 1^{er} janvier de l'année de leur création, conformément aux nouvelles dispositions prévues pour l'article 1498 du CGI (**alinéas 77 à 81**).

- L'actualisation triennale – Article 1518

Par cohérence avec les dispositions proposées pour la mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels, le 18° du I du présent article (**alinéas 82 à 86**) supprime de l'article 1518 du CGI, qui prévoit l'actualisation des valeurs locatives, tous les trois ans, entre deux révisions générales, toute mention de ces locaux.

Il supprime également la mention selon laquelle, pour cette actualisation triennale, la valeur locative des locaux occupés par les organismes privés à but non lucratif est actualisée au moyen du coefficient applicable aux locaux mentionnés à l'article 1496 du CGI.

- La revalorisation annuelle forfaitaire – Article 1518 *bis*

Compte tenu du dispositif de mise à jour permanente qui leur est spécifique, le 19° du I du présent article (**alinéas 87 à 89**) exclut les locaux professionnels du champ de l'article 1518 *bis* du CGI.

5. Intégration des résultats de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels dans les bases

Le coefficient de neutralisation, actuellement prévu par les B et C du XVI de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée est codifié aux I et II du nouvel article 1518 A *quinquies* du CGI proposé par le 22° du I du présent article (**alinéas 102 à 107 et 112**).

Le « planchonnement », actuellement prévu par le D du XVI de l'article 34 précité est codifié au III du nouvel article 1518 A *quinquies* du CGI proposé par le 22° du I du présent article (**alinéas 108 à 112**).

Le lissage sur dix ans actuellement prévu par le XXII de l'article 34 précité est codifié dans un nouvel article 1518 E proposé par le CGI par le **24° du I** du présent article (**alinéas 118 à 129**).

Ce nouvel article est intégré dans une nouvelle section VI *bis* au sein du chapitre du CGI consacré aux impôts directs communaux. La section VI *bis* regroupe les articles relatifs aux règles particulières d'établissement des impôts directs locaux (**24° du I** du présent article, **alinéas 115 à 117**).

6. Diverses mesures de coordination

La codification de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée présentée ci-dessus implique, en outre, diverses mesures de pure coordination.

- Déclaration des changements d'utilisation des locaux

L'article 1406 du CGI impose aux propriétaires de porter à la connaissance de l'administration, dans un délai de quatre-vingt-dix jours, les changements d'utilisation des locaux mentionnés au I de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée. Par coordination avec la codification de cet article, le **1° du I** du présent article (**alinéa 2**) prévoit une référence à l'article 1498 du CGI, ce qui permettra l'application d'une amende de 150 euros pour défaut de souscription de la déclaration révisée, conformément à l'article 1729 C du CGI.

- Détermination des valeurs locatives pour le calcul de la taxe d'habitation

Selon l'article 1409 du CGI, la TH est calculée d'après la valeur locative des habitations et de leurs dépendances, telles que garages, jardins d'agrément, parcs et terrains de jeux. Le **2° du I** du présent article (**alinéa 3**) ajoute l'article 1518 A *quinquies* à la liste des articles à prendre en compte pour la détermination de cette valeur locative. L'article 1518 A *quinquies* prévoit le coefficient de neutralisation et le « planchonnement », qui peuvent s'appliquer à des locaux professionnels soumis à la TH.

- Date d'appréciation de la valeur locative des biens passibles de la TH, de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou d'une taxe annexe

Selon l'article 1495 du CGI, chaque propriété ou fraction de propriété est appréciée d'après sa consistance, son affectation, sa situation et son état, à la date de l'évaluation.

L'article 1498 du CGI, dans sa rédaction proposée par le présent article, fixant des dates de référence particulières pour la détermination des locaux professionnels soumis à la révision, le **3° du I** du présent article (**alinéas 4 et 5**) prévoit, pour ces locaux, une dérogation à l'article 1495 du CGI.

- Souscription de déclarations

L'article 1502 du CGI prévoit que, pour chaque révision des évaluations des valeurs locatives, les redevables de la TF ou, à défaut, de la TH ou d'une taxe annexe établie sur la même base, sont tenus de souscrire des déclarations dans des conditions fixées par décret. Compte tenu des dispositions spécifiques aux locaux professionnels codifiées à l'article 1498 du CGI, le 9° du I du présent article (**alinéas 32 et 33**) prévoit une dérogation pour ces locaux.

- Procédure d'évaluation

L'article 1505 du CGI charge le représentant de l'administration et la commission communale des impôts directs de procéder à l'évaluation des propriétés bâties. Le 11° du I du présent article (**alinéas 54 à 56**) prévoient une dérogation pour les locaux professionnels.

- Information des contribuables

L'article 1506 du CGI prévoit la délivrance, gratuite et sur demande, du premier rôle établi d'après les résultats de chaque révision, dans un délai d'un mois à compter de la date de mise en recouvrement du premier rôle établi d'après les résultats de chaque révision. Les avis d'imposition afférents audit rôle mentionnent cette possibilité.

Le 12° du I du présent article (**alinéa 57**) abroge cet article, devenu inutile dans la mesure où chaque contribuable peut obtenir, sur simple demande, copie de la fiche de calcul de sa valeur locative.

- Émission de rôles particuliers pour rectification

Conformément à l'article 1508 du CGI, les rectifications pour insuffisances d'évaluation résultant du défaut ou de l'inexactitude des déclarations des propriétés bâties prévues aux articles 1406 et 1502, font l'objet de rôles particuliers jusqu'à ce que les bases rectifiées soient prises en compte dans les rôles généraux. Le 14° du I du présent article (**alinéas 60 à 63**) prévoit une adaptation de cet article afin que puissent être émis des rôles particuliers sur les locaux entrant dans le champ de la RVLLP.

- Délai de réclamation contre l'évaluation des propriétés

Le LPF prévoit à ses articles L. 173 et L. 174 que le droit de reprise de l'administration des impôts s'exerce, pour la TF et la TH, jusqu'à la fin de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due et, pour la CFE, jusqu'à l'expiration de la troisième année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Toutefois, en ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la TH et les taxes annexes établies sur les mêmes bases, les omissions ou les insuffisances d'imposition peuvent être réparées à toute époque lorsqu'elles

résultent du défaut ou de l'inexactitude des déclarations des propriétés bâties mentionnées aux articles 1406 et 1502 du CGI. Le 1^o du **II** du présent article (**alinéa 151**) complète l'article L. 175 du LPF, afin d'étendre ces dispositions aux déclarations que les propriétaires de locaux commerciaux et de locaux affectés à une activité professionnelle non commerciale ont été tenus de souscrire pour l'exécution de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, en vertu du XVII de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010.

- Abattement facultatif de TFPB sur les lofts industriels

L'article 1518 *A ter* du CGI permet aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de prévoir un abattement de 30 % de la valeur locative des locaux d'habitation situés dans des immeubles collectifs et issus de la transformation de locaux industriels ou commerciaux. Par cohérence rédactionnelle, la mention des locaux commerciaux est remplacée par une mention des locaux professionnels, selon le 21^o du **I** du présent article (**alinéa 100**).

B. CORRECTIONS À LA RVLLP

1. Exclusion des locaux d'habitation à caractère exceptionnel de la RVLLP

Le présent article vise à exclure plus clairement les 12 422 locaux d'habitation à caractère exceptionnel du champ de la RVLLP.

Conformément à l'article 1497 du CGI, les locaux d'habitation qui présentent un caractère exceptionnel et les locaux à usage professionnel spécialement aménagés pour l'exercice d'une activité particulière sont évalués dans les conditions prévues à l'article 1498 du CGI, c'est-à-dire comme les locaux professionnels. Le 4^o du **I** du présent article (**alinéa 6**) modifie l'article 1497 du CGI afin de distinguer la situation de ces deux catégories de locaux.

Les locaux d'habitation qui présentent un caractère exceptionnel resteront exclus de la RVLLP et seront évalués dans les conditions prévues à l'article 1498 du CGI, dans sa réaction en vigueur au 31 décembre 2016. Enfin, l'**alinéa 10** exclut ces locaux du champ de la nouvelle rédaction de l'article 1498 et donc de la RVLLP.

Les locaux à usage professionnel spécialement aménagés pour l'exercice d'une activité particulière entrent dans le champ de la RVLLP. Leur valeur locative est déterminée dans les conditions particulières prévues à l'article 1501 du CGI, lequel est également modifié pour coordination par l'alinéa 31 du présent article.

2. Cas d'annulation des paramètres d'évaluation par le juge administratif

a. Des contentieux ont privé de base légale certaines impositions établies au titre de 2017

Des décisions des commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels ont été annulées par la juridiction administrative. Dans deux départements, le Val-de-Marne et les Alpes-Maritimes, tout ou partie des paramètres ont fait l'objet d'une annulation. Le nombre de locaux concernés par l'annulation des tarifs est de 53 578 dans le Val-de-Marne et de 2 221 dans les Alpes-Maritimes. De ce fait, des impositions établies au titre de l'année 2017 afférentes à des locaux professionnels ont été établies, pour la détermination de leur valeur locative, sur la base de nouvelles décisions prises après le 1^{er} janvier 2017, conformément aux dispositions relatives à la procédure d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels, du VII de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010, dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2017, avant son abrogation proposée par le présent article.

Selon l'évaluation préalable du présent article, d'autres annulations pourraient encore survenir en 2017, puisque près de six cents contentieux sont en cours d'examen par les cours administratives d'appel. Tous les départements sont concernés, sauf huit (Charente, Creuse, Ille-et-Vilaine, Mayenne, Meuse, Haute-Saône, Tarn, Département de Mayotte).

b. Le présent article prévoit de remédier, pour l'avenir, à une telle difficulté

Lorsque l'annulation par la juridiction administrative d'une décision prise par la CDVLLP ou la CDIDL ou d'un arrêté préfectoral conduit à l'absence de secteurs d'évaluation, de tarifs ou de coefficients de localisation applicables au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, ces commissions prennent de nouvelles décisions dans les conditions prévues par le IV de l'article 1504 du CGI, dans sa rédaction proposée par le **10^o du I** du présent article (**alinéa 52**).

Les nouveaux secteurs, tarifs ou coefficients se substituent à ceux primitivement fixés (**alinéa 53**).

c. Une validation législative est proposée pour sécuriser les paramètres déjà publiés

Pour limiter les risques contentieux sur les décisions et les arrêtés relatifs aux impositions établies pour 2017, il est proposé au A du IV du présent article la validation législative des impositions établies au titre de l'année 2017 afférente aux locaux mentionnés au I de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée, dont la légalité serait contestée au motif qu'elles ont été établies sur la base de décisions postérieures au 1^{er} janvier 2017, en raison d'une annulation par la juridiction administrative d'une décision prise par la CDVLLP ou la CDIDL ou d'un arrêté préfectoral.

Les validations législatives font l'objet d'un encadrement strict par le Conseil constitutionnel, progressivement renforcé, de sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 sur la loi portant validation d'actes administratifs jusqu'à sa décision n° 99-425 DC sur la loi de finances rectificative pour 1999. Depuis sa décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, la validation par le législateur d'un acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l'être est subordonnée à cinq conditions :

- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie ;
- la validation doit poursuivre un motif impérieux d'intérêt général.

En modifiant son considérant de principe relatif au contrôle des validations législatives dans la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, le Conseil constitutionnel a donné à son contrôle la même portée que celle du contrôle assuré sur le fondement des exigences qui résultent de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁽¹⁾. Le Conseil constitutionnel comme la CEDH retiennent de manière constante qu'un motif financier, s'il est pris en compte, ne suffit toutefois pas à justifier une loi de validation.

Examinant une mesure analogue de validation en loi de finances, le Conseil constitutionnel a, dans la décision précitée, jugé conforme à la Constitution l'article 50 de la dernière loi de finances rectificative pour 2012⁽²⁾ visant à valider les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes avant le 1^{er} janvier 2008, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, et seulement en tant que les délibérations seraient contestées par certains moyens. Ce faisant, le Conseil constitutionnel a entendu conférer une portée similaire à celui assuré par la CEDH dont la jurisprudence constante reconnaît l'intervention du législateur aux fins d'assurer le respect de sa volonté initiale comme un motif justifiant une loi de validation.

Selon considérant n° 6 de cette décision, la validation des dispositions contestées répond à un motif impérieux d'intérêt général dans la mesure où le législateur a entendu :

(1) *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014*, SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maffrow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »].

(2) *Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012*.

– mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport » ;

– donner un fondement législatif certain aux délibérations des syndicats ;

– éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative révélée par les arrêts précités 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 ;

– prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels remboursements pour certains des syndicats mixtes en cause.

Le motif impérieux d'intérêt général apparaît constitué dans le présent projet de validation législative dès lors qu'il vise à donner un fondement législatif certain aux décisions des commissions et arrêtés préfectoraux déterminant les paramètres d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels, à éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative ne permettant pas de donner en temps utile une nouvelle base légale aux paramètres d'évaluation qui seraient annulés et à prévenir les conséquences financières pour les collectivités de multiples annulations.

Ainsi, les différentes conditions posées par le Conseil constitutionnel apparaissent remplies.

3. Voies de recours contre les paramètres d'évaluation

Le présent article supprime la possibilité de contester les coefficients de localisation à l'occasion d'un litige individuel relatif à la valeur locative d'une propriété bâtie. Ces coefficients s'appliquent en effet à tous les locaux situés sur une même parcelle d'assise : ils sont devenus des paramètres généraux.

Le XV de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée prévoyait que les décisions relatives aux coefficients de localisation pouvaient être contestées à l'occasion d'un tel litige. Le nouvel article 1518 F (**alinéa 132**) prévoit que les décisions prises en application des articles 1504 (détermination des valeurs locatives par les commissions) et 1518 *ter* (mise à jour permanente) ne peuvent pas être contestées à l'occasion d'un litige relatif à la valeur locative d'une propriété bâtie. Il est proposé par le **24^o** du **I** du présent article de créer une nouvelle section VI *ter*, relative aux voies de recours spécifiques en matière d'impôts directs locaux (**alinéas 130 et 131**), au sein du chapitre relatif aux règles d'évaluation de la valeur locative des biens imposables.

L'article 1507 du CGI permet aux redevables de présenter une réclamation contre l'évaluation attribuée aux propriétés bâties dont ils sont propriétaires ou dont ils ont la disposition. Or, il s'agit de paramètres collectifs d'évaluation qui devraient être contestés dans le cadre de recours pour excès de pouvoir, compte

tenu de leur impact sur l'ensemble des impositions et de l'instabilité que des réclamations individuelles pourraient *a contrario* créer.

Le présent article distingue donc les voies de recours contre ces paramètres, dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, conformément à l'article L. 201 D (nouveau) du LPF, de la possibilité pour les redevables de contester la valeur locative de leurs seuls biens, dans le cadre de l'article 1507 du CGI, aménagé en ce sens.

Le 2° du II du présent article propose d'insérer, au sein du LPF, un nouvel article L. 201 D (**alinéas 152 et 153**), codifiant le XIV de l'article 34 précité. Selon cet article, le tribunal administratif serait tenu de se prononcer dans un délai de trois mois à compter de sa saisine, sur les recours pour excès de pouvoir contre les décisions prises conformément aux articles 1504 et 1518 *ter* du CGI. S'il ne statue pas dans ces délais, l'affaire est transmise à la cour administrative d'appel territorialement compétente.

Le 13° du I du présent article modifie l'article 1507 du CGI (**alinéas 58 et 59**) et permet aux redevables de déposer une réclamation contre l'évaluation attribuée aux propriétés bâties dont ils sont propriétaires ou dont ils ont la disposition, dans le délai et dans les formes prévus par le LPF en matière d'impôts directs locaux.

4. Prolongation de la concertation et report de la première mise à jour permanente à 2019

À titre exceptionnel, le Gouvernement propose de reporter la mise en œuvre de la première mise à jour permanente, afin de procéder à une concertation avec les représentants nationaux des collectivités territoriales et des professionnels. Selon l'évaluation préalable du présent article, cette concertation doit permettre de sécuriser juridiquement la méthode de mise à jour des tarifs, compte tenu du nombre de recours pour excès de pouvoir, qui remettent systématiquement en cause la méthodologie appliquée par la DGFIP. Cette sécurisation n'appelle pas *a priori* de nouvelle modification législative, mais pourrait être prévue par décret en Conseil d'État.

Il est proposé de reporter la mise à jour annuelle des tarifs à 2019 et d'indexer en 2018 les valeurs locatives des locaux professionnels selon le coefficient forfaitaire prévu à l'article 1518 *bis* du CGI.

La mention de la modification annuelle des tarifs, dans les conditions prévues au I de l'article 1518 *ter*, n'est ajoutée à la liste des procédures de mise à jour périodique inscrites à l'article 1516 du CGI qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, conformément au 16° du I du présent article (**alinéas 73, 74 et 159**).

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 1498 mentionne que la valeur locative des locaux professionnels présentant des caractéristiques exceptionnelles est déterminée au 1^{er} janvier 2013, ou au 1^{er} janvier de l'année de leur création pour les locaux créés après le 1^{er} janvier 2017, sous réserve de la mise à jour annuelle

prévue par le IV de l'article 1518 *ter* (nouveau) du CGI. Cette mention est donc elle aussi reportée d'un an, au 1^{er} janvier 2019, par le **b** du 7^o du **I (alinéa 30)** et le B du V (alinéa 159).

En conséquence de ce report, le **B** du **IV** du présent article (**alinéa 156**) prévoit que, pour les impositions établies au titre de 2018, les valeurs locatives des locaux professionnels sont majorées par application du coefficient de revalorisation forfaitaire prévue au dernier alinéa de l'article 1518 *bis* du CGI.

5. Dispositions spécifiques à la Ville de Paris

Il est prévu, à compter du 1^{er} janvier 2019, la création d'une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Ville de Paris », qui exercera à compter de cette date les compétences de la commune et du département de Paris. Cette perspective implique plusieurs dispositions de coordination, prévues :

– pour la détermination, au 1^{er} janvier 2019, des secteurs d'évaluation par département, par le 7^o du **I (alinéas 25 à 27 et 30)** et le **B** du **IV (alinéa 159)** du présent article, qui modifie l'article 1498 du CGI, dans sa rédaction proposée par le 6^o du I du présent article ;

– pour le coefficient de neutralisation, par le 23^o du **I (alinéas 113 et 114)** et le **B** du **V (alinéa 159)** du présent article. Le coefficient de neutralisation applicable pour la nouvelle collectivité Ville de Paris est égal au coefficient appliqué en 2018 pour la commune de Paris.

– pour le fonctionnement des deux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels et des impôts directs locaux, par les 26^o et le 27^o du **I (alinéas 147 et 148)** et le **B** du **V** du présent article (**alinéa 159**) au 1^{er} janvier 2019.

6. Report de la date limite de délibération pour l'établissement des bases minimum de CFE du 1^{er} octobre 2017 au 15 janvier 2018

En matière de CFE, les redevables sont imposés sur la valeur locative foncière des biens dont ils disposent pour leur activité. Toutefois, lorsque cette valeur locative est faible ou nulle, par exemple lorsque le local utilisé par le redevable a une faible surface ou fait partie de son habitation personnelle, l'imposition est établie sur une base minimum dont le montant est fixé, sur délibération prise avant le 1^{er} octobre pour une application l'année suivante, par les communes et leurs EPCI à fiscalité propre, en fonction du barème prévu à l'article 1647 D du CGI.

BARÈME DE LA COTISATION MINIMALE DE CFE

(en euros)

Montant du chiffre d'affaires ou des recettes	Montant de la base minimum
Inférieur ou égal à 10 000	Entre 216 et 514
Supérieur à 10 000 et inférieur ou égal à 32 600	Entre 216 et 1 027
Supérieur à 32 600 et inférieur ou égal à 100 000	Entre 216 et 2 157
Supérieur à 100 000 et inférieur ou égal à 250 000	Entre 216 et 3 596
Supérieur à 250 000 et inférieur ou égal à 500 000	Entre 216 et 5 136
Supérieur à 500 000	Entre 216 et 6 678

La première année d'application de la RVLLP étant 2017, les communes et les EPCI ne connaîtront son impact sur les bases définitives de CFE au titre de 2017 qu'au mois de novembre 2017. Par ailleurs, la mise en œuvre de la révision peut conduire à une variation du nombre de redevables de la CFE imposés sur la base minimum.

C'est pourquoi il est proposé de permettre aux communes et aux EPCI à fiscalité propre de prendre ou de modifier les délibérations relatives à l'établissement des bases minimum de CFE, prévues à l'article 1647 D du CGI jusqu'au 15 janvier 2018, conformément au **C** du **IV** du présent article (**alinéa 157**).

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE

Le présent article n'a, en tant que tel, aucun impact budgétaire sur les recettes de l'État ou des collectivités, en dehors de l'augmentation liée à l'application du coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives à celle des locaux professionnels. Celle-ci se substitue toutefois à la première mise à jour des tarifs. Conformément à l'article 1518 *bis* du CGI il devrait être de 1,1 % en 2018. L'écart entre ces deux modes de revalorisation des valeurs locatives n'a pas pu être évalué.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF296 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'enseignement privé a un statut fiscal bizarre, y compris lorsqu'il participe au service public de l'éducation : contrairement à l'enseignement public, il est soumis à la taxe sur le foncier bâti.

Jusqu'à ce jour, les bases fiscales étaient généralement très faibles, y compris dans les grandes villes. Lors de la révision des bases, l'administration fiscale a refusé de considérer la spécificité des commodats signés entre les

organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) et les propriétaires d'immeuble.

La plupart du temps, le loyer est symbolique en contrepartie du paiement des charges et du financement des travaux, mais, dès lors que des valeurs de marché s'appliquent aux établissements d'enseignement privé, ces derniers sont totalement asphyxiés. Leur taxe sur le foncier bâti ont explosé.

Pour résoudre ce problème, on peut, soit exonérer les établissements d'enseignement privé sous contrat simple ou d'association, comme le sont les bâtiments de l'enseignement public – c'est l'objet de mon amendement –, soit conserver les valeurs locatives fondées sur les commodats – ce sera l'objet de mon amendement CF297. Sans cela, chers collègues, vous aurez tous sur le dos les établissements d'enseignement privé qui ne sauront pas comment s'en sortir.

M. le Rapporteur général. Selon la direction générale des finances publiques (DGFIP), la réforme entraîne en moyenne une hausse de 11 % de cotisation de taxe foncière, toutes choses égales par ailleurs, à l'issue de la période de lissage de dix ans. En conséquence, je ne crois pas qu'il soit utile de mettre en place des dispositions particulières s'agissant des établissements d'enseignement privé.

M. Charles de Courson. Monsieur le Rapporteur général, je tiens à votre disposition un dossier qui m'a été remis par l'Association nationale de l'enseignement privé. Vos chiffres ne sont absolument pas les leurs. Renseignez-vous auprès de votre direction départementale, vous constaterez la réalité des hausses qui sont d'autant plus fortes que l'on se trouve dans de grandes villes !

M. le président Éric Woerth. C'est un vrai sujet, mais nous pouvons peut-être avoir le débat en séance à partir de chiffres plus précis !

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF290 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Les parlementaires qui votent le principe de la révision des valeurs locatives doivent pouvoir être membres de la commission compétente en la matière dans leur circonscription. Je vous rappelle qu'il y a deux ans, par exemple, nous avons voté au sein de cette commission l'exonération de taxe foncière des quartiers prioritaires et que nous nous sommes aperçus que des préfets avaient procédé à des découpages qui séparaient des rues en deux, un régime fiscal différent s'appliquant selon le côté du trottoir. Il ne serait pas mauvais de faire le lien entre ce que nous décidons et ce qui se passe sur le terrain, d'autant qu'aujourd'hui plus personne ne cumule les mandats.

M. le Rapporteur général. Les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels comprennent aujourd'hui dix représentants des collectivités locales et des EPCI, neuf représentants des contribuables et des

représentants de l'administration, qui n'ont qu'une voix consultative. Si l'on y fait entrer tous les parlementaires du département, on va retrouver le problème que nous avons rencontré avec les commissions qui se prononcent sur l'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Le nombre de parlementaires qui pourraient y siéger sera parfois considérable – dans le Nord, on aurait une vingtaine de parlementaires à côté des dix-neuf votants !

J'ai moi-même siégé dans une commission départementale des valeurs locatives : très honnêtement, je ne vois pas où est le sujet. Je suis défavorable à l'amendement.

Mme Marie-Christine Dalloz. En tant que conseillère départementale, je préside la commission compétente du Jura. Je peux témoigner que mon approche « nationale » en tant que députée et les liens que je peux avoir avec le territoire m'ont permis de travailler énormément, en amont des commissions, avec la direction départementale des services fiscaux du Jura. Nous avons procédé à des évaluations, nous avons mesuré les impacts des décisions et évalué les disparités. Nous avons par exemple vu ce que M. Charles de Courson dénonce s'agissant des établissements d'enseignement privé. On ne peut pas dire qu'un parlementaire ne sert à rien dans une commission départementale d'évaluation des bases des valeurs locatives. Cet amendement a du sens !

M. Charles de Courson. Je suis aussi conseiller départemental, et j'ai siégé à la commission des valeurs locatives qui m'a élu président. J'avais déjà occupé ce poste, une première fois, lors de la révision des bases de 1992-1993. Cela me donne un certain recul. Je ne suis pas trop favorable à l'amendement.

Mme Lise Magnier. La révision des valeurs locatives va poser quelques problèmes dans certains territoires. Dans ma circonscription, la pression fiscale sur les commerces du centre-ville va augmenter alors qu'elle va baisser sur les grandes surfaces de la périphérie. Ce phénomène généralisé est à l'origine du « planchonnement » ou du lissage sur dix ans.

J'en profite pour appeler votre attention sur un trou dans la raquette. Ces deux derniers dispositifs tomberont dès lors qu'une nouvelle valeur de local professionnel sera déclarée. Autrement dit, si les grandes surfaces sont assez malignes pour faire des travaux qui leur permettent de changer de consistance ou d'affectation, elles bénéficieront de la nouvelle valeur dès 2018. Cela aurait des conséquences considérables pour les recettes des collectivités qui baisseront en une seule fois. Chez moi, si les deux grandes surfaces font une nouvelle déclaration de locaux professionnels, l'EPCI perd 300 000 euros !

M. le président Éric Woerth. C'est un autre sujet !

Mme Valérie Rabault. Je comprends vos arguments, monsieur le Rapporteur général, mais ne pourrions-nous pas acter le fait que les parlementaires peuvent être présents, recevoir l'information et tirer la sonnette d'alarme quand

c'est nécessaire ? Il faut que nous puissions garder un œil sur ce que nous votons ici !

M. le président Éric Woerth. Mme Rabault n'a pas tort. Nous devons tirer toutes les conséquences des modifications des règles relatives au cumul. D'une manière générale, il me semble intéressant que les parlementaires puissent être associés dans leur territoire aux travaux des commissions dont l'objet relève du législateur. Cela évitera qu'ils deviennent complètement hors sol !

M. Charles de Courson. C'est moi qui ai averti Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, que la réforme allait augmenter la pression fiscale de 15 à 20 % pour les commerces de centre-ville et la réduire de 20 à 25 % pour les grandes surfaces de la périphérie. Personne n'avait vu cela, même au sein de son administration et de son cabinet ! C'est grâce à cette intervention que l'application de la réforme a été différée.

M. le président Éric Woerth. Au-delà de l'amendement de Mme Rabault, que je voterai, nous pourrions peut-être faire l'inventaire de quelques commissions permanentes auxquelles nous demanderions que les parlementaires locaux soient associés.

M. le Rapporteur général. L'amendement ouvre la porte à l'ensemble des parlementaires du département qui peuvent être nombreux. Il me semblerait pertinent de déposer un amendement plus « raisonnable » en séance. Il pourrait concerner d'autres commissions, comme la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC).

Mme Valérie Rabault. Je retire l'amendement et j'en déposerai un nouveau en séance publique après avoir fait l'inventaire des commissions et comités départementaux dans lesquels les parlementaires pourraient aller vérifier que ce qu'ils ont voté s'applique.

J'espère, monsieur le Rapporteur général, que, dans ces conditions, vous aurez, sur ce sujet, un avis de sagesse, voire un avis favorable.

M. le Rapporteur général. Je suis à l'origine de l'introduction dans la loi dite « montagne », de 2016, de la disposition visant à intégrer les parlementaires dans les comités de massif au sein desquels ils ne siégeaient plus en raison des règles relatives au non-cumul. Je serai donc d'une bienveillance absolue, à condition que vous ne proposiez pas la présence d'une armée de parlementaires.

M. Michel Lauzzana. Nous sommes nombreux à comprendre l'amendement de Mme Rabault qui peut cependant avoir des effets pervers, comme le souligne le Rapporteur général, en raison du trop grand nombre de parlementaires concernés. Si l'amendement déposé pour la séance publique est conforme à ce que demande M. Giraud, je le voterai.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF297 de M. Charles de Courson.

M. le président Éric Woerth. Cet amendement a déjà été présenté.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

M. Charles de Courson. Pourquoi cet avis défavorable ? L'explication est un peu courte alors que l'article soumettra des établissements d'enseignement à une pression fiscale supplémentaire.

La commission examine l'amendement CF198 de Mme Christine Pires Beaune.

M. Jean-Louis Bricout. Le système d'évaluation instauré dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels prévoit le découpage de chaque département en six secteurs locatifs homogènes auxquels est rattachée une grille fixant un tarif au mètre carré pour chaque catégorie de local professionnel. La législation oblige à réviser les secteurs d'évaluation tous les six ans. Pour éviter tout décalage avec la réalité dû aux opérations d'aménagement, de restructuration et d'urbanisation intervenues entre-temps, l'amendement propose de ramener ce délai à quatre ans.

M. le Rapporteur général. Alors que la révision des secteurs d'évaluation devrait avoir lieu tous les six ans, vous l'avez dit, elle a du mal à se faire. Proposer une révision tous les quatre ans semble donc illusoire, et une telle disposition surchargerait les services. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Les tarifs peuvent être ajustés tous les ans. C'est ce que nous faisons dans le département de la Marne.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 17 sans modification.

*

* *

Après l'article 17

La commission est saisie des amendements identiques CF90 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF103 de Mme Véronique Louwagie et CF197 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement CF90 vise à réintroduire les avis des commissions communales et intercommunales des impôts directs dans

l'évaluation des bases des locaux professionnels. Cela n'est plus prévu et cet oubli doit être réparé.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CF103 a le même objet, car l'avis des commissions n'est plus requis pour les locaux professionnels.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement CF197 a été très bien défendu par les deux oratrices qui m'ont précédé.

M. le Rapporteur général. Il n'est pas question de se passer de concertation locale : les commissions communales et intercommunales peuvent donner un avis sur les avant-projets de délimitation des secteurs d'évaluation, des tarifs et des coefficients de localisation et c'est précisément pour améliorer la concertation que le Gouvernement propose de reporter d'un an la première mise à jour des tarifs. La disposition ne me paraît pas utile ; restons-en à ce qui a été prévu pour éviter d'engorger les services. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Je suis surpris. Nous tenions d'autant plus compte de ces avis que les décisions de la commission départementale étant susceptibles de recours, nous prenions grand soin de motiver nos désaccords avec les commissions communales ou intercommunales.

M. Jean-Louis Bricout. Le problème est que lorsqu'un désaccord se manifeste entre l'administration fiscale et les représentants des communes, les évaluations sont arrêtées par le service des impôts.

M. Jean-Paul Mattei. Ayant présidé une commission départementale, j'ai constaté de grandes anomalies et des incohérences dans les évaluations. Elles tiennent à ce que le cadastre n'est pas systématiquement mis à jour. Il faut réfléchir à cette question.

La commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite les amendements identiques CF93 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF104 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement CF93 vise à adapter le dispositif d'actualisation de la délimitation des secteurs d'évaluation pour permettre de prendre en compte l'évolution du tissu fiscal résultant des opérations d'aménagement, de restructuration et d'urbanisation intervenues. L'objectif est d'être le plus réactif possible.

Mme Véronique Louwagie. Pour la même raison, nous proposons par l'amendement CF104 que la délimitation des secteurs d'évaluation soit revue tous les trois ans et non plus tous les six ans.

M. le Rapporteur général. La révision des secteurs d'évaluation a lieu tous les six ans, l'année qui suit celle des élections municipales, les tarifs étant révisés tous les ans. Il faut être réaliste : la dernière révision date de bien plus que

six ans. Il faut donner sa chance à la réforme, de manière que les échéances soient enfin respectées. Avis défavorable à ces amendements qui, fussent-ils adoptés, ne seraient pas appliqués.

La commission rejette les amendements.

Puis, elle examine les amendements identiques CF92 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF105 de Mme Véronique Louwagie et CF199 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Véronique Louwagie. Nous ouvrons par l'amendement CF105 la possibilité de recalculer les coefficients de neutralisation pour corriger les erreurs et les anomalies apparues après qu'ils ont été fixés dans le cadre de la révision des valeurs locatives.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement CF92 a le même objet. Il faut pouvoir ajuster ce qui est manifestement erroné. Les écarts sont tels que les commissions départementales ont décidé de lisser les taux sur dix ans. La réactivité s'impose pour prévenir des contentieux certains.

M. Jean-Louis Bricout. L'amendement CF199 tend également à permettre, par un nouveau calcul, de corriger des anomalies manifestes.

M. le Rapporteur général. Outre que ces amendements sont bancals sur la forme parce qu'ils ne tiennent pas compte de la codification, opérée par l'article 17 du présent projet de loi, de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010, ils supposeraient de réenclencher une machinerie qui n'est plus mise à jour, alors que la DGFIP peut procéder aux modifications nécessaires. Avis défavorable.

M. Gilles Carrez. Je souhaite appeler votre attention sur un problème particulier. Ayant pris connaissance, il y a quelques semaines, du coefficient de neutralisation dans le département du Val-de-Marne, j'ai été extrêmement surpris par l'importance des disparités selon les communes. Le responsable départemental des services fiscaux à qui j'en ai parlé était stupéfait lui aussi. Ces disparités sont probablement dues au fait qu'en 1970, des locaux étaient beaucoup plus sous-évalués ou surévalués dans certaines communes que dans d'autres. Il en résulte un risque de très fortes variations dans la part départementale du foncier bâti, en dépit du « planchonnement » et du lissage. J'ai participé aux réunions, à Bercy, du groupe de travail sur cette réforme : personne n'a prêté attention à cet aspect du dossier, qui a été complètement sous-estimé. Sachant que, dans le Val-de-Marne, département assez homogène de quarante-sept communes seulement, le coefficient varie de 0,20 % en certains lieux à 0,80 % ailleurs, on risque bien des surprises à l'automne.

La commission rejette les amendements CF90, CF103 et CF197.

*

* *

Article 18

Institution d'un régime fiscal applicable aux clubs de jeux

Résumé du dispositif et effets principaux

La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a fixé le cadre juridique pour une expérimentation d'une durée de trois ans permettant la création d'une nouvelle catégorie d'établissements de jeux à Paris : les clubs de jeux, en remplacement des cercles de jeux, dont le régime juridique est supprimé à compter du 1^{er} janvier 2018.

Dès lors, l'impôt sur les cercles et maisons de jeux doit être adapté à la création de ce nouveau régime : il est donc proposé, d'une part, de créer un nouvel impôt spécifique aux clubs de jeux sur le modèle du prélèvement progressif existant pour les casinos et, d'autre part, de modifier le barème de l'impôt sur les cercles et les maisons de jeux – qui devient l'impôt sur les maisons de jeux – afin de le rendre plus progressif.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain susmentionnée.

La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a modifié les dispositions fiscales appliquées aux casinos.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ⁽¹⁾ a modifié le droit applicable aux établissements de jeux en définissant le cadre juridique permettant l'expérimentation à la Ville de Paris ⁽²⁾, sur une durée de trois ans, d'une nouvelle catégorie d'établissements de jeux visant à se substituer aux actuels cercles de jeux : les clubs de jeux. Il est proposé d'instituer un régime fiscal spécifique à ces clubs, sur le même schéma que celui applicable aux casinos, en remplacement de l'impôt sur les cercles et maisons de jeux.

(1) Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, article 34.

(2) Collectivité territoriale à statut particulier, créée en lieu et place de la commune de Paris et du département de Paris, par la loi susmentionnée.

A. LA CRÉATION À TITRE EXPÉRIMENTAL D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENT DE JEUX

Le principe applicable en droit français est celui de l'interdiction générale des jeux d'argent et de hasard, affirmé dès la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries ⁽¹⁾, puis par la loi du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard ⁽²⁾. Il est désormais codifié aux articles L. 322-1 et L. 324-1 du code de la sécurité intérieure qui dispose que « *le fait de participer (...) à la tenue d'une maison de jeux de hasard où le public est librement admis (...) est puni de trois ans d'emprisonnement et de 90 000 euros d'amende.* ». La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne définit un jeu de hasard comme « *un jeu payant où le hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence pour l'obtention du gain* » ⁽³⁾.

Au fil du temps, plusieurs exceptions à ce principe d'interdiction ont été mises en place par le législateur et permettent de proposer une large gamme de jeux de hasard. Toutefois, ces jeux font l'objet soit d'un monopole d'État, tel celui de la Française des jeux (FdJ) sur les jeux de hasard et les paris sportifs non électroniques, soit d'un régime d'autorisation administrative couplé à des prélèvements fiscaux importants, qui concernent les établissements de jeux tels que les casinos ou les cercles de jeux.

1. Le régime juridique des établissements de jeux d'argent et de hasard

Il existe en France deux catégories d'établissements de jeux : les casinos, d'une part, et les cercles et maisons de jeux, d'autre part.

Les casinos, encadrés par les articles L. 321-1 à L. 321-7 du code de la sécurité intérieure, sont des entreprises qui se voient confier une mission de service public par le biais d'une délégation de service public signée avec les communes qui les accueillent, et sont soumis dans ce cadre à des obligations en termes de restauration, d'animations culturelles et de développement touristique dans les territoires. Leur implantation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation du ministère de l'intérieur, après avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos.

Ils ne peuvent être implantés que dans des communes répondant aux critères définis par l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure, à savoir les anciennes stations balnéaires, thermales ou climatiques, les stations de tourisme et celles exploitant régulièrement un casino au 3 mars 2009. Par exception, en

(1) L'article 1^{er} de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries dispose que « les loteries de toute espèce sont prohibées. ».

(2) Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

(3) Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

application de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général⁽¹⁾, « aucun casino ouvrant des salles de jeux ne pourra être exploité à moins de 100 kilomètres de Paris ». Il est toutefois prévu, depuis la loi du 31 mars 1931 portant fixation du budget général, une dérogation au profit des « casinos des stations thermales légalement reconnues situées à moins de 100 kilomètres de Paris et sous réserve que le jeu de la boule et les jeux similaires y demeureront interdits ». Cette dérogation ne bénéficie actuellement qu'à l'établissement d'Enguien-les-Bains. Au total, 201 établissements étaient recensés début 2016 en métropole et en outre-mer, ce qui fait du secteur des casinos français le plus important d'Europe.

S'agissant de l'offre de jeux, les casinos peuvent proposer des jeux de contrepartie (jeux dans lesquels les participants ne sont pas opposés les uns aux autres, mais jouent contre le casino, tels que la roulette, le black jack, le craps, etc.), certains jeux de cercle (jeux par lesquels les participants sont opposés les uns aux autres, tels que le baccara ou certaines formes de poker) et les jeux pratiqués sur des machines à sous (86 % du produit brut des jeux – PBJ – des casinos en 2016).

Les cercles de jeux, encadrés par les articles 47 et 49 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général, sont des associations à but non lucratif qui doivent être titulaires d'une autorisation du ministère de l'intérieur. Le décret du 5 mai 1947⁽²⁾ précise que l'autorisation est accordée après avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos, tandis que l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947⁽³⁾ précise que « le cercle poursuit un but principal social, sportif, artistique, littéraire ou autre. Il doit justifier de l'aide réelle qu'il y apporte ». Le modèle économique des cercles de jeux est également différent de celui des casinos, puisque l'entrée n'est pas libre et nécessite d'acquitter une cotisation d'adhésion à l'association.

Le statut particulier des cercles de jeux permet de contourner l'interdiction d'ouvrir des casinos autour de la Ville de Paris. Le nombre de cercles de jeux a toutefois fortement diminué au cours des dernières années : alors qu'il existait dix établissements de ce type en 2008, seul un établissement, le Cercle Clichy-Montmartre, est encore exploité. Les autres ont fermé, notamment à la suite de poursuites judiciaires à l'encontre de leurs dirigeants.

À la différence des casinos, les cercles de jeux ne peuvent pas proposer de jeux de contrepartie, mais uniquement certains jeux de cercles, en particulier des jeux dits « de commerce » dans lesquels le joueur défend sa propre chance (au contraire des jeux de hasard, dans lequel il mise sur la chance d'un tiers), tels que le tarot, le poker ou le mahjong. Ils proposent également certains jeux de hasard nécessitant une contrepartie tels que le baccara. Toutefois, l'une des particularités

(1) Loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920, article 82.

(2) Décret n° 47-798 du 5 mai 1947 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles.

(3) Instruction ministérielle du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles.

de ces établissements réside dans le fait que la contrepartie de ces jeux n'est pas assurée par l'établissement mais par des joueurs professionnels ne prenant pas part au jeu, appelés « banquiers ».

Enfin, il convient de souligner l'existence des maisons de jeux qui sont des structures dans lesquelles sont pratiqués des jeux d'argent qui n'entrent pas dans les catégories précédentes applicables pour les cercles de jeux. La différence entre une maison de jeux et un cercle de jeux se fait sur la nature des jeux pratiqués. Selon les informations communiquées au Rapporteur général, il existe qu'une seule maison de jeux actuellement en activité : l'Anglo-American Bridge Club à Nice.

2. La création à titre expérimental des clubs de jeux en remplacement des cercles de jeux

Le régime juridique des cercles de jeux soulevait un certain nombre de difficultés. M. Jean-Pierre Duport, dans son rapport établi en mai 2015, soulignait que « *la situation juridique dans laquelle se trouvent les cercles de jeux se caractérise aujourd'hui par une obsolescence telle que les responsables de cercles eux-mêmes sont favorables à son évolution* » et considérait « *comme nécessaire la réforme visant à mettre un terme à l'existence des cercles* »⁽¹⁾. Il relevait, en particulier, l'opacité du statut associatif des cercles de jeux et le fait qu'il est « *difficilement concevable qu'une structure fonctionnant de manière quasi commerciale dans un marché largement concurrentiel puisse continuer à officier sous un régime associatif* »⁽²⁾. Il critiquait le statut de « banquier », dont les gains proviennent de fonds dont l'origine reste occulte, statut peu compatible avec les objectifs de lutte contre le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme. Il faisait remarquer également que la suppression progressive au cours des dernières années des cercles de jeux avait conduit à une recrudescence des jeux clandestins qu'il importait de stopper rapidement par le développement d'une offre légale de jeux.

Prenant acte de l'inquiétude, voire de l'opposition, de nombreux acteurs née de l'implantation éventuelle d'un casino à Paris, mais aussi de la nécessité de mettre un terme au développement des jeux clandestins, la mission conduite par M. Duport proposait « *la création, à titre expérimental, d'une nouvelle catégorie d'établissements de jeux sous forme de société commerciale, sans machines à sous et dont la régulation dépendrait uniquement de l'État* »⁽³⁾.

Dans ce cadre, la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain⁽⁴⁾, complétée par le décret du 9 mai 2017⁽¹⁾, a mis en place le cadre

(1) M. Jean-Pierre Duport, Proposition pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris, rapport au ministre de l'intérieur, mai 2015, page 5 ([lien](#)).

(2) Idem, page 11.

(3) Idem, page 6.

(4) Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, article 34.

juridique pour une expérimentation d'une durée de trois ans concernant la création d'une nouvelle catégorie d'établissements de jeux à la Ville de Paris : les clubs de jeux, en remplacement des cercles de jeux, dont le régime est supprimé à compter du 1^{er} janvier 2018. Les expérimentations accordées dans ce cadre seront considérées comme caduques à l'issue de l'expérimentation.

Le dispositif prévoit que, par exception au principe d'interdiction des jeux d'argent et de hasard, les clubs de jeux sont constitués sous la forme d'une société commerciale, avec l'obligation de disposer d'un commissaire aux comptes. L'autorisation d'implantation est délivrée par le ministre de l'intérieur, après avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos, pour une durée qui ne dépasse pas celle de l'expérimentation.

À la différence des casinos, l'exploitation de machines à sous ainsi que toutes les formes électroniques des jeux de cercles ou de contrepartie est toujours interdite. Seuls sont autorisés dans les clubs de jeux certains jeux de contrepartie (stud poker, punto blanco, ultimate poker, *etc.*) et principalement les jeux de cercles (baccara, poker, mahjong, *etc.*). Les clubs de jeux, tout comme leurs prédécesseurs les cercles de jeux, ne devraient ainsi pas créer de concurrence aux casinos situés à proximité du bassin parisien. En revanche, il est mis un terme au système du « banquier » : la contrepartie est assurée directement par la société exploitant le club, comme pour les casinos.

Il doit être également noté que la clientèle concernée devrait évoluer : le statut associatif des cercles de jeux limitait l'accès aux seuls membres de l'association à jour de leur. Au contraire, les clubs de jeux sont libres d'accès, sous réserve de respecter les conditions propres aux jeux d'argent et de hasard (interdiction aux mineurs et aux personnes interdites de jeux).

Enfin, afin de ne pas porter atteinte aux droits acquis de l'unique cercle de jeux encore en activité, il est proposé la suppression du régime des cercles de jeux à compter du 1^{er} janvier 2018, tout en prévoyant la mise en place d'un régime transitoire, dans lequel les cercles, bénéficiant d'une autorisation en vigueur au 31 décembre 2017, demeurent régis par le régime des cercles de jeux pour une durée d'un an à compter du 1^{er} janvier 2018.

B. LA FISCALITÉ SPÉCIFIQUE APPLICABLE AUX ÉTABLISSEMENTS DE JEUX DE HASARD ET D'ARGENT

En l'état de la législation, la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain dispose que « *sont applicables aux clubs de jeux (...) les articles 1559 à 1566 du code général des impôts* », à savoir l'impôt sur les cercles et maisons de jeux. En effet, la fiscalité des établissements de jeux d'argent et de hasard repose sur une fiscalité propre, pour l'essentiel assise sur le

(1) Décret n° 2017-913 du 9 mai 2017 relatif aux conditions de l'expérimentation des clubs de jeux à Paris et portant diverses dispositions relatives aux casinos.

produit net des jeux, en sus des prélèvements fiscaux et sociaux de droit commun applicables (impôts sur les sociétés, taxe sur les salaires, contribution économique territoriale, taxe d'apprentissage, *etc.*). Toutefois, l'article 261 E du CGI précise que l'organisation de jeux de hasard ou d'argent par les casinos et les cercles de jeux est exonérée de taxe sur la valeur ajoutée.

Le présent développement se limite à un examen de la fiscalité spécifique appliquée aux établissements de jeux, objet du présent article, à l'exclusion de la fiscalité de droit commun applicable à toutes les sociétés commerciales et des prélèvements sociaux de droit commun au profit de la sécurité sociale.

1. La fiscalité spécifique applicable aux casinos

La fiscalité spécifique applicable aux casinos repose sur deux prélèvements sur le produit des jeux :

– un prélèvement communal avec un taux ou barème fixé contractuellement entre la ou les communes d'implantation et l'établissement de jeux, dans le cadre de la délégation de service public (DSP) ;

– un prélèvement progressif au profit de l'État et des communes d'implantation selon un barème progressif.

Le premier prélèvement, prévu à l'article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales (CGCT), peut être effectué dans les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme. Le prélèvement est fixé dans le cadre du contrat de DSP signé entre la ou les communes d'implantation et l'établissement de jeux, sans qu'il ne puisse dépasser 15 % du PBJ. Il s'applique au produit net des jeux (PNJ), c'est-à-dire au PBJ, diminué d'un abattement spécifique de 25 %. Le prélèvement opéré peut être progressif, sur la base d'un barème, dans les limites minimum et maximum de 10 % à 80 % du PBJ (article L. 2333-56 du CGCT).

Le PBJ, aussi dénommé « cagnotte », s'entend comme la différence entre le montant des mises initiales des jeux (incluant les sommes engagées par les joueurs et éventuellement les avances initiales et les bonus) et le montant des gains reversés aux joueurs, y compris les gains non réclamés. L'article L. 2333-55-1 du CGCT précise que, pour les jeux pratiqués sur des machines à sous, seul 85 % du PBJ est retenu pour la détermination de l'assiette du prélèvement.

Le second prélèvement, institué par les articles L. 2333-56 et L. 2333-57 du même code, s'applique, comme pour le prélèvement communal, au PBJ diminué d'un abattement de 25 %. Il convient également d'appliquer aux PBJ de contrepartie et des jeux de cercle (jeux sur tables), exploités sous une forme non électronique, pour la détermination du produit net, un coefficient de 93,5 %. Ainsi, les casinos bénéficient actuellement d'un abattement de 25 % sur le PBJ et d'une

décote de 6,5 % appliquée au PBJ sur tables exploitées sous une forme non électronique.

Le taux du prélèvement progressif est fixé par décret, dans les limites minimale et maximale de 6 % et de 83,5 %. L'article D. 2333-74 du CGCT précise le barème actuellement applicable qui contient dix tranches :

- 6 % jusqu'à 100 000 euros ;
- 16 % de 100 001 euros à 200 000 euros ;
- 25 % de 200 001 euros à 500 000 euros ;
- 37 % de 500 001 euros à 1 000 000 euros ;
- 47 % de 1 000 001 euros à 1 500 000 euros ;
- 58 % de 1 500 001 euros à 4 700 000 euros ;
- 63,3 % de 4 700 001 euros à 7 800 000 euros ;
- 67,6 % de 7 800 001 euros à 11 000 000 euros ;
- 72 % de 11 000 001 euros à 14 000 000 euros ;
- 83,5 % au-delà de 14 000 000 euros.

Le prélèvement progressif est presque entièrement versé à l'État. 10 % est reversé à chaque commune d'implantation du casino (article L. 2333-55 du CGCT).

Pour rappel, lors de l'ouverture à la concurrence des paris en ligne par la loi du 12 mai 2010 ⁽¹⁾, le prélèvement progressif a été allégé par :

– la suppression de deux parts fixes sur les produits des jeux sur tables et des machines à sous, fixé à 0,5 % pour le produit des jeux sur tables et à 2 % pour le produit des jeux de machines à sous ;

– la mise en place de la décote de 6,5 % sur l'assiette du prélèvement progressif des jeux sur tables afin de tenir compte des coûts salariaux associés par l'emploi de personnels de jeux plus important que pour les machines à sous ;

– une refonte du barème progressif applicable dont la modulation a été renforcée afin d'alléger la fiscalité sur les premières tranches au détriment des dernières ;

– la suppression d'un « prélèvement à employer » spécifique qui imposait qu'une partie de recettes dégagées par le prélèvement progressif soit consacrée à des travaux d'investissements destinés à l'amélioration de l'équipement touristique ;

(1) Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

– la mise en place d'un crédit d'impôt sur le prélèvement progressif au titre « *des manifestations artistiques de qualité [que les casinos] ont directement organisées ou ont contractuellement fait organiser à leur nom et pour leur compte durant la saison des jeux* » (article L. 2333-55-3 du CGCT), égal à 77 % de la différence entre les dépenses éligibles et les recettes encaissées à ce titre, dans la limite de 4 % du PBJ.

Les prélèvements sont liquidés et payés mensuellement, et sont soldés par saison des jeux qui court du 1^{er} novembre au 31 octobre de l'année suivante. Ils sont recouvrés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et contrôlés selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires.

2. La fiscalité spécifique applicable aux cercles de jeux

Les cercles de jeux sont constitués sous la forme d'une association sans but lucratif. En principe, de telles associations ne sont pas soumises aux impôts commerciaux de droit commun (impôts sur les sociétés, contribution économique territoriale, taxe sur les salaires, taxes d'apprentissage, etc.). En revanche, elles deviennent passibles des impôts commerciaux dès lors qu'elles exercent des activités lucratives, et ce afin d'éviter les distorsions de concurrence et de garantir le respect du principe d'égalité devant l'impôt. Or, les cercles de jeux exercent principalement une activité lucrative de manière quasi commerciale dans un marché largement concurrentiel, et sont soumis à ce titre aux impôts commerciaux de droit commun (à l'exception de la TVA dont les casinos et cercles de jeux sont exonérés par la loi).

Les cercles de jeux sont également soumis à une fiscalité spécifique : l'impôt sur les cercles et maisons de jeux repose sur un barème progressif assis sur les recettes brutes. Ces dernières sont constituées du montant intégral de la cagnotte des jeux d'argent pratiqués dans les cercles et maisons de jeux. Elles comprennent, comme pour les casinos, le PBJ, c'est-à-dire le montant total des droits fixes, prélèvements ou redevances encaissés au profit du cercle ou de la maison de jeux à l'occasion des parties engagées (article 147 de l'annexe IV du CGI). Le PBJ n'inclut toutefois pas les sommes perçus au titre des droits d'entrée, considérées comme une participation aux frais de fonctionnement de l'espace de jeux et non comme des montants perçus à l'occasion des parties engagées.

L'impôt ne s'applique pas qu'aux cercles de jeux mais également aux maisons de jeux ainsi qu'aux jeux de loterie non autorisés, requalifiés en maisons de jeux. En effet, les personnes qui exercent une activité de jeux qui n'est pas autorisée au titre du code de la sécurité intérieure sont soumises à cet impôt, tout comme les maisons de jeux qui sont des structures dans lesquelles sont pratiqués des jeux d'argent et de hasard qui n'entrent pas dans les catégories des casinos ou des cercles de jeux.

Le taux du prélèvement progressif applicable à la cagnotte est fixé par l'article 1560 du CGI qui contient trois tranches :

- 10 % jusqu'à 30 490 euros ;
- 40 % de 30 491 euros à 228 701 euros ;
- 70 % au-delà de 228 701 euros.

L'article 1566 du CGI précise que le produit de l'impôt est attribué aux communes sur le territoire desquelles le cercle est implanté, sous déduction d'une retenue de 5 % pour frais d'assiette et de recouvrement. Les communes sont quant à elles tenues de reverser à des centres d'action sociale une fraction des recettes pour un montant au moins égal à un tiers des sommes perçues.

L'impôt sur les cercles et maisons de jeux est recouvré par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et les infractions constatées sont réprimées comme en matière de contribution indirecte. L'article 1822 du CGI prévoit également la possibilité de fermeture provisoire des établissements en cas d'obstacle ou de résistance à l'action des agents chargés de la constatation ou en cas de retard dans le paiement des droits.

Pour rappel, un seul cercle de jeux poursuit actuellement son activité en tant que cercle de jeux, et reste soumis à ce titre à l'impôt sur les cercles et maisons de jeux. Toutefois, la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain prévoit :

– la suppression du régime des cercles de jeux à compter du 1^{er} janvier 2018, remplacés par les clubs de jeux ;

– la mise en place d'un régime transitoire, dans lequel les cercles, bénéficiant d'une autorisation en vigueur au 31 décembre 2017, demeurent régis par le régime des cercles de jeux pour une durée d'un an à compter du 1^{er} janvier 2018 ;

– l'application de l'impôt sur les cercles et maisons de jeux aux clubs de jeux à compter du 1^{er} janvier 2018 (date du début de l'expérimentation).

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

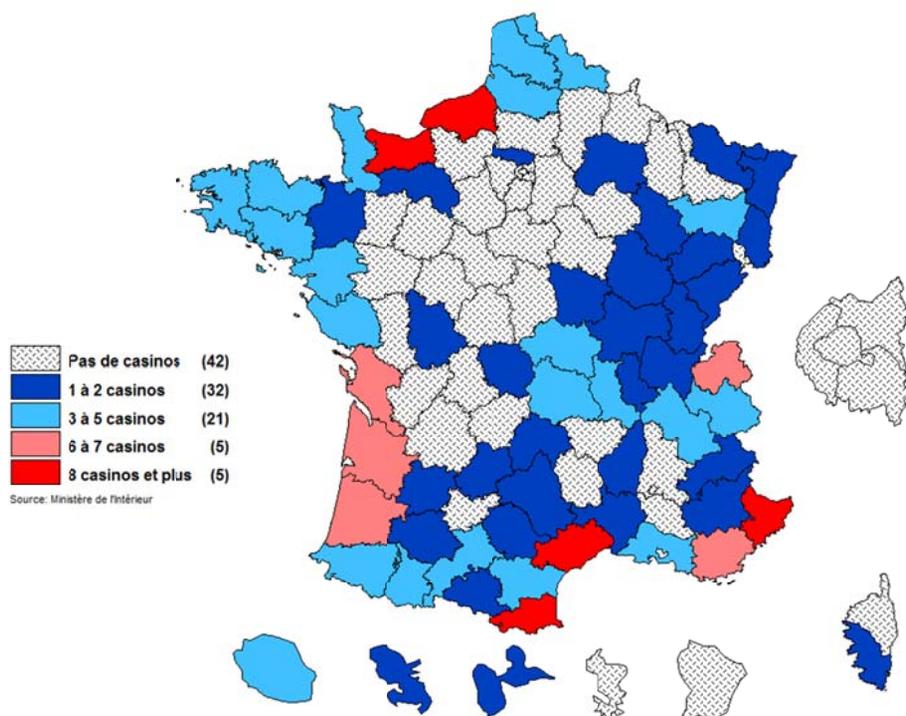
L'activité des jeux d'argent et de hasard a été profondément affectée par l'irruption des jeux en ligne. La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a procédé à une ouverture limitée de tels jeux ⁽¹⁾. Elle précise toutefois que « *les jeux d'argent et de hasard ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* ;

(1) Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

dans le respect du principe de subsidiarité, ils font l'objet d'un encadrement strict au regard des enjeux d'ordre public, de sécurité publique et de protection de la santé et des mineurs ». Elle énonce également les objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard qui vise à protéger l'ordre public tout en veillant « au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ». Il s'agit donc d'assurer l'équilibre économique des filières, non seulement par une régulation stricte des règles d'implantation et de fonctionnement, mais également par une fiscalité spécifique qui se doit d'être la plus équitable possible.

Avec 202 établissements autorisés début 2017, le secteur français des casinos est le premier d'Europe qui compte 529 casinos. Il s'agit d'un secteur à forte concentration puisqu'ils sont répartis entre 17 groupes auxquels s'ajoutent 32 casinos indépendants. Les quatre plus grands groupes du secteur (Barrière, Partouche, Tranchant et Joa) génèrent les trois quarts du chiffre d'affaires des casinos et exploitent 58 % des établissements ⁽¹⁾.

RÉPARTITION DES CASINOS PAR DÉPARTEMENT EN FRANCE EN 2016



Source : Observatoire de jeux du ministère de l'intérieur.

(1) Cour des comptes, La régulation des jeux d'argent et de hasard, enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2016 ([lien](#)).

Sur la période 2000 à 2016, le PBJ de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard a augmenté de moitié (+ 53 %) passant de 6,2 milliards d'euros en 2000 à 9,9 milliards d'euros en 2016. Dans ce contexte plutôt favorable au secteur, les casinos enregistrent une baisse régulière depuis 2007 de leurs PBJ avec cependant une légère reprise depuis 2014. Les mises estimées ont ainsi progressé de 14,6 milliards d'euros en 2014 à près de 15 milliards d'euros en 2016, contre 18,9 milliards d'euros en 2007 ⁽¹⁾.

La baisse observée depuis 2007 est liée, selon les opérateurs du secteur, à la mise en place de l'interdiction de fumer dans les lieux publics ainsi qu'au renforcement des obligations et à l'ouverture à la concurrence des jeux de cercle en ligne. Ces observations sont en partie contredites par le fait qu'il est observé, depuis quelques années, une hausse significative du PBJ sur tables (jeux de contrepartie et jeux de cercle), du fait de l'autorisation dans les casinos de nouvelles formes de jeux de cercles et de garantie (le Stud poker, la roue de la chance, l'ultimate poker, le poker trois cartes, le rampo, le Sic bo, le bingo, *etc.*). Les jeux de tables ne représentent cependant qu'environ un dixième du PBJ annuel. Depuis l'introduction des machines à sous, celles-ci sont en effet devenues la principale source du PBJ pour les casinos : en 2016, elles génèrent 86 % du PBJ des casinos, en diminution depuis 2006 où elles représentaient 94 % du PBJ des casinos.

Le rendement des différentes impositions spécifiques tend à suivre l'évolution des mises : d'un montant total de 878 millions d'euros en 2014, ce dernier est en légère hausse en 2016 avec un montant global de 974 millions d'euros.

PRODUIT DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES CASINOS

(en millions euros)

Année	Nombre de casinos ouverts	Produit brut des jeux	Montant des prélèvements communaux	Montant du prélèvement progressif État	Montant total des prélèvements
2012	195	2266	258	694	952
2013	196	2166	245	659	904
2014	198	2123	238	640	878
2015	200	2195	247	692	939
2016	198	2241	256	718	974
2017 *	200	1734	202	594	795

* situation au 30 septembre 2017.

Source : direction de la législation fiscale.

Pour les cercles de jeux, ces derniers ne constituent plus qu'une part très marginale du secteur des jeux d'argent et de hasard. La publication des comptes n'étant pas obligatoire pour une association à but non lucratif, le Rapporteur général ne dispose pas d'informations sur le PBJ de cet établissement. Les données fiscales sont quant à elles couvertes par le secret fiscal, en présence d'un

(1) Observatoire de jeux du ministère de l'intérieur.

seul opérateur. Selon le rapport établi en mai 2015 par M. Jean-Pierre Duport, « le produit moyen de la taxe sur les spectacles versée à la ville de Paris par les cercles est de 10,2 millions d'euros » au cours de la période de 2007 à 2014 ⁽¹⁾. En 2016, le produit de la taxe s'était réduit à moins de 1,7 million d'euros.

PRODUIT DE LA TAXE SUR LES CERCLES DE JEUX

(en millions euros)

Année	Nombre de cercles à Paris	Montant total de la taxe perçue
2011	8	12,2
2012	7	12,7
2013	5	10,6
2014	5	7
2015	3	2,6
2016	2	2,1
2017 *	2 **	1,7

* situation au 30 octobre 2017.

** dont un cercle fermé provisoirement à la suite d'un contrôle.

Source : direction de la législation fiscale.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

L'article 34 de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain dispose que les clubs de jeux sont assujettis à l'impôt sur les cercles et maisons de jeux. Or, l'ouverture dans un cadre expérimental et pour une durée très courte de trois ans des clubs de jeux suppose la réalisation d'investissements importants en termes de locaux, de mobiliers, ainsi que le recrutement et la formation des personnels.

L'impôt sur les cercles et maisons de jeux doit par conséquent être adapté à la création des clubs de jeux, afin d'assurer le succès de l'expérimentation, mais aussi de tenir compte de la disparition programmée des cercles de jeux. Il est ainsi proposé, d'une part, de créer un nouvel impôt spécifique aux clubs de jeux sur le modèle du prélèvement progressif existant pour les casinos et, d'autre part, de modifier le barème de l'impôt sur les cercles et les maisons de jeux – qui devient l'impôt sur les maisons de jeux, afin de le rendre davantage progressif.

1. La création d'une fiscalité spécifique aux clubs de jeux

Pour répondre aux attentes des opérateurs potentiellement intéressés par l'exploitation d'un club de jeux à la Ville de Paris, le 2^o du II institue, pour une période de trois ans, une nouvelle fiscalité spécifique pour les clubs de jeux qui doit permettre, d'une part, d'assurer la rentabilité économique de ces établissements malgré une période d'amortissement de trois ans seulement et, d'autre part, de rendre le barème plus progressif et plus proche de celui applicable

(1) M. Jean-Pierre Duport, Proposition pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris, mai 2015, page 23 ([lien](#)).

à leurs principaux concurrents, à savoir les casinos proches de la Ville de Paris. De plus, la nouvelle taxe doit permettre de maintenir des recettes constantes pour les communes dans lesquelles un cercle de jeux était implanté, tout en assurant un rendement satisfaisant pour l'État sur le produit restant.

Il convient également de tenir compte de la spécificité de l'activité des clubs de jeux par rapport aux casinos, notamment de l'absence de machines à sous, de l'absence d'obligations particulières en termes de restauration et d'animations culturelles ou touristiques, et de la nécessité de recruter davantage de personnel pour la tenue des jeux sur tables. En effet, la fiscalité actuellement applicable aux casinos part du constat de la prépondérance des machines à sous dans leur modèle économique : ainsi, un établissement ne disposant que de jeux sur tables serait, à fiscalité égale, difficilement concurrentiel.

Dans ce cadre économique, le 3^o du II dispose que le fait générateur de la nouvelle taxe est constitué par la réalisation du PBJ. Le 4^o précise que le prélèvement est assis sur le PBJ, diminué d'un abattement de 30 %, équivalent aux deux réfections retenues pour les casinos ⁽¹⁾, permettant d'obtenir le PNJ.

Le 5^o institue un barème progressif de treize tranches taxées de 5 % à 70 %, avec un taux global de taxation moins élevé pour les clubs de petite taille réalisant un PBJ entre 5 millions et 10 millions d'euros. Le barème du prélèvement progressif applicable aux clubs de jeux est le suivant :

- 5 % pour la fraction inférieure ou égale à 100 000 euros ;
- 15 % pour la fraction supérieure à 100 000 euros et inférieure ou égale à 400 000 euros ;
- 25 % pour la fraction supérieure à 400 000 euros et inférieure ou égale à 700 000 euros ;
- 30 % pour la fraction supérieure à 700 000 euros et inférieure ou égale à 1 200 000 euros ;
- 35 % pour la fraction supérieure à 1 200 000 euros et inférieure ou égale à 1 800 000 euros ;
- 40 % pour la fraction supérieure à 1 800 000 euros et inférieure ou égale à 2 600 000 euros ;
- 45 % pour la fraction supérieure à 2 600 000 euros et inférieure ou égale à 3 500 000 euros ;
- 50 % pour la fraction supérieure à 3 500 000 euros et inférieure ou égale à 4 500 000 euros ;

(1) Les casinos bénéficient d'un abattement de 25 % sur leur PBJ et d'une décote de 6,5 % sur le PBJ de table exploités sous une forme non électronique.

– 55 % pour la fraction supérieure à 4 500 000 euros et inférieure ou égale à 5 500 000 euros ;

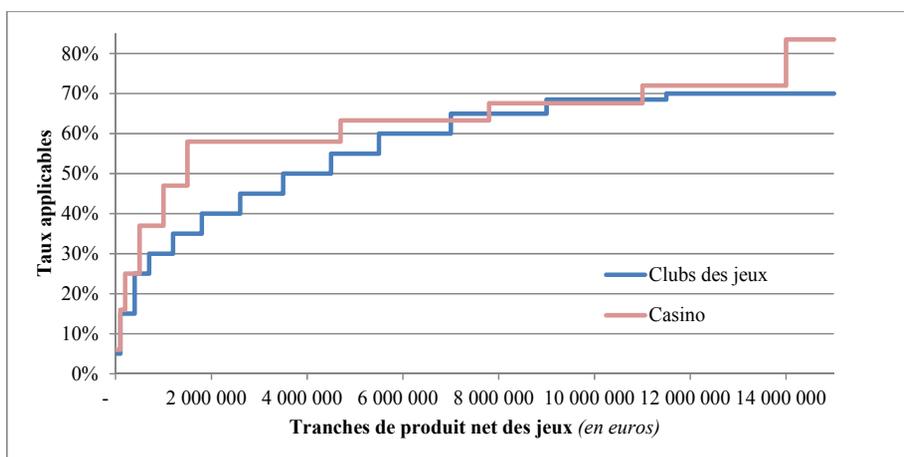
– 60 % pour la fraction supérieure à 5 500 000 euros et inférieure ou égale à 7 000 000 euros ;

– 65 % pour la fraction supérieure à 7 000 000 euros et inférieure ou égale à 9 000 000 euros ;

– 68,5 % pour la fraction supérieure à 9 000 000 euros et inférieure ou égale à 11 500 000 euros ;

– 70 % pour la fraction supérieure à 11 500 000 euros.

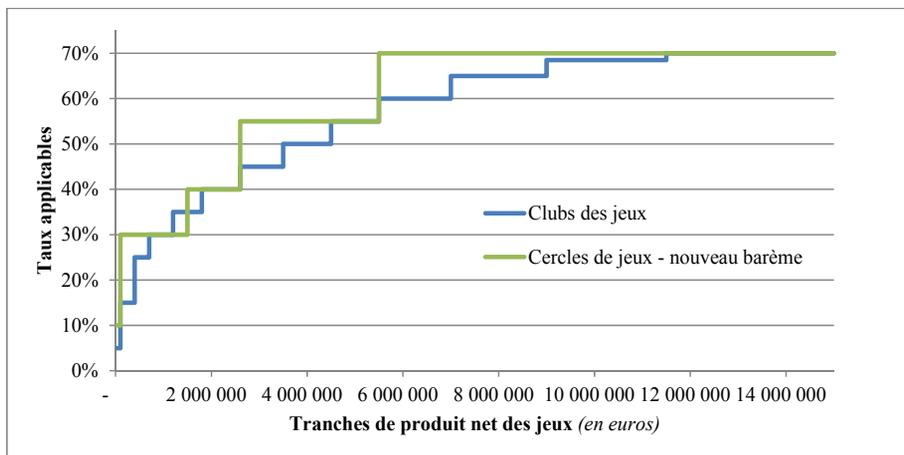
COMPARAISON DES BARÈMES APPLICABLES AUX CASINOS ET AUX CLUBS DE JEUX



Source : commission des finances.

Le barème applicable aux clubs de jeux est davantage progressif que celui applicable aux casinos, en particulier pour les premières tranches. Il est également plus favorable que le nouveau barème mis en place pour l'impôt sur les maisons de jeux, anciennement dénommé impôt sur les cercles et maisons de jeux :

**COMPARAISON DES BARÈMES APPLICABLES AUX MAISONS DE JEUX
ET AUX CLUBS DE JEUX**



Source : commission des finances.

Le 6° précise que le nouveau prélèvement est affecté à l'État, qui en reverse 20 % dans la limite de 12 millions d'euros à la Ville de Paris, afin de compenser le manque à gagner pour la ville de la suppression des cercles de jeux.

Dans un souci de simplification pour les assujettis et d'efficacité pour les administrations, les 7°, 8° et 9° précisent que les modalités de recouvrement et de contrôle du prélèvement progressif pour les clubs de jeux seront identiques que pour les autres prélèvements effectués pour les casinos : les compétences de recouvrement sont ainsi transférées de la DGDDI à la DGFIP. La taxe est déclarée, liquidée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et les mêmes sanctions que les taxes sur le chiffre d'affaires.

En revanche, le IV dispose que la DGDDI restera compétente pour percevoir et contrôler l'impôt sur les maisons de jeux pour les personnes qui exercent une activité de jeux non autorisée. L'administration des douanes possède en effet les compétences pour le contrôle fiscal des maisons de jeux, licites ou clandestines ainsi que des loteries traditionnelles et des loteries prohibées. Elle participe ainsi de la prévention des activités frauduleuses et du blanchiment d'argent dans ces secteurs.

Le 1° du I effectue les coordinations nécessaires avec l'article 261 E du CGI afin de s'assurer que les clubs de jeux mais aussi les casinos flottants, à l'instar des casinos physiques et des cercles de jeux, soient exonérés de la TVA.

Enfin, par coordination, le 1° du II supprime l'application de l'impôt sur les cercles et les maisons de jeux aux clubs de jeux, disposition qui avait été introduite par la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

2. L'adaptation du barème de l'impôt sur les maisons de jeux

L'existence des maisons de jeux, assujetties au paiement de l'impôt sur les cercles et maisons de jeux, n'étant pas remise en cause, il convient de modifier les dispositions actuelles afin de le transformer en impôt sur les maisons de jeux à compter du 1^{er} janvier 2019, date à partir de laquelle s'achève la période transitoire pour les cercles de jeux. Par ailleurs, le **IV** prévoit que les personnes qui exercent une activité de jeux qui n'est pas autorisée au titre du code de la sécurité intérieure sont toujours soumises à cet impôt : il s'agit de toutes les activités illégales, qu'elles relèvent des clubs de jeux ou encore de celles des loteries non autorisées.

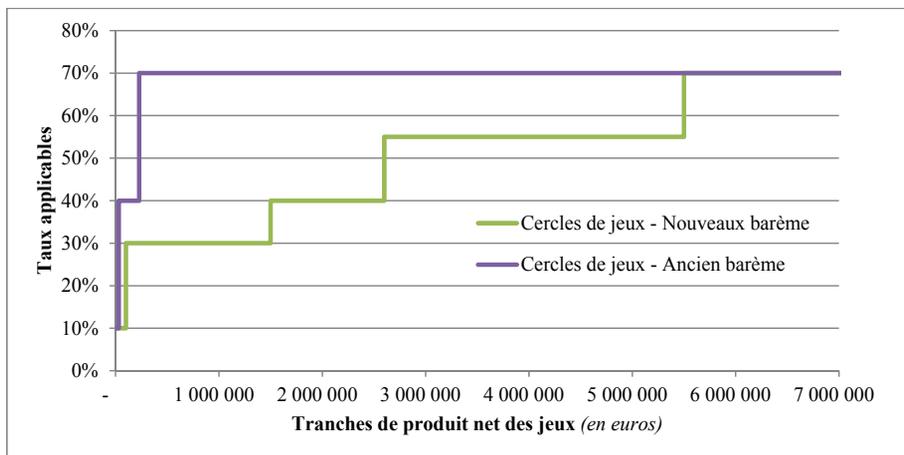
Le **2°**, **4°**, **5°** et **6°** du **I** transforment l'impôt sur les cercles et maisons de jeux en impôts sur les maisons de jeux, à compter du 1^{er} janvier 2019. Ainsi, l'impôt sur les cercles et les maisons de jeux s'applique toujours aux cercles de jeux durant la période transitoire entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019. La disposition transitoire ne concerne dans les faits que le cercle de Clichy Montmartre, dont l'autorisation doit prendre fin au 31 décembre 2018.

Par ailleurs, le barème de l'impôt sur les cercles et les maisons de jeux, fixé à l'article 1560 du CGI, est modifié à compter du 1^{er} janvier 2018, afin d'être plus progressif. Il lui est en effet reproché un caractère confiscatoire, particulièrement lorsqu'il s'applique aux associations qui organisent des jeux de loterie non-autorisés, et dont les ressources financières sont souvent limitées. Le changement du barème permet également d'éviter une distorsion de concurrence entre les clubs de jeux et les maisons de jeux. Le **3°** du **I** définit le nouveau barème de la manière suivante :

- 10 % pour la fraction inférieure ou égale à 100 000 euros ;
- 30 % pour la fraction supérieure à 100 000 euros et inférieure ou égale à 1 500 000 euros ;
- 40 % pour la fraction supérieure à 1 500 000 euros et inférieure ou égale à 2 600 000 euros ;
- 55 % pour la fraction supérieure à 2 600 000 euros et inférieure ou égale à 5 500 000 euros ;
- 70 % pour la fraction supérieure à 5 500 000 euros.

Le nouveau barème ainsi mis en place est plus progressif que le précédent, en particulier pour les tranches situées entre 100 000 euros et 5 500 000 euros. Il ne touchera plus que les maisons de jeux en activité (l'Anglo-American Bridge Club de Nice), les futures maisons de jeux ainsi que les activités illégales (loteries prohibées et établissements clandestins).

COMPARAISON DES BARÈMES APPLICABLES AUX MAISONS DE JEUX AVANT ET APRÈS LA RÉFORME



Source : commission des finances.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE ATTENDU

L'ouverture de clubs de jeux dans la capitale permet de répondre à une demande croissante, qui se développe aujourd'hui illégalement en raison, notamment, de la disparition progressive des cercles de jeux. Pour ces derniers, la mesure permettra de favoriser l'émergence de clubs de jeux de taille modeste par des taux de taxation plus attractifs que pour les casinos, dans le cadre d'un délai de retour sur investissements dans la durée de l'expérimentation, soit trois ans.

Dans ce cadre, la coexistence de deux types d'établissements de jeux sous forme de société commerciale nécessite une attention particulière à l'absence de rupture d'égalité avec la fiscalité applicable aux casinos, en particulier pour ceux situés à proximité de Paris ou de la région parisienne. Or, pour ces derniers, l'impact de la mesure sera limité en raison :

- du type de jeux d'hasard et d'argent autorisés dans les clubs de jeux, restreints à certains jeux de contrepartie ou de cercle exploités sous une forme non électronique ;

- du régime fiscal proposé pour les clubs de jeux qui est en cohérence avec le niveau de taxation des casinos, dont le PBJ est principalement constitué des machines à sous.

Enfin, l'impact budgétaire de la mesure n'a pas pu être chiffré compte tenu de l'absence d'information sur le nombre de clubs de jeux qui participeront à l'expérimentation. L'exposé des motifs de l'article informe uniquement que le nombre d'exploitants de clubs de jeux ne devrait pas dépasser une dizaine. Le Gouvernement devra toutefois remettre au Parlement, au plus tard huit mois avant

la fin de l'expérimentation, un rapport d'évaluation proposant les suites à lui donner.

*
* *

La commission adopte l'article 18 sans modification.

*
* *

Article 19

Sécurisation de l'assiette de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels et de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à tirer les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel en date du 30 mars 2017 sur deux taxes du secteur de l'audiovisuel :

- la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels ;
- la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision.

La décision précitée, portant sur la seule taxe sur la publicité, censure la prise en compte, dans l'assiette taxable des éditeurs de services de télévision, des sommes versées par les annonceurs aux régies publicitaires de ces éditeurs, y compris dans l'hypothèse où ces sommes ne sont pas reversées par les régies aux éditeurs.

Un dispositif similaire a été introduit dans le régime de la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2016.

Afin de tirer les conséquences de cette censure, le présent article érige les régisseurs publicitaires en redevables autonomes de ces deux taxes. Il clarifie les modalités d'imposition des sommes versées par les annonceurs faisant l'objet d'un reversement des régies aux éditeurs ainsi que l'application, entre les deux catégories de redevables, des abattements existants.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le présent article porte sur deux taxes spécifiques du secteur audiovisuel affectées par une censure récente du Conseil constitutionnel :

- la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels (affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée – CNC) ;

– la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision (affectée au budget général de l'État).

Ces deux taxes doivent être distinguées des autres taxes sur la publicité versées au CNC (taxe sur les éditeurs ou les distributeurs de services de télévision, dont le régime est exposé dans le commentaire de l'article 20 du présent projet de loi de finances rectificative) ou de certaines taxes du secteur audiovisuel (taxe sur les opérateurs de communications électroniques, en partie affectée à France Télévisions, sans évoquer la contribution à l'audiovisuel public).

LES TAXES DU SECTEUR DU CINÉMA ET DE L'AUDIOVISUEL

Intitulé	Référence législative	Produit 2017 (en millions d'euros)	Affectation
Taxe sur les entrées en salle	1609 <i>duovicies</i> du CGI	144,2	CNC
Taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E)	L. 115-6 du CCIA	290,2	
Taxe sur les services de télévision due par les distributeurs (TST-D)	L. 115-6 du CCIA	220,3	
Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels ⁽¹⁾	1609 <i>sexdecies</i> B du CGI	16,5	
Taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision	302 <i>bis</i> KG du CGI	– ⁽²⁾	Budget général de l'État
Taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE)	302 <i>bis</i> KH du CGI	294	France Télévisions (à hauteur de 166 millions d'euros en 2017) et budget général de l'État pour le montant restant.
Contribution à l'audiovisuel public (ex-redevance télé)	1605 <i>bis</i> du CGI	3 214,7 ⁽³⁾	Compte de concours financiers à l'audiovisuel (pour un reversement aux opérateurs de l'audiovisuel public)

(1) Cette taxe a été ainsi renommée par l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016. Avant l'entrée en vigueur de cet article le 22 septembre 2017, cette taxe était intitulée : « taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public ».

(2) Le produit de cette taxe, qui était de 12,6 millions d'euros en 2016, s'est effondré en 2017 à la suite de la censure du Conseil constitutionnel évoquée ci-dessous.

(3) Ce produit correspond aux encaissements de cette contribution nets des frais d'assiette et de recouvrement ainsi que des coûts de trésorerie ; il n'intègre pas le montant compensé par l'État au titre des dégrèvements de cette contribution.

Source : CGI, code du cinéma et de l'image animée (CCIA), direction du budget.

A. LA TAXE SUR LA PUBLICITÉ DIFFUSÉE PAR LES CHAÎNES DE TÉLÉVISION

La taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, codifiée à l'article 302 *bis* KG du CGI, a été créée par l'article 32 de la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle ⁽¹⁾ selon une logique similaire à celle de

(1) Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de télévision.

la taxe sur les services de télévision dont le régime est exposé dans le commentaire de l'article 20 du présent projet de loi de finances rectificative.

Envisagée pour compenser la suppression de la publicité sur France Télévisions après vingt heures, son produit est pourtant, depuis la création de cette taxe, affecté au budget général de l'État. Cet état de fait peut sembler d'autant plus paradoxal que cette entreprise en constitue l'un des principaux redevables.

Les **redevables de la taxe** sont uniquement les éditeurs de services de télévision établis en France (par conséquent à l'exclusion des distributeurs de ces services qui sont dans le champ de la taxe sur les services de télévision).

L'**assiette** de la taxe est constituée par les montants, hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA), versés par les annonceurs, pour la diffusion de leurs messages publicitaires, aux redevables de la taxe après déduction des montants déjà versés au titre de la taxe sur les services de télévision (TST-E).

Jusqu'au 30 mars 2017, cette taxe était également perçue sur les montants versés par les annonceurs aux **régisseurs de ces messages publicitaires** ⁽¹⁾ qui, dans certains cas, perçoivent ces sommes pour le compte des éditeurs de services de télévision.

Compte tenu de cette intermédiation, il est actuellement appliqué à ces montants un abattement général de 4 %, qui constitue donc un certain effet d'aubaine pour les éditeurs qui perçoivent ces sommes directement sans passer par une régie publicitaire.

La comparaison avec l'assiette de la TST-E en vigueur (non modifiée par l'article 20 du présent projet de loi de finances rectificative) met en évidence le fait que cette taxe sur la publicité ne pèse pas sur les sommes versées au titre des parrainages, qu'elle ne concerne pas la télévision de rattrapage ni le produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP).

Le **taux** de l'assiette est fixé à 0,5 % de la fraction de ces montants dépassant 11 millions d'euros.

Pour les éditeurs de services de télévision dont l'audience quotidienne réalisée hors de France métropolitaine est supérieure à 90 % de leur audience totale, le montant à retenir pour le calcul de la taxe est diminué du montant des sommes versées pour la diffusion de messages publicitaires destinés au marché européen ou mondial, multiplié par la part dans l'audience totale annuelle de l'audience obtenue en dehors de la France métropolitaine.

(1) Voir *infra* pour l'explicitation de la censure du Conseil constitutionnel ayant entraîné la suppression de cette mention.

Exemple

Soit un éditeur de services de télévision dont le montant total des sommes taxables après abattement est de 200 millions d'euros. Sur ce montant, 150 millions d'euros proviennent de la diffusion de publicité destinée au marché mondial.

La part de l'audience hors France métropolitaine est de 95 % de l'audience totale.

L'assiette de la taxe sera donc de $200 - (150 \times 95 \%)$, soit 57,5 millions d'euros.

Ce dispositif est donc à la fois plus large et plus généreux que l'abattement de 50 % des sommes soumises à la TST-E lorsque les services de télévision sont spécifiques à l'outre-mer.

B. LA TAXE SUR LA DIFFUSION EN VIDÉO PHYSIQUE ET EN LIGNE DE CONTENUS AUDIOVISUELS

1. Les versions antérieures de la taxe « sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public »

Initialement créée par l'article 49 de la loi de finances pour 1993 ⁽¹⁾ pour les ventes sur supports physiques, cette taxe a fait l'objet d'une réforme dans le cadre de la loi du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque ⁽²⁾ visant à l'étendre à la diffusion en ligne avec « pour objet de tirer parti de la forte croissance que connaît le secteur de la vidéo afin de dégager des ressources supplémentaires pour le financement de la production cinématographique et audiovisuelle » ⁽³⁾.

Depuis 2003, la taxe est donc due par les personnes qui vendent ou louent des vidéogrammes à une autre personne n'ayant pas elle-même pour activité la vente ou la location de vidéogrammes à raison de deux types d'opérations :

– la vente ou la location en France de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (c'est-à-dire sur un support physique) ;

– 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 en vidéo à la demande).

(1) Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.

(2) 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.

(3) M. Daniel Eckenspieller, Rapport fait sur le projet de loi, modifié en première lecture par l'Assemblée nationale, relatif à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque, Sénat, session ordinaire 2001-2002, n° 337, 4 juin 2003.

Le taux de la taxe est donc depuis cette date de 2 % du montant des opérations hors TVA ; un taux spécifique de 10 % a été prévu pour la vente ou la location d'œuvres ou documents pornographiques ou d'incitation à la violence.

L'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾ a, par ailleurs, étendu cette taxe aux opérateurs établis à l'étranger, sous réserve que la Commission européenne valide ce principe au regard du droit de l'Union européenne en matières d'aides d'État. La mise en œuvre de cette disposition a donc été suspendue à un décret à prendre au plus six mois après cette validation.

L'extension prévue par la loi de finances rectificative pour 2013 a toutefois été ensuite intégrée dans la nouvelle rédaction de l'article 1609 *sexdecies* B prévue par la loi de finances rectificative pour 2016 exposée ci-dessous.

2. La réforme issue de la loi de finances rectificative pour 2016

Le régime de cette taxe a été profondément revu par l'article 56 de la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽²⁾.

Issu de l'adoption d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement, cet article modifie l'intitulé même de la taxe : auparavant dénommée « *taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public* », elle a été rebaptisée en « *taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels* » et généralement désignée, au cours des débats à l'Assemblée nationale, sous le raccourci de « *taxe YouTube* ».

L'objectif de cette réécriture était en effet, pour l'essentiel, d'élargir la taxe à la **publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés gratuitement en ligne**. Conformément à cet article 56 précité, ces nouvelles dispositions devaient entrer en vigueur à une date fixée par décret, ne pouvant être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne validant ce nouveau dispositif au regard du droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

Ce décret ayant été pris le 20 septembre 2017 ⁽³⁾, ces nouvelles dispositions sont en vigueur depuis le 22 septembre 2017, soit, comme le prévoit le décret, le lendemain de sa publication au *Journal officiel* du 21 septembre. Celui-ci a également permis l'entrée en vigueur des précédentes dispositions issues de la loi de finances rectificative pour 2013 mentionnées ci-dessus.

(1) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

(3) Décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017 fixant l'entrée en vigueur des dispositions du III de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et des I à III de l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Selon l'étude d'impact préalable du présent article, le principe de cette taxe a été notifié à de nombreuses reprises à la Commission européenne dans le cadre du régime des aides d'État. Par une lettre du 18 juillet 2017, celle-ci aurait toutefois informé les autorités françaises qu'elles « *ne sont plus tenues de notifier la prolongation ou modification des trois taxes affectées au CNC* », dans la mesure « *où ces taxes ne sont plus considérées comme faisant partie intégrante d'une mesure d'aide* ».

a. Le champ des opérations taxables étendu à la diffusion de vidéos gratuites en ligne

Cette nouvelle rédaction a permis de clarifier l'assiette existante et de l'étendre à la diffusion gratuite de contenus audiovisuels.

La taxe est désormais due à raison :

– de la vente ou de la location en France de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public ;

– de la mise à disposition du public en France de services donnant accès à titre onéreux à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique ;

– de la **mise à disposition du public en France de services donnant l'accès à titre gratuit à des contenus audiovisuels**, sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique.

Sont exonérés les services dont les contenus audiovisuels sont secondaires, les services dont l'objet principal est consacré à l'information, ainsi que les services dont l'objet principal est de fournir des informations relatives aux œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

L'assiette de la taxe conserve donc le principe de destination, selon lequel seules les opérations proposées à des particuliers établis en France entrent dans le champ de la taxe.

b. L'extension des redevables de la taxe

Le II de la nouvelle rédaction de l'article 1609 *sexdecies* B du CGI précise le champ des redevables de la taxe :

– reprenant le droit existant, les 1^o et 2^o de ce II visent les personnes établies en France ou à l'étranger qui vendent ou louent en France des vidéogrammes à toute personne qui n'a pas pour activité la vente ou la location de tels vidéogrammes (sur support physique) ou mettent à la disposition du public en France des services donnant accès à titre onéreux à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles sur demande individuelle ;

– le 3^o fait en outre entrer dans le champ des redevables les **personnes qui mettent à la disposition du public en France les services donnant accès gratuitement à des contenus audiovisuels, sur demande individuelle**, « 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 de stockage de contenus audiovisuels ».

c. L'assiette étendue à la publicité diffusée gratuitement en ligne

Le III de la nouvelle rédaction de l'article 1609 *sexdecies* B précité prévoit que la taxe est assise :

– sur le prix acquitté lors de la vente de vidéogrammes sur support physique ou de la mise à disposition de services donnant accès à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (ce qui constitue une reprise du droit existant) ;

– sur les « **sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage** » sur les services permettant d'accéder à des contenus audiovisuels « **aux redevables concernés ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage** ».

Par cohérence avec les autres taxes sur la publicité, il est prévu que ces sommes font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 % (ou de 66 % pour les services donnant accès à des contenus audiovisuels créés par des utilisateurs privés à des fins de partage et d'échanges au sein de communautés d'intérêt).

Cette **formulation**, permettant de **prendre en compte les sommes versées aux régies publicitaires**, constitue une **reprise** de celles figurant à l'article 302 *bis* KG du CGI, au titre de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, ou à l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée (CCIA) s'agissant de la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de télévision.

Afin d'assurer la cohérence entre ces différentes taxes, le IV de l'article 1609 *sexdecies* B prévoit que l'assiette de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels ne pèse pas sur les sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires ou de parrainage sur les services de télévision de rattrapage, qui sont déjà soumises à la taxe sur les éditeurs de services de télévision.

L'assiette de la taxe sur la publicité étant par ailleurs légèrement plus restreinte que celle de la taxe sur les services de télévision (dans la mesure où elle n'intègre pas les sommes versées par les parrains), les sommes soumises à cette taxe sur la publicité sont également de fait exclues de l'assiette de la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels.

C. LA DÉCISION QPC DU 30 MARS 2017 ET SES CONSÉQUENCES

1. Une décision portant sur la taxe sur la publicité

Par décision du 30 mars 2017⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution une partie de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, dont les conséquences s'étendent à la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels.

La question renvoyée par le Conseil d'État le 23 décembre 2016 portait sur l'éventuelle contrariété avec l'exigence de **prise en compte des facultés contributives** (découlant du principe d'égalité devant les charges publiques garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) du fait que la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision (telle que prévue par l'article 302 *bis* KG du CGI) pesait sur le montant, hors TVA, des sommes versées par les annonceurs, pour la diffusion de leurs messages publicitaires, aux redevables concernés « *ou aux régisseurs de messages publicitaires* ».

Selon les requérants, la taxe était en effet assise sur des sommes perçues par des tiers (en l'occurrence les régisseurs de messages publicitaires), sommes dont ne disposent pas les éditeurs de services de télévision lorsqu'elles ne font l'objet d'aucun reversement.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a, en effet, censuré cet aspect de la taxe, en soulignant le fait que, dans ce cas précis, aucune dérogation au principe découlant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ne pouvait être admis au titre de la lutte contre la fraude ou l'évasion fiscales : « *Il n'existe pas de suspicion de sous-déclaration du montant des sommes versées par les annonceurs aux éditeurs et aux régisseurs ; ces derniers sont identifiés, ils ont leur siège social en France et sont donc accessibles à l'impôt.* »

Selon le Conseil constitutionnel, « *les dispositions contestées en l'espèce n'avaient pas d'autre objet que de neutraliser fiscalement les choix d'organisation juridique des chaînes de télévision, en prélevant directement des ressources auprès de leurs régisseurs publicitaires, étant précisé que le législateur aurait été en mesure de prévoir la taxation des sommes en cause directement entre les mains de ces derniers* ».

Cette dernière suggestion du Conseil constitutionnel a été suivie dans le présent projet d'article.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-620 QPC du 30 mars 2017, Société EDI-TV [Taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision].

2. Les conséquences sur deux taxes audiovisuelles

La censure opérée par la QPC précitée emporte des conséquences sur les deux taxes dont le régime a été exposé ci-dessus. En effet, ces deux taxes **conduisent à faire peser sur l'éditeur** (soit de service de télévision s'agissant de la taxe sur la publicité, soit de services de communication en ligne s'agissant de la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels) une taxe à raison **des versements aux régisseurs de messages publicitaires** (et de parrainage dans le cas de cette seconde taxe).

Il convenait donc d'ajuster ces deux dispositifs, ce qui est l'objet principal du présent article. L'article 20 du présent projet de loi de finances rectificative procède par ailleurs à un ajustement similaire de la TST-E.

II. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des produits des deux taxes visées par le présent article, dont il a été rappelé qu'ils étaient respectivement affectés au budget général de l'État (pour la taxe sur la publicité) et au CNC (pour la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels).

ÉVOLUTION DU PRODUIT DES DEUX TAXES VISÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

(en millions d'euros)

Taxe	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision	nc	14	15,4	13,1	12,6	–
Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels	30,9	25,8	22,5	16,5	17,7	16,5

Source : direction du budget.

L'absence de chiffrage du produit de la taxe sur la publicité en 2017 tient au fait que son rendement s'est effondré suite à la censure du Conseil constitutionnel exposée ci-dessus. Depuis cette censure, le produit serait de 100 000 euros par mois selon l'évaluation préalable de l'article.

Il convient en outre d'indiquer que la réforme de la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels ne devrait pas se traduire, à l'avenir, par un surcroît de recettes important pour le CNC.

Lors de l'examen de l'amendement opérant cette réforme en loi de finances rectificative pour 2016, le Gouvernement a en effet évoqué un produit supplémentaire prévisible d'un million d'euros.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les **alinéas 1 à 8** prévoient l'ajustement de la taxe sur la publicité, tandis que les **alinéas 9 à 16** prévoient un ajustement similaire de la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels.

Pour ces deux taxes, suivant la suggestion du Conseil constitutionnel mentionnée ci-dessus, le présent article conduit à faire des régisseurs publicitaires des redevables à part entière de ces deux taxes.

Ces modifications dépassent le cadre d'une stricte « *sécurisation de l'assiette* » mentionnée par le titre de cet article, dans la mesure où elles portent également sur la liste des redevables et divers autres aspects de ces taxes.

A. LA SÉCURISATION DE LA TAXE SUR LA PUBLICITÉ

1. La liste des redevables

L'**alinéa 4** ajoute à la liste des personnes redevables « *toute personne, établie en France ou hors de France, qui encaisse des sommes versées par les annonceurs pour la diffusion de leurs messages publicitaires par un éditeur de services de télévision* ».

Actuellement, le I de l'article 302 *bis* KG du CGI ne vise que les éditeurs de services de télévision eux-mêmes. Cet ajout permet donc de rendre explicitement redevables les régisseurs publicitaires, au titre des sommes perçues en contrepartie de messages diffusés par un éditeur mais qui ne lui sont pas reversées.

Il convient par ailleurs de souligner que la rédaction proposée vise les régisseurs établis en France **ou hors de France**, alors que la taxe en vigueur ne vise que les éditeurs établis en France.

Cette prise en compte s'inspire du régime de la taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels, qui a été modifiée en ce sens par l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2013 précitée.

Toutefois, cette dernière modification a été prévue tant pour les éditeurs que pour les régisseurs établis hors du territoire national, alors que le présent alinéa 4 ne semble inclure dans le champ des redevables que les régisseurs établis hors de France en laissant hors de ce champ les éditeurs établis hors de France.

L'**alinéa 5** tend, par ailleurs, à clarifier les modalités d'imposition des sommes payées à une régie publicitaire et qui font l'objet d'un reversement à l'éditeur.

Dans cette hypothèse, l'alinéa 5 précise que l'éditeur est redevable de la taxe afférente à ces sommes, ce qui signifie *a contrario* que le régisseur est imposable sur les sommes versées par les annonceurs qu'il ne reverse pas à l'éditeur.

2. Les modalités de calcul

Cette clarification apportée par l'alinéa 5 supprime la disposition selon laquelle les sommes imposables font actuellement l'objet d'un abattement de 4 %. Cet abattement, représentatif des frais de régie, n'a plus lieu d'être dès lors que les régisseurs deviennent directement imposables. Il pourrait conserver une justification dès lors que les sommes sont reversées à l'éditeur mais, dans un souci de simplification, le Gouvernement a préféré imposer l'ensemble des redevables selon les mêmes modalités.

L'**alinéa 6** conduit à généraliser à l'ensemble des redevables de la taxe (y compris les régisseurs publicitaires) les modalités particulières de calcul de la taxe lorsque l'éditeur a une audience réalisée hors de France métropolitaine supérieure à 90 %.

L'**alinéa 7** ne modifie pas le taux de la taxe, qui reste fixé à 0,5 %, contrairement à l'article 20 du présent projet de loi de finances rectificative qui intègre la suppression de l'abattement de 4 % en ajustant à la baisse ce taux, dans le cadre de la TST-E.

Comme le prévoit par ailleurs cet article 20, le présent alinéa 7 détermine les modalités selon lesquelles l'abattement de 11 millions d'euros est réparti entre l'éditeur et le régisseur dans le cas où les sommes versées par les annonceurs font l'objet d'un reversement du régisseur à l'éditeur. À cette fin, l'alinéa 7 prévoit, sans plus de précisions, que l'abattement est réparti « *au prorata de l'assiette respectivement établie pour chacun d'eux* », sans viser spécifiquement ces cas de reversement.

B. LA SÉCURISATION DE LA TAXE SUR LA DIFFUSION EN VIDÉO PHYSIQUE ET EN LIGNE DE CONTENUS AUDIOVISUELS

1. La liste des redevables

L'**alinéa 11** ajoute à la liste des redevables actuellement prévue par l'article 1609 *sexdecies* B les personnes qui encaissent les sommes versées par les annonceurs et les parrains au titre de la publicité gratuite en ligne, c'est-à-dire les régisseurs publicitaires.

En conséquence de la censure constitutionnelle mentionnée précédemment, l'**alinéa 12** supprime la mention selon laquelle les éditeurs sont redevables à raison des sommes versées directement par les annonceurs « *ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage* ».

Par cohérence avec les mesures précédentes, l'**alinéa 13** prévoit la répartition de l'abattement de 100 000 euros de cette taxe, applicable uniquement dans le cadre des sommes versées par les annonceurs à raison de la publicité gratuite en ligne, entre l'éditeur et le régisseur.

L'**alinéa 14** prévoit enfin la suppression de l'article L. 102 AF du LPF, créé par l'article 56 de la loi de finances rectificative pour 2016 précitée, selon lequel les régisseurs doivent transmettre aux éditeurs redevables de la taxe ainsi qu'à l'administration fiscale un état récapitulatif des sommes encaissées au cours de l'année civile précédente.

C. ENTRÉE EN VIGUEUR

L'**alinéa 16** prévoit que l'ensemble de ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

L'**alinéa 17** prévoit, en outre, une disposition transitoire selon laquelle la taxe sur la publicité due au titre de l'année 2018 fait l'objet d'acomptes mensuels ou trimestriels, calculés de manière dérogatoire en appliquant le taux de 0,5 % aux sommes versées par les annonceurs en 2017.

Actuellement, l'article 1693 *quinquies* du CGI prévoit en effet que cette taxe fait l'objet de tels acomptes par douzième ou quart du montant de taxe versée l'année précédente. Compte tenu de l'effondrement du produit de cette taxe lié à la censure du Conseil constitutionnel, il convenait de prévoir un mécanisme propre assis sur les sommes effectivement versées par les annonceurs en 2017 et non sur le montant de la taxe acquittée au titre de cette année.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE ATTENDU

Selon l'évaluation préalable, le présent article permettra de restaurer le rendement de la taxe sur la publicité avant sa censure, soit 13 millions d'euros par an.

*

* *

La commission adopte l'article 19 sans modification.

*

* *

Article 20

**Sécurisation de l'assiette de la taxe sur les services de télévision
due par les éditeurs et des recettes du CNC**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à modifier la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs de ces services, afin de tenir compte d'une décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} mars 2017.

Cette décision a, en effet, conduit à censurer une partie de l'assiette de cette taxe pesant sur certaines sommes dont les éditeurs ne disposent par effectivement, lorsqu'elles sont perçues par leurs régies publicitaires sans faire l'objet d'un reversement.

Afin de tirer les conséquences de cette décision, le présent article assimile aux éditeurs de services de télévision toutes les personnes qui encaissent les sommes versées par les annonceurs et les parrains, y compris ces régies.

Indépendamment de cette censure, certaines modalités de calcul de la taxe sont, par ailleurs, simplifiées.

Le présent article détermine les modalités de perception de la taxe dans le cadre des instances en cours au moment de cette déclaration d'inconstitutionnalité.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2013 a élargi l'assiette de cette taxe aux produits de la télévision de rattrapage.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉVISION

Il existe trois taxes, qui peuvent sembler proches dans leur principe, pesant sur les messages publicitaires diffusés par les chaînes de télévision et codifiées soit dans le CGI, soit dans le code du cinéma et de l'image animée (CCIA).

Le tableau ci-dessous présente une vision d'ensemble de ces taxes, qui ont, en outre, pour caractéristique commune d'avoir fait l'objet de censures récentes par le Conseil constitutionnel.

LES TAXES PESANT SUR LES MESSAGES PUBLICITAIRES DIFFUSÉS PAR TÉLÉVISION

Dénomination	Date de création	Codification	Produit 2017 (en millions d'euros)	Affectation
Taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E)	Article 36 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984	L. 115-6 du CCIA	290,2	Centre national du cinéma et de l'image animée
Taxe sur les services de télévision due par les distributeurs (TST-D)	Article 36 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984	L. 115-6 du CCIA	220,3	Centre national du cinéma et de l'image animée
Taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision	Article 32 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009	302 <i>bis</i> KG du CGI	nc ⁽¹⁾	Budget général de l'État

(1) Ce produit était de 12,6 millions d'euros en 2016, mais une censure du Conseil constitutionnel, exposée dans le commentaire de l'article 19 du présent projet de loi, a conduit à un effondrement de ce produit en 2017.

Source : CGI, CCIA.

La taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision sera abordée plus spécifiquement dans le commentaire de l'article 19 du présent projet de loi de finances rectificative.

1. La genèse de la taxe sur les services de télévision

Créée par la loi de finances pour 1984 précitée, la taxe sur les services de télévision (TST) pesait initialement sur :

- les abonnements et autres rémunérations acquittées par les usagers, afin de recevoir les services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre ;

- les rémunérations encaissées par ces mêmes services ;

- les abonnements et autres rémunérations acquittés par les usagers, afin de recevoir les services de télévision par des personnes exploitant des réseaux n'utilisant pas des fréquences hertziennes ;

- le **produit des messages publicitaires diffusés par ces services de télévision.**

Le tarif de la taxe était fixé à partir d'un barème progressif en fonction des sommes encaissées hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par les sociétés de télévision.

Dans son rapport annuel pour 1993, la Cour des comptes a souligné le fait que, s'agissant du produit des messages publicitaires, l'assiette de la taxe n'était pas suffisamment clairement définie par la loi, en visant, sans plus de précisions, les sommes encaissées par les chaînes de télévision au titre de ces messages publicitaires.

Or, le développement important des régies publicitaires gérant, pour le compte de ces chaînes, leurs espaces publicitaires a introduit une incertitude importante sur les conditions d'application de cette taxe.

En l'absence de précision du législateur, le ministère de tutelle l'a d'office appliquée aux recettes de publicité effectivement perçues par les sociétés redevables et non sur les sommes encaissées par leurs régies publicitaires.

Il en a résulté une incitation évidente, pour les sociétés débitrices, à transférer une partie de leurs recettes publicitaires à ces régies, afin de minorer l'assiette taxable.

Afin d'apporter une solution à ce problème, l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 1997⁽¹⁾ a procédé à l'insertion, dans le CGI, de quatre articles reprenant de manière plus précise le principe de la taxe sur les services de télévision (articles 302 *bis* KB, 302 *bis* KC, 1693 *quater* et 1788 *nonies*).

L'assiette de la taxe, faisant l'objet de l'article 302 *bis* KB, visait plus clairement :

– le montant hors TVA des abonnements et autres sommes versés en rémunération d'un service de télévision par les usagers ou par les exploitants d'un réseau câblé ;

– les sommes versées par les annonceurs pour la diffusion de leurs messages publicitaires aux sociétés redevables **ou aux régisseurs de messages publicitaires ou de parrainages**, après application d'un abattement forfaitaire de 4 % ;

– le produit de la redevance d'usage des appareils de télévision (ex-redevance télé).

L'article 302 *bis* KC a prévu l'application à cette assiette d'un barème progressif assorti d'un abattement de 24 millions de francs, s'appliquant indistinctement aux éditeurs ou aux distributeurs de service de télévision.

Ce barème était compris entre 1,2 % (entre 24 et 36 millions de francs) et 5,5 % (au-delà de 72 millions de francs).

Cette version de la taxe issue de la loi de finances rectificative pour 1997 a connu de nombreuses évolutions, affectant notamment son assiette, afin de suivre les évolutions technologiques du secteur :

– l'article 120 de la loi de finances pour 2005⁽²⁾ a permis d'inclure les sommes tirées de l'exploitation de **nouveaux services interactifs payants proposés aux téléspectateurs** (SMS, appels surtaxés, services télématiques) ;

(1) Loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997.

(2) Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

– l'article 165 de la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾ a ajouté aux recettes publicitaires les **recettes de parrainage**, c'est-à-dire le fait pour un annonceur d'associer sa marque à une émission ;

– l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2007 ⁽²⁾ a profondément rénové le régime de la taxe en distinguant plus clairement les deux catégories de redevables que sont les éditeurs et les distributeurs de services de télévision, le taux de l'imposition étant différent pour ces deux catégories ;

– l'article 35 de la loi de finances pour 2011 ⁽³⁾ a inclus les offres composites dans l'assiette de la TST-D ;

– l'article 79 de la dernière loi de finances rectificative pour 2012 ⁽⁴⁾ a introduit une distinction entre les abonnements proposés par les distributeurs, ceux permettant l'accès uniquement à des services de télévision faisant l'objet d'une déduction de 10 % et les offres composites faisant l'objet d'une déduction de 66 % ;

– l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽⁵⁾ a élargi l'assiette de la TST-E aux produits de la télévision de rattrapage, autrement dit des programmes visibles gratuitement sur internet en « *replay* », pour une durée déterminée, qui produisent des recettes publicitaires significatives.

2. Le dispositif actuel

Les dispositions mentionnées ci-dessus ont fait l'objet de diverses recodifications récapitulées ci-dessous, le dispositif en vigueur figurant désormais dans le CCIA.

CODIFICATIONS SUCCESSIVES DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TST

Article 28 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997	Décret n° 2009-389 du 7 avril 2009 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code	Ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée
Articles du CGI : 302 bis KB, 302 bis KC, 1693 quater et 1788 nonies Article L. 102 AA du LPF	Articles du CGI : 1609 sexdecies, 1609 sexdecies A, 1609 sexdecies B et 1693 quater du CGI	Articles L. 115-6 à L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée

CGI : code général des impôts. LPF : Livre des procédures fiscales.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(2) Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

(3) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(4) Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

(5) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

a. Les redevables (article L. 115-6 du CCIA)

La TST pèse actuellement sur :

– les éditeurs de services de télévision au sens de l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 **relative à la liberté de communication** ⁽¹⁾, c'est-à-dire « *tout service de communication au public par voie électronique destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou par une catégorie de public* ».

La TST-E ne pèse que sur les éditeurs établis en France lorsqu'ils ont programmé, au cours de l'année civile précédente, des œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ;

– les distributeurs de services de télévision (TST-D) au sens de l'article 2-1 de la loi de 1986 précitée, c'est-à-dire les personnes qui établissent avec des éditeurs de services de télévision ou avec d'autres distributeurs des relations contractuelles en vue de constituer une offre de services de communication audiovisuelle mise à disposition du public par un réseau de communication électronique.

Le troisième alinéa de l'article L. 115-6 du CCIA précise, en outre, que, pour l'application de la taxe, « *est regardée comme un éditeur de services de télévision toute personne qui encaisse les revenus aux services de télévision diffusés par un éditeur* » ainsi qu'à leurs activités connexes telles que la télévision de rattrapage, directement ou par l'intermédiaire d'un régisseur de message publicitaire ou de parrainage ou d'un opérateur de communications électroniques.

b. L'assiette (article L. 115-7 du CCIA)

L'assiette en vigueur est distincte suivant que la taxe s'applique aux éditeurs ou aux distributeurs de services de télévision.

La TST-E s'applique aux sommes :

– versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage y compris sur les services de télévision de rattrapage, aux redevables concernés ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage. Ces sommes font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 % ;

– résultant de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) (ex-redevance) encaissée par les redevables concernés, à l'exception de la société France Télévisions au titre de ses services de télévision spécifiques à l'outre-mer, et des autres ressources publiques ;

– versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques aux redevables concernés, à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de minimessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes, à

(1) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

l'exception des programmes servant une grande cause nationale ou d'intérêt général.

La TST-D s'applique aux abonnements et aux autres sommes acquittés par les usagers en rémunération :

– d'un ou plusieurs services de télévision. Le produit de ces abonnements et autres sommes fait l'objet d'une déduction de 10 % ;

– de services souscrits dans le cadre d'offres destinées au grand public, composites ou de toute autre nature, donnant accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision. Le produit de ces abonnements et autres sommes fait l'objet d'une déduction de 66 %.

c. Le taux (article L. 115-9 du CCIA)

La TST-E est calculée en appliquant un **taux de 5,5 %** au montant des encaissements bruts, après application d'un abattement de 11 millions d'euros (qui ne s'applique pas aux sommes provenant de la télévision de rattrapage), ou de 16 millions d'euros lorsque l'éditeur ne bénéficie d'aucune ressource publicitaire.

Il est actuellement prévu que le montant de la taxe est réduit de 50 % pour la société France Télévisions au titre de ses services spécifiques à l'outre-mer ou pour les services de télévision dont l'éditeur est établi dans les départements d'outre-mer. Cette réduction vient donc en supplément de celle, mentionnée ci-dessus, prévoyant que le montant de la CAP encaissé par cette société au titre de ses services de télévision spécifiques à l'outre-mer n'est pas compris dans l'assiette de la taxe.

Ce taux est majoré de 0,2 point pour les services de télévision diffusés en haute définition et de 0,1 point pour les services diffusés en télévision mobile personnelle.

La TST-D est calculée en appliquant à la fraction des encaissements bruts annuels hors TVA excédant la somme de 10 millions d'euros le barème suivant :

– 0,5 % pour la fraction supérieure à 10 millions d'euros et inférieure à 250 millions d'euros ;

– 2,1 % entre 250 et 500 millions d'euros ;

– 2,8 % entre 500 et 750 millions d'euros ;

– 3,5 % au-delà de 750 millions d'euros.

d. Les modalités de recouvrement

La TST présente la particularité d'être acquittée auprès de l'agent comptable du CNC par comptes mensuels ou trimestriels. À cet effet, les redevables doivent remplir chaque année une déclaration conforme à un modèle agréé par le CNC.

Conformément à l'article L. 115-13 du CCIA, les régisseurs de messages publicitaires ou de parrainage doivent fournir à chaque éditeur de services de télévision et au CNC un état récapitulatif des sommes encaissées au cours de l'année N – 1, avant le 15 février de l'année N.

B. LES CENSURES CONSTITUTIONNELLES RÉCENTES DE LA TST-E

Cette taxe a fait l'objet d'une première censure dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾.

Dans sa décision du 29 décembre 2013 ⁽²⁾, le Conseil constitutionnel a, en effet, jugé que l'extension de l'assiette de la TST-E aux sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion de leurs messages publicitaires ou de parrainage aux redevables de la taxe « ***ou à toute personne en assurant l'encaissement*** » conduisait à faire peser la taxe sur des personnes qui ne disposent pas en fait des revenus ou des ressources soumises à la taxe (a du 1° de l'article L. 115-7 du CCIA) :

« Considérant qu'en posant le principe de l'assujettissement des éditeurs de télévision, quelles que soient les circonstances, au paiement d'une taxe assise sur des sommes dont il ne dispose pas, le législateur a méconnu les exigences précitées ; que par suite, à la fin du 1° du I de l'article 30, le membre de phrase : " et les mots : 'ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage' sont remplacés par les mots : 'aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage ou à toute personne en assurant l'encaissement'" doit être déclaré contraire à la Constitution. »

Dans une seconde décision du 6 février 2014, rendue par voie de question prioritaire de constitutionnalité ⁽³⁾, le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, censuré, pour la même raison, le fait que cette même taxe soit assise sur les sommes versées par les **opérateurs de communications électroniques** « ***ou aux personnes en assurant l'encaissement*** » à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques ou des envois de minismessages qui sont liés à la diffusion de leurs programmes (c du 1° de l'article L. 115-7 du CCIA) :

(1) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-684 du 29 décembre 2013, Loi de finances rectificative pour 2013.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-362 QPC du 6 février 2014, TF1 SA [Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision].

« Considérant qu'en posant le principe de l'assujettissement, dans tous les cas, des éditeurs de services de télévision, quelles que soient les circonstances, au paiement d'une taxe assise sur des sommes dont ils ne disposent pas, le législateur a méconnu les exigences précitées ; que par suite, au c) du 1° de l'article L. 115-7 du CCIA, les termes " ou aux personnes en assurant l'encaissement " doivent être déclarés contraires à la Constitution. »

Enfin, dans sa décision du 27 octobre 2017 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a censuré, pour les mêmes raisons, le fait que la TST-E soit assise sur les sommes versées par les annonceurs ou les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires ou de parrainage y compris sur les services de télévision de rattrapage, aux redevables concernés par la **taxe « ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage »** (a du 1° de l'article L. 115-7 du CCIA).

Le commentaire de cette décision souligne le fait qu'il se peut que *« dans certaines hypothèses, les éditeurs de services de télévision disposent en réalité des recettes tirées de l'exploitation de leurs espaces publicitaires, alors même qu'elles ne leur ont pas été directement versées. Toutefois, en l'espèce, les dispositions contestées ne pouvaient être regardées comme incluant dans l'assiette de la taxe uniquement des sommes répondant à ce critère »*.

Ces dispositions conduisaient par conséquent à soumettre un contribuable à une imposition dont l'assiette peut inclure des revenus dont il ne dispose pas.

II. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE DU CNC

Compte tenu du fait que les articles 19 et 20 du présent projet de loi de finances rectificative portent pour partie sur des taxes affectées au CNC, il n'est pas inutile de synthétiser les ressources publiques dont dispose cet établissement en tenant compte des mesures de régulation budgétaire pesant sur ses recettes.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-669 QPC du 27 octobre 2017, Société EDI-TV [Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision II].

LES RECETTES PUBLIQUES DU CNC

(en millions d'euros)

Recettes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxe sur les entrées en salle	144	130,2	143,9	144,2	151,6	144,2	141,5	142,6
Taxe sur les services de télévision	574,4	532,4	498,5	510,5	509,4	510,5	512	514,2
– dont taxe sur les éditeurs de services de télévision (TST-E)	295,5	308,8	269,1	290,2	274,5	290,2	298,5	296,9
– dont taxe sur les distributeurs de services de télévision (TST-D)	279 ⁽¹⁾	223,5	229,5	220,3	234,9	220,3	213,5	217,2
Taxe sur la diffusion de contenus audiovisuels ⁽²⁾	31	25,8	22,5	19,8	18	17,14	20	19,5
Total recettes du CNC (hors prélèvements ou régulations)	749,4	688,4	665	671,2	978,7	671,2	673,5 ⁽³⁾	676,2 ⁽³⁾
Prélèvement sur le fonds de roulement du CNC	–	– 150	– 90	–	–	– 30	–	–
Mesures d'écrêtements du produit des taxes affectées	– 50	–	–	–	–	–	–	–
Total général	699,4	538,4	575	671,2	978,7	641,2	–	–

(1) Le produit de cette taxe a été plafonné à 229 millions d'euros, 50 millions d'euros ayant été reversés au budget général de l'État.

(2) Cette taxe a été ainsi renommée par l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016. Avant l'entrée en vigueur de cet article le 22 septembre 2017, cette taxe était intitulée : « taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public ».

(3) Les chiffres relatifs aux années 2018 et 2019 sont issus du document stratégique de performance du CNC établi dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, et n'ont donc pas été validés par la direction du budget.

Source : direction du budget, CNC.

L'analyse de la Cour des comptes la plus récente concernant le CNC date d'octobre 2012 et porte sur les exercices 2007 à 2011 ⁽¹⁾.

La Cour y souligne le fait que le CNC ne reçoit plus de subvention de fonctionnement depuis 2008, étant depuis cette date principalement financé par des taxes affectées pour l'essentiel recouvrées directement par l'établissement public administratif.

Selon la Cour, le CNC bénéficie de recettes très dynamiques, notamment grâce à la TST-D. En contrepartie, le CNC a étendu la palette des aides aux filières cinématographiques et audiovisuelles.

La création de nouveaux dispositifs ne s'est pas forcément accompagnée de l'évaluation des soutiens existants. Selon la Cour, « à cet égard, l'augmentation du nombre de films produits chaque année ne saurait constituer le seul critère d'analyse de la réussite du soutien public ».

Enfin, sur le plan de la gestion interne, le CNC a engagé une réforme budgétaire entre 2005 et 2007 ayant sensiblement amélioré la fiabilité des états financiers et la qualité de la gestion budgétaire de l'établissement.

(1) Cour des comptes, La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)- Exercices 2007 à 2011, communication à la commission des finances du Sénat, août 2012.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent dispositif tire pour partie les conséquences de la QPC précitée, détermine les règles applicables aux litiges en cours au moment de cette décision et simplifie, par ailleurs, certains aspects de la taxe indépendamment de cette décision.

A. UNE CLARIFICATION DU CHAMP DES REDEVABLES

L'**alinéa 6** conduit à préciser le champ des redevables, en assimilant aux éditeurs de services de télévision toutes les personnes qui encaissent les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion de leurs messages publicitaires sur les services de télévision.

L'article L. 115-6 du CCIA en vigueur prévoit qu'*« est regardée comme éditeur de services de télévision toute personne qui encaisse les revenus liés aux services de télévision diffusés par un éditeur (...) directement ou par l'intermédiaire d'un régisseur de messages publicitaires et de parrainage »*. Cette définition du champ des redevables présente l'inconvénient d'être quelque peu tautologique, dans la mesure où le redevable est défini à partir de l'encaissement des revenus qui servent d'assiette à la taxe. Dès lors que les revenus ne sont pas encaissés, la personne n'est donc plus juridiquement redevable.

Afin clarifier ce problème, le présent article prévoit de manière plus large qu'*« est regardée comme éditeur de services de télévision toute personne qui encaisse les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion par un éditeur (...) de leurs messages publicitaires et de parrainage »*.

Selon l'exposé des motifs de l'article, il résultera de cette modification que la taxe sera due, selon les cas, soit par les éditeurs eux-mêmes s'ils ont directement encaissé ces sommes, soit par les personnes qui les ont encaissés auprès des annonceurs, *« par exemple les régisseurs de messages publicitaires et de parrainages »*.

B. UNE CLARIFICATION DE L'ASSIETTE

En conséquence de la décision QPC mentionnée précédemment, l'**alinéa 6** supprime, au *a)* du 1° de l'article L. 115-7 du CCIA, la mention selon laquelle la TST-E est assise sur les sommes versées aux éditeurs *« ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage »*.

Cette suppression ne signifie pas que les sommes versées par les annonceurs aux régies sont sorties de l'assiette de la TST-E ; comme indiqué précédemment, les régisseurs deviennent des redevables autonomes au regard de cette taxe. De ce fait, les sommes qu'ils encaissent sont désormais perçues comme des encaissements classiques de sommes versés par ces mêmes annonceurs.

L'**alinéa 7** tend d'ailleurs à clarifier l'exigibilité de la taxe entre l'éditeur lui-même et son éventuel régisseur, afin d'éviter toute éventuelle double taxation, en prévoyant que les sommes reversées par un régisseur à un éditeur sont comprises dans l'assiette taxable de l'éditeur et non du régisseur.

C. LA SIMPLIFICATION DES MODALITÉS DE CALCUL

En conséquence de la clarification de l'assiette mentionnée ci-dessus, l'**alinéa 6** supprime la mention selon laquelle la somme payée par les annonceurs fait l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 %.

En effet, cet abattement était destiné à tenir compte des frais de régie lors de la taxation des éditeurs ; ces régies devenant des redevables autonomes au regard de cette taxe, il n'y a plus lieu de pratiquer cet abattement.

L'**alinéa 9** tend à simplifier le taux de la taxe, afin de tenir compte des évolutions technologiques, notamment du fait que toutes les chaînes de télévision sont désormais diffusées en haute définition et que la télévision mobile personnelle n'a jamais été mise en œuvre.

À cet effet, le taux de 5,5 % – assorti d'une majoration de 0,2 point en cas de diffusion en haute définition ou de 0,1 point en télévision mobile personnelle – est remplacé par un **taux uniforme de 5,65 %**.

Ce taux est donc légèrement inférieur au taux actuel total de 5,7 % mais vise, selon l'exposé sommaire, à assurer une certaine neutralité de la réforme compte tenu de la suppression de l'abattement forfaitaire de 4 %.

En réalité, l'application à l'assiette d'un abattement de 4 % et d'un taux de 5,7 % conduit à un taux effectif d'imposition de 5,47 %. En fixant un taux à 5,65 %, le présent article induit par conséquent une augmentation du taux de 3,3 %.

L'**alinéa 9** prévoit, par ailleurs, que l'abattement de 11 millions d'euros retenu pour calculer la taxe (ou 16 millions d'euros pour les éditeurs qui ne bénéficient pas de ressources publicitaires) est réparti entre l'éditeur et le régisseur (lorsque les sommes perçues par l'éditeur proviennent d'un reversement du régisseur) « *au prorata de l'assiette respective établie pour chacun d'entre eux* ».

Il faut comprendre de cette rédaction que, lorsqu'une somme versée par un annonceur à un régisseur publicitaire fait l'objet d'un reversement à l'éditeur du service de télévision, l'abattement est réparti entre ces deux derniers opérateurs.

D. LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR

L'**alinéa 17** prévoit que les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Compte tenu des modalités de liquidation de la taxe (au mois de mars de l'année N à raison des sommes perçues en année N-1), le présent article (notamment la légère modification du taux et la suppression de l'abattement forfaitaire de 4 %) viendra impacter le montant dû au mois de mars 2018 à raison des sommes perçues en 2017.

L'article L. 115-10 du CCIA prévoit que cette taxe est acquittée par douzièmes mensuels ou par quarts trimestriels à partir des sommes versées l'année précédente ; les redevables de la taxe acquittent donc en 2017 des acomptes sur la somme versée en 2016, qu'ils devront solder en mars 2018. La majoration de la taxe liée au présent article se fera donc sentir au moment de l'acquittement de ce solde.

Afin de tenir compte du versement de ces acomptes, l'**alinéa 15** prévoit que, pour la taxe due au titre de 2018, les acomptes mensuels ou trimestriels mentionnés ci-dessus sont versés en appliquant le taux de 5,65 % aux versements constatés en 2017.

L'**alinéa 16** prévoit enfin les modalités selon lesquelles les dispositions issues du présent article s'appliqueront aux instances en cours.

Le commentaire de la décision QPC précitée indique en effet que le Premier ministre a invité le Conseil constitutionnel à reporter dans le temps la déclaration d'inconstitutionnalité de cette QPC, afin de permettre au législateur de redéfinir l'assiette de la taxe mais aussi d'obtenir l'accord de la Commission européenne sur les modifications de financement du CNC.

Selon l'étude d'impact préalable de l'article 19 du présent projet de loi de finances rectificative, le principe de cette taxe a été notifié à de nombreuses reprises à la Commission européenne dans le cadre du régime des aides d'État. Par une lettre du 18 juillet 2017, celle-ci aurait toutefois informé les autorités françaises qu'elles « *ne sont plus tenues de notifier la prolongation ou modification des trois taxes affectées au CNC* », dans la mesure « *où ces taxes ne sont plus considérées comme faisant partie intégrante d'une mesure d'aide* ».

Faisant droit à cette requête, le paragraphe 10 de la QPC a reporté au 1^{er} juillet 2018 les effets de la censure, « *afin de permettre au législateur de tirer les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions contestée* ». Par ailleurs, « *afin de préserver l'effet utile de la présente décision à la solution des instances en cours ou à venir, il appartient aux juridictions saisies de surseoir à statuer jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (...) dans les procédures en cours ou à venir dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles* ».

À cet effet, l'alinéa 16 prévoit donc plusieurs dispositions :

– pour toutes les instances et réclamations en cours au 1^{er} janvier 2018, la TST-E versée par les éditeurs de services de télévision à raison des sommes intégrées à l'assiette de cette taxe en contrariété avec la Constitution (selon la QPC précitée) **devra être remboursée aux éditeurs** à hauteur des sommes non reversées par les régisseurs de publicité ;

– les sommes ainsi remboursées sont « *concomitamment mises à la charge* » des régisseurs pour la part qu'ils n'ont pas reversée aux éditeurs de services de télévision. Cette disposition conduit, par conséquent, à mettre à la charge des régisseurs une taxe dont ils n'étaient pas légalement redevables au moment des faits. Le seul intérêt qui s'attache à cette substitution réside dans la préservation des ressources du CNC, dont il reviendra au Conseil constitutionnel le soin de déterminer s'il s'agit d'un intérêt général ;

– les montants à rembourser puis à percevoir en application des dispositions ci-dessus sont calculés à partir des dispositions légales en vigueur au moment du litige, hormis les dispositions relatives à la répartition de l'abattement de 11 millions d'euros (ou 16 millions d'euros) mentionné précédemment, qui sont rendues applicables rétroactivement à ces litiges, dans un souci de clarification de la loi.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE ATTENDU

Dans la mesure où il procède simplement à une sécurisation de l'assiette de la taxe, le présent article ne devrait pas avoir de rendement budgétaire supplémentaire.

*

* *

La commission adopte l'article 20 sans modification.

*

* *

Article 21

Fiscalité relative à l'exploration des hydrocarbures

Résumé du dispositif et effets principaux

Il est proposé de créer, dans le code général des impôts, à compter du 1^{er} janvier 2018 une taxe annuelle sur l'exploration des hydrocarbures. La taxe est proportionnelle à la surface des permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures liquides ou gazeux accordés, et est acquittée par le titulaire du permis. Le produit de la taxe, évalué à environ 810 000 euros en 2018 et 50 000 euros en 2022, est perçu au profit des départements, de la collectivité territoriale de Guyane ou de la collectivité territoriale de Martinique compris lorsque le périmètre du permis est sur leur territoire.

La mise en place de la taxe vise à inciter les opérateurs titulaires des permis à optimiser l'usage du sol et leurs activités de recherches en ciblant au plus précis leurs zones d'intérêt. En effet, en l'absence de toute fiscalité au stade de l'exploration minière, les opérateurs du sous-sol cherchent à sécuriser des zones géographiques les plus larges possibles pour mener à bien leur activité d'exploration : l'instauration d'une taxe permettrait de les inciter à mieux délimiter leurs zones d'intérêt.

Elle permettrait également de faire bénéficier les collectivités territoriales concernées par des projets de recherche d'hydrocarbures d'une contrepartie financière, notamment pour accompagner la reconversion de leurs territoires compte tenu de la fin de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures prévue à l'horizon 2040.

Dernières modifications législatives intervenues ou en cours d'examen

Le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, en cours d'examen, propose de mettre un terme à l'octroi de nouveaux permis de recherches d'hydrocarbures et organise une cessation progressive, à l'horizon 2040, de la recherche et de l'exploitation des gisements d'hydrocarbures.

L'article 22 du présent projet de loi de finances rectificative propose l'instauration d'une taxe similaire pour les gîtes géothermiques.

L'article 23 du présent projet de loi de finances rectificative propose des aménagements à la redevance communale et départementale des mines.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'exploration d'hydrocarbures fait l'objet d'un encadrement législatif par le code minier qui précise les conditions requises pour obtenir le droit exclusif de rechercher des substances de mines. Les dispositions du code minier s'appliquent à l'ensemble des gîtes, souterrains ou superficiels, sur terre comme en mer, qui contiennent au moins l'une des substances minérales ou fossiles limitativement énumérées à l'article L.111-1 du code minier, qui dispose que «*relèvent du*

régime légal des mines les gîtes renfermés dans le sein de la terre ou existant à la surface connus pour contenir (...) des hydrocarbures liquides ou gazeux ». Il s'agit, en l'espèce, principalement de l'huile brute de pétrole ou du gaz naturel.

S'il existe un régime juridique encadrant la délivrance des permis exclusifs de recherches, il n'existe à l'inverse aucune fiscalité spécifique portant sur l'exploration d'hydrocarbures. Le CGI prévoit toutefois l'existence de redevances pour les personnes qui exploitent un gisement : or, le permis exclusif de recherches ne constitue pas, à cet égard, un titre minier autorisant l'exploitation des ressources.

A. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU DROIT DE RECHERCHER DES HYDROCARBURES

Si la détention d'un titre minier est, en général, la règle pour pouvoir rechercher ou intervenir sur un gîte minier, la loi distingue plusieurs étapes : l'exploration et l'exploitation, pour chacune desquelles l'attribution d'un titre spécifique est nécessaire, puis l'obtention d'une autorisation administrative pour l'ouverture de certains travaux en découlant. Chaque étape s'appuie sur une procédure particulière.

La première de ces étapes, l'exploration, vise à découvrir et caractériser un gisement de ressources ou de chaleur exploitable compte tenu des procédés d'extraction et de transformation retenus ainsi que des critères de rentabilité économique, dans un environnement durablement protégé et un après-mine maîtrisé.

Les travaux de recherches pour découvrir des gîtes miniers peuvent être entrepris (article L. 121-1 du code minier) :

– soit par le propriétaire de la surface sur simple déclaration à l'autorité administrative ; il en est de même pour la personne ou l'organisme de prospection auquel il a donné son consentement ;

– soit, à défaut du consentement du propriétaire de la surface, par tout opérateur autorisé par l'administration à prospecter, le propriétaire étant seulement invité à présenter ses observations ; ce mode de prospection est toutefois rarement utilisé car l'explorateur ne peut disposer librement des produits extraits et n'a aucun droit à obtenir ensuite un titre d'exploitation ;

– soit par le titulaire d'un permis exclusif de recherches, qui constitue le principal mode de droit commun de prospection minière.

Ainsi, les travaux de recherches de produits miniers peuvent être entrepris par le titulaire d'un permis exclusif de recherches (article L. 121-1 du code minier). Ce dernier confère l'exclusivité du droit d'effectuer tous travaux de recherches dans un périmètre prédéfini et de disposer librement des produits extraits à l'occasion des recherches et des essais, à l'exception des substances

utiles à l'énergie atomique (article L. 122-1 du code minier). Le permis permet, en outre, à son titulaire de bénéficier de l'exclusivité, pendant la durée de validité du permis, de la demande de concession portant, à l'intérieur du périmètre du permis d'exploration, sur des substances mentionnées par lui, mais aussi du droit à obtenir cette concession s'il en fait la demande avant l'expiration de son titre (article L. 132-6 du code minier).

Le permis exclusif de recherches est accordé, après mise en concurrence, par l'autorité administrative, pour une durée initiale maximale de cinq ans (article L. 122-3 du code minier). La demande doit être soumise à une procédure de participation du public (article L. 123-19-7 du code de l'environnement). La validité du permis peut être prolongée à deux reprises, chaque fois de cinq ans au plus, sans nouvelle mise en concurrence. Chacune des prolongations est de droit, lorsque le titulaire a satisfait à ses obligations et souscrit dans la demande de prolongation un engagement financier au moins égal à l'engagement initial (article L. 142-1 du code minier).

Chacune des prolongations peut donner lieu à des redéfinitions du périmètre de recherche :

– pour les « permis M » (article L. 142-3 du code minier), qui concernent les permis de géothermie à haute température ou les permis de substances minières autres que les hydrocarbures liquides ou gazeux, la superficie peut être réduite jusqu'à la moitié de son étendue précédente lors d'une prolongation ; le périmètre subsistant doit néanmoins englober tous les gîtes reconnus ;

– pour les « permis H » (article L. 142-2 du code minier), qui concernent les permis relatifs aux hydrocarbures liquides ou gazeux, la superficie doit être réduite de moitié lors du premier renouvellement et du quart de la surface restante lors du deuxième renouvellement ; de plus, en cas de circonstances exceptionnelles invoquées par le titulaire ou par l'autorité administrative, la durée de l'une seulement des périodes de validité d'un « permis H » peut être prolongée de trois ans au plus, sans réduction de surface.

Tout titulaire d'un permis exclusif de recherches doit posséder les capacités techniques et financières nécessaires pour mener à bien les travaux de recherches et pour assumer certaines obligations d'intérêts publics (article L. 122-2 du code minier), en particulier des obligations relatives à :

– la préservation de la sécurité et de la salubrité publiques, de la solidité des édifices publics et privés et à la conservation des voies de communication ;

– la préservation des caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre ou maritime, et plus généralement à la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, des équilibres biologiques et des ressources naturelles (parcs nationaux, réserves naturelles, monuments naturels et sites d'intérêt général) ;

– la conservation des intérêts de l’archéologie, particulièrement pour les monuments historiques ;

– la conservation des intérêts agricoles des sites et des lieux affectés par les travaux et les installations afférents à l’exploitation ;

– la bonne utilisation du gisement, la conservation de la mine et la gestion de l’après-mine pour faire cesser de façon générale les désordres et nuisances engendrés par les activités.

Lorsque l’exploration est réalisée en mer sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive (articles L. 123-1 et suivants du code minier), outre un permis exclusif de recherches, l’organisme en charge d’effectuer la prospection doit obtenir une autorisation de prospection préalable, et ce, sans mise en concurrence, ni enquête publique. Il est précisé que, dans ce cas, le titulaire d’un permis exclusif de recherches d’hydrocarbures liquides ou gazeux doit, en plus des obligations incombant à l’ensemble des titres miniers, être en mesure d’assumer les charges qui découleraient de la mise en jeu de sa responsabilité en cas d’accident majeur et d’assurer l’indemnisation rapide des dommages causés aux tiers.

Enfin, les procédures administratives de la délivrance et de la mise en concurrence des permis exclusifs de recherches sont définies par le décret du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain ⁽¹⁾.

B. L’ABSENCE DE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE PORTANT SUR L’EXPLORATION MINIÈRE AU CONTRAIRE DE L’EXPLOITATION

Il n’existe actuellement aucune fiscalité spécifique portant sur l’exploration d’hydrocarbures en France. Durant la phase d’exploration, qui peut durer pour les « permis H » jusqu’à dix-huit ans ⁽²⁾, leurs titulaires ne sont redevables que des impôts de droits communs applicables, en particulier l’impôt sur les sociétés ou les contributions économiques territoriales.

Le non-assujettissement à une fiscalité spécifique favorise ainsi l’exploration minière afin d’obtenir une connaissance poussée des données du sous-sol. L’activité d’exploration est à l’origine d’une très grande partie de la connaissance acquise sur le sous-sol profond, puisque les données issues de l’exploration sont cédées gratuitement à l’État qui les collecte et en assure la conservation.

À l’inverse, l’exploitation des concessions est soumise à la perception de plusieurs redevances spécifiques, au profit de l’État ou des départements et des

(1) Décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain, articles 15 à 23.

(2) Soit trois périodes de cinq ans et une période de prolongation exceptionnelle de trois ans pour les permis exclusifs de recherches d’hydrocarbures.

communes, pour un montant de près de 20 millions d'euros en 2016, montant faible à l'échelle nationale mais non négligeable pour les collectivités bénéficiaires. La redevance progressive des mines a rapporté 7,1 millions d'euros en 2015 et 5,6 millions d'euros en 2016 à l'État, et la redevance communale et départementale des mines a rapporté 14,8 millions d'euros en 2015 et 14,2 millions d'euros en 2016 aux communes et aux départements sur le territoire desquels se trouve une concession.

En premier lieu, les entreprises minières sont, en contrepartie de l'exonération de la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui leur est accordée (article 1463 du CGI), passibles des redevances départementale et communale des mines. En effet, les personnes qui exploitent un gisement de substances classées dans les mines sont passibles de ces redevances si elles détiennent un titre minier autorisant cette exploitation : il est rappelé que le permis exclusif de recherches ne constitue pas à cet égard un titre minier. Inversement, toutes les opérations autres que celles soumises à ces redevances sont imposées à la cotisation foncière des entreprises.

Les articles 1519 et 1587 du CGI fixent les tarifs applicables à chaque substance minière, respectivement pour la redevance communale des mines et pour la redevance départementale des mines. À titre d'exemple, la redevance communale des mines fixe un tarif de 258 euros par centaine de tonnes nettes extraites pour le pétrole brut issu de gisements situés en mer et mis en exploitation à compter du 1^{er} janvier 1992 ; ce même tarif est de 328,2 euros pour la redevance départementale. Le tarif s'élève à 74,60 euros par 100 000 mètres cubes extraits pour les gisements de gaz naturel pour la redevance communale, et à 94,30 euros pour la redevance départementale. Il doit être noté que l'article 23 du présent projet de loi de finances rectificative propose d'actualiser ces tarifs et de ne retenir plus que le critère géographique des gisements de pétrole brut et de gaz naturel, indépendamment de leur date de mise en production, règle mise en place en 1992 et qui n'a plus de sens aujourd'hui. Cette simplification des tarifs doit permettre de mieux prendre en compte l'impact environnemental de l'activité d'exploitation d'hydrocarbures sur le territoire ⁽¹⁾.

En principe, les redevances des mines ne sont applicables qu'aux substances extraites du territoire français (métropole et départements d'outre-mer). Elles ne sont pas applicables sur le plateau continental, ni au fond de la mer et à son sous-sol dans la zone économique exclusive (article 1635 *quinquies* du CGI). De plus, les deux redevances ne sont pas applicables aux hydrocarbures extraits de gisements situés au-delà d'un mille marin des lignes de base (articles 1519 et 1587 du CGI).

La redevance départementale est attribuée au département sur le territoire duquel se trouve la concession ou répartie entre les départements au prorata du

(1) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 23 proposant des aménagements de la redevance communale et départementale des mines.

tonnage extrait si cette dernière s'étend sur plusieurs départements. La redevance communale est attribuée selon une clé de répartition spécifique établie pour chaque concession : elle est divisée en plusieurs fractions et répartie entre les communes sur le territoire desquelles fonctionne l'exploitation, les communes sur le territoire desquelles les minerais sont extraits, et un fonds national de répartition entre les communes où sont domiciliés les ouvriers et les employés affectés par les entreprises minières.

En second lieu, une redevance est perçue au profit de l'État et instituée par les articles L.132-15 et suivants du code minier : il s'agit d'une redevance à taux progressif calculée sur la production annuelle d'hydrocarbures liquides ou gazeux dont doivent s'acquitter les titulaires de concessions de mines. Au volume de production est appliqué un tarif qui permet de calculer une redevance en euros. Cette redevance n'a pas été modifiée depuis 1981 et maintient une distinction entre les concessions dont les puits de production ont été mis en service avant 1980 et celles qui l'ont été après 1980. Elle est perçue au profit du budget de l'État, soustraction faite d'une part de 28,5 % du produit versé à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

BARÈME DE LA REDEVANCE MINIÈRE AU PROFIT DE L'ÉTAT

Huiles brutes de pétrole		
Production annuelle en tonne	Avant 1980	Après 1980
Inférieure à 50 000	8 %	0 %
De 50 000 à 100 000	20 %	6 %
De 100 000 à 300 000	30 %	9 %
Supérieure à 300 000	30 %	12 %
Gaz naturel		
Production annuelle en millions de mètres cubes	Avant 1980	Après 1980
Inférieure à 300	0 %	0 %
Supérieure à 300	30 %	5 %

Source : article L. 132-16 du code minier.

Enfin, il existe, au profit de la région Guyane et de l'organisme chargé de l'inventaire, de la valorisation et de la conservation de la biodiversité en Guyane, une taxe assise sur les extractions d'or réalisées depuis le 1^{er} janvier 2009 en Guyane (article 1599 *quinquies* B du CGI). Il convient également de souligner l'existence d'une redevance tréfoncière pour l'ensemble des exploitations minières, dont le montant est fixé par l'acte de concession et qui est due par le titulaire de la concession aux propriétaires de la surface (article L. 132-15 du code minier).

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

La production pétrolière française représente 1 % de la consommation de pétrole, qui représente elle-même 77 millions de tonnes équivalent pétrole. Aussi la France est-elle principalement dépendante de ses importations à hauteur

de 99 % pour sa consommation de pétrole et de gaz, et la facture pétrolière et gazière s'établit à 40 milliards d'euros en 2015⁽¹⁾.

Depuis la première réforme du code minier en 1956, les autorités administratives ont délivré près de 600 demandes de permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures, ce qui a conduit à la délivrance de 77 concessions d'exploitation principalement dans le bassin parisien, le bassin aquitain et le fossé rhénan. Le rythme de l'exploration a connu un renouveau depuis 2005 à la suite de la hausse durable des prix du pétrole sur les marchés internationaux : les sociétés pétrolières se sont en particulier intéressées au domaine maritime français ultramarin, et de nombreux permis exclusifs de recherches ont été attribués au large de Saint-Pierre et Miquelon, de la Guyane, de la Martinique et dans le canal du Mozambique. Les bassins sédimentaires propices aux recherches d'hydrocarbures couvrent actuellement une superficie de plus de 200 000 kilomètres carrés (km²) en mer (soit 2 % de la zone économique exclusive de la France) et plus de 70 000 km² à terre (soit 11 % du territoire terrestre de la France).

Au 1^{er} octobre 2017, 33 permis d'exploration sont en cours de validité dont 2 permis en outre-mer. Les investissements d'exploration dans les hydrocarbures en France se sont élevés à 21,7 millions d'euros en 2016 et devraient s'élever à 25,8 millions d'euros en 2017. L'essentiel de ces investissements, soit environ les deux tiers, sont réalisés dans le bassin aquitain⁽²⁾.

Actuellement, 64 gisements pétroliers et gaziers sont en exploitation, pour une superficie totale d'environ 4 000 km², conduisant à une production de 0,8 million de tonnes de pétrole et de 0,16 milliard de mètres cube de gaz naturel en 2015, dont 62 % de la production est issue du seul bassin parisien. Les acteurs de la filière exploration et production ayant une activité en France sont essentiellement des petites ou moyennes entreprises françaises ou étrangères (Vermilion, Lundin, Geopétrol, Petrorep, SPPE).

Toutefois, la filière est progressivement amenée à s'éteindre : l'axe n° 9 du Plan climat propose de « *laisser les hydrocarbures dans le sous-sol* ». Pour permettre de respecter les engagements internationaux de lutte contre le changement climatique, le Gouvernement s'est engagé « *à la sortie progressive de la production d'hydrocarbures sur le territoire français à l'horizon 2040, en n'attribuant plus de nouveaux permis d'exploration d'hydrocarbures et en ne renouvelant pas les concessions d'exploitation existantes* »⁽³⁾. En effet, dans le Plan climat, il est prévu que 80 % des réserves fossiles déjà connues doivent rester dans le sol afin de respecter la trajectoire de hausse de la température visée par l'Accord de Paris : ce dernier, adopté le 12 décembre 2015 à l'issue de la COP 21, vise à contenir l'augmentation de la température mondiale en-deçà de 2 degrés

(1) Ministère de la transition écologique et solidaire, Ressources en hydrocarbures de la France, 1^{er} mars 2017 ([lien](#)).

(2) Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

(3) Ministère de la transition écologique et solidaire, Plan climat, 6 juillet 2017, pages 8 et 9 ([lien](#)).

Celsius par rapport aux niveaux préindustriels, et à tendre vers un objectif de 1,5 degré Celsius.

Le Gouvernement a déposé le 6 septembre 2017 un projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels en France ⁽¹⁾. Ce dernier propose de mettre un terme à l'octroi de nouveaux permis de recherches d'hydrocarbures et organise une cessation progressive, à l'horizon 2040, de la recherche et de l'exploitation des gisements d'hydrocarbures. Aussi, l'article premier du projet de loi dispose qu'il « *n'est plus délivré par l'autorité compétente de permis exclusif de recherches ou d'autorisation de prospections préalables en vue de la recherche* » d'hydrocarbures. Une transition progressive est toutefois assurée pour les entreprises concernées, en permettant la prolongation des permis exclusifs de recherches déjà attribués et le premier octroi d'une concession d'exploitation faisant suite à un permis de recherches.

Dans ce cadre, l'étude d'impact du projet de loi précité précise que, lors de l'examen « *du projet de loi de finances rectificative 2017, le Gouvernement envisage de proposer l'instauration d'une redevance durant la phase d'exploration, basée sur la surface des permis d'exploration et d'actualiser les taux de la redevance progressive des mines, qui n'ont pas été révisés depuis 1981* ». L'instauration de cette redevance doit permettre « *de mieux prendre en compte l'impact de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire* » ⁽²⁾. Le présent article vise à mettre en œuvre le premier pan de cette annonce, le second étant traité par l'article 23 du présent projet de loi de finances rectificative.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Il est proposé par le présent article de créer, dans le CGI, un article 1590, pour instituer, à compter du 1^{er} janvier 2018, une taxe annuelle sur l'exploration des mines d'hydrocarbures. Elle est proportionnelle à la surface du permis exclusif de recherches d'hydrocarbures liquides ou gazeux, et est acquittée par le titulaire du permis.

(1) *Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, 6 septembre 2017, Assemblée nationale, XVI^e législature, n° 155 (lien).*

(2) *Étude d'impact du projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions à l'énergie et à l'environnement, 5 septembre 2017, page 10 (lien).*

Le barème de la taxe est fixé selon la période de validité du permis exclusif de recherches et selon les tarifs au kilomètre carré suivants :

**BARÈMES DE LA TAXE SUR L'EXPLORATION D'HYDROCARBURES
OU DE GÎTES GÉOTHERMIQUES**

(en euros par kilomètre carré)

Période de validité	Barème pour l'exploration d'hydrocarbures	Barème pour l'exploration de gîtes géothermiques ⁽¹⁾
Première période de validité	5	2
Première prolongation	10	4
Seconde prolongation	30	12

(1) À titre de comparaison, présentation du barème de l'article 22 du présent projet de loi de finances rectificative visant à mettre en place une taxe similaire sur les permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques.

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Pour rappel, le « permis H » est accordé pour une durée initiale maximale de cinq ans. La validité du permis peut être prolongée à deux reprises, chaque fois de cinq ans au plus, sans nouvelle mise en concurrence. La superficie du permis doit être réduite de moitié lors du premier renouvellement et du quart de la surface restante lors du deuxième renouvellement. De plus, en cas de circonstances exceptionnelles invoquées par le titulaire ou par l'autorité administrative, la durée de l'une seulement des périodes de validité du permis peut être prolongée de trois ans au plus, sans réduction de surface.

Pour maintenir un niveau de taxe cohérent avec la surface en cours de prospection, le barème de la taxe augmente progressivement en fonction de la période de validité du permis :

– elle double lors de la première prolongation, alors que la surface du permis doit être réduite de moitié ;

– elle triple lors de la seconde prolongation, alors que la surface du permis doit être réduite du quart de la surface restante, soit un huitième de la surface initiale.

Le produit de la taxe est perçu au profit des départements, de la collectivité territoriale de Guyane ou de la collectivité territoriale de Martinique lorsque le périmètre du permis est compris sur leur territoire. Dans les cas où le périmètre du permis exclusif de recherches couvre plusieurs collectivités territoriales, la part revenant à chacune est fixée au prorata de la surface du permis sur le territoire de chacun des bénéficiaires.

Enfin, la taxe est déclarée et liquidée selon les mêmes modalités et la même temporalité qu'en matière de taxe sur la valeur ajoutée. La déclaration doit comporter le cas échéant la ventilation de la surface du permis par département ou collectivité d'outre-mer. Elle est recouvrée et contrôlée selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE ATTENDU

La mise en place d'une taxe sur les permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures vise à inciter les opérateurs titulaires de ces permis à optimiser l'usage du sol et leurs activités de recherches en ciblant au plus précis leurs zones d'intérêt. En effet, en l'absence de toute fiscalité au stade de l'exploration minière, les opérateurs du sous-sol cherchent à sécuriser des zones géographiques les plus larges possibles pour mener à bien leur activité d'exploration : l'instauration d'une taxe permettrait de les inciter à mieux délimiter leurs zones d'intérêt.

En cohérence avec le projet de loi interdisant les nouveaux permis d'exploration et les prolongations de concessions d'hydrocarbures, le barème est plus élevé pour les permis de recherches d'hydrocarbures que celui envisagé pour les gîtes géothermiques à l'article 22 du présent projet de loi de finances rectificative, afin de tenir compte de la volonté des pouvoirs publics de développer la filière géothermie et de mettre un terme à la filière des hydrocarbures à l'horizon 2040. La taxe doit également apporter des ressources financières aux collectivités territoriales concernées par des travaux d'exploration, notamment pour leur permettre d'accompagner la reconversion des territoires compte tenu de la fin de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures.

Une telle taxe existe dans d'autres pays pour les permis de recherches des hydrocarbures. Le montant de la taxe varie en fonction de la zone considérée : entre 4,5 euros et 210 euros par km² en mer et par an au Brésil, et entre 3 euros et 27 euros par km² en terre et en mer, par an, en Italie. Elle existe dans d'autres pays : Espagne, Irlande, États-Unis, Mauritanie, Maroc, Afrique du sud, *etc.* ⁽¹⁾.

En France, au 1^{er} octobre 2017, 33 permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures en cours de validité ont été octroyés à terre et en mer, couvrant 34 966 km².

LISTE DES PERMIS EXCLUSIFS DE RECHERCHES DE MINES D'HYDROCARBURES LIQUIDES ET GAZEUX EN COURS DE VALIDITÉ AU 1^{ER} OCTOBRE 2017

Nom	Titulaire	Date d'octroi	Date d'expiration	Période de validité	Surface en km ²
Mairy	IPC PETROLEUM FR, VERMILION MORAINÉ	15/08/2007	15/08/2011	1 ^{ère} période	444
Lons-le-Saunier	FRANÇAISE DE L'ÉNERGIE	28/07/2007	28/07/2012	2 ^e période	1 860
Saint-Griède	GAS2GRID	31/05/2008	31/05/2013	2 ^e période	656
Mios	MAUREL&PROM, INDORAMA	24/10/2009	24/10/2013	2 ^e période	60
Pays du Saulnois	IPC PETROLEUM FR, ENGIE E&P, DIAMOCO	06/11/2007	06/11/2013	2 ^e période	198
Les Ardennes	THERMOPYLES, PILATUS ENERGY	13/12/2008	13/12/2013	2 ^e période	522

(1) DGEC.

Nom	Titulaire	Date d'octroi	Date d'expiration	Période de validité	Surface en km ²
La Moselle	ELIXIR	20/01/2009	20/01/2014	2 ^e période	2 653
Foix	VERMILION PYRÉNÉES	07/02/2006	07/02/2014	3 ^e période	476
Val-des-Marais	IPC PETROLEUM FRANCE	16/03/1999	16/03/2014	3 ^e période	37
Gex	EGDON, EAGLE, NAUTICAL	11/06/2009	11/06/2014	1 ^{ère} période	932
Marcilly-le-Hayer	SPPE	30/10/2009	30/10/2014	2 ^e période	370
Plaines du Languedoc	IPC PETROLEUM FRANCE	30/10/2009	30/10/2014	2 ^e période	1 100
Savigny	GEOPETROL	09/01/2010	09/01/2015	2 ^e période	201
Saint-Just-en-Brie	VERMILION REP	06/07/2000	06/01/2016	3 ^e période	159
La Folie de Paris	FRANÇAISE DE L'ÉNERGIE	08/08/2008	07/08/2016	2 ^e période*	266
Forcelles	TERRE	07/09/2013	07/09/2016	2 ^e période	20
Bleue Lorraine Sud	FRANÇAISE DE L'ÉNERGIE	07/12/2006	07/11/2016	2 ^e période	264
Seebach	BLUEBACH	07/09/2013	07/09/2017	2 ^e période	200
Soufflenheim	MILLENIUM GEO-VENTURE, GEOPETROL	19/01/2008	04/10/2017	2 ^e période	200
Valenciennois	GAZONOR	24/10/2009	24/10/2017	1 ^{ère} période	432
Claracq	CELTIQUE ENERGIE	03/11/2006	03/11/2017	2 ^e période	463
Ger	PETROMANAS ENERGY FRANCE	16/04/2008	16/04/2018	2 ^e période	293
Ledeux	PETROMANAS ENERGY FRANCE	08/08/2008	08/08/2018	2 ^e période	393
Romilly-sur-Seine	SPPE	19/08/2008	19/08/2018	2 ^e période	199
Bleue Lorraine	HERITAGE PETROLEUM, FRANÇAISE DE L'ÉNERGIE	30/11/2004	30/11/2018	3 ^e période	168
Pays de Buch	VERMILION REP	10/12/2009	10/12/2018	2 ^e période	178
L'Attila	GALLI COZ, TETHYS OIL	15/02/2006	15/02/2019	2 ^e période	995
Guyane Maritime	TOTAL E&P GUYANE	01/06/2001	01/06/2019	3 ^e période	24 100
Champfolie	VERMILION REP	29/09/2015	29/09/2019	1 ^{ère} période	120
Estheria	IPC PETROLEUM FRANCE	29/09/2015	29/09/2020	1 ^{ère} période	43
Herbsheim	BLUEBACH	29/09/2015	29/09/2020	1 ^{ère} période	506
Plivot	IPC PETROLEUM FRANCE	31/10/2007	31/10/2020	2 ^e période	198

Nom	Titulaire	Date d'octroi	Date d'expiration	Période de validité	Surface en km ²
TOTAL SUPERFICIE					34 966

En italique : sous réserve de l'approbation de la demande de prolongation sollicitée.

Note : 8 permis de recherches d'hydrocarbures ne sont plus en cours de validité mais continuent à produire leurs effets en application de l'article L. 142-6 du code minier qui dispose que « *Au cas où, à la date d'expiration de la période de validité en cours, il n'a pas été statué sur la demande de prolongation, le titulaire du permis reste seul autorisé, jusqu'à l'intervention d'une décision explicite de l'autorité administrative, à poursuivre ses travaux dans les limites du ou des périmètres sur lesquels porte la demande de prolongation.* »

Source : direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et étude d'impact du présent projet de loi de finances rectificative.

Sur la base de ces éléments, et sous réserve de l'approbation des demandes de prolongation sollicitées, la recette dégagée est évaluée à près de 820 000 euros en 2018 et 50 000 euros en 2022. La diminution observée entre 2018 et 2022 est liée à l'arrivée progressive en fin de validité des permis exclusifs de recherche. L'essentiel des recettes serait généré par le permis en mer « Guyane Martinique », pour 720 000 euros par an.

Le faible nombre d'opérateurs, environ une quinzaine, devrait toutefois permettre de simplifier le recouvrement. Le produit sera quant à lui versé à une quinzaine de départements de métropole ainsi qu'à la collectivité territoriale de Guyane.

RENDEMENT BUDGÉTAIRE DE LA TAXE SUR LES PERMIS EXCLUSIFS DE RECHERCHES D'HYDROCARBURES

Période de validité	Surface en km ²	Tarif appliqué	Rendement
1 ^{er} période	1 101	5 euros / km ²	5 505
2 ^e période	7 807	10 euros / km ²	78 068
3 ^e période	24 464	30 euros / km ²	733 917
Rendement total permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures			817 490

Note : Les rendements sont calculés dans l'hypothèse que les permis de recherches en cours de validité au 1^{er} octobre 2017 seront prolongés si ceux-ci remplissent les conditions requises.

Note : 8 permis de recherches d'hydrocarbures ne sont plus en cours de validité mais continuent à produire leurs effets en application de l'article L. 142-6 du code minier.

Sources : direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

*

* *

La commission examine l'amendement CF115 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. L'article prévoit la création d'une taxe sur l'exploration des hydrocarbures affectée aux départements concernés par ces travaux. Cette taxe est une double peine pour les industriels du secteur, puisque l'Assemblée nationale a adopté un texte visant à mettre fin à la production

d'hydrocarbures sur le territoire français à partir de 2040. Sur un plan général, nous sommes contre la création de toute nouvelle taxe, en particulier d'une taxe affectée, parfaitement injustifiée et qui n'a pas sa place dans ce texte, puisqu'une loi de finances rectificative a pour vocation de modifier les dispositions de la loi de finances pour l'année en cours. L'amendement tend donc à supprimer l'article, et avec lui la nouvelle taxe.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. Il s'agit d'émettre un signal cohérent avec le projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures en France.

Mme Amélie de Montchalin. Il n'y a pas de « double peine » mais une mesure cohérente avec le projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels, et qui permet aux collectivités locales de tirer des ressources pour favoriser leur reconversion.

M. Jean-Paul Mattei. Je soutiens l'amendement. C'est en effet une double peine ; les sociétés devront déjà financer la remise en état des sites. Taxer encore les industriels de ce secteur réduira leur marge ; c'est prendre un risque. La loi sur les hydrocarbures a tout son sens, mais prévoir une taxe complémentaire, c'est pénaliser des entreprises qui investissent beaucoup en France.

M. Gilles Carrez. Je partage ce point de vue. J'ajoute que la création de cette taxe est contraire aux principes de la loi organique relative aux lois de finances. Elle est donc malencontreuse sur le fond comme sur la forme.

Mme Lise Magnier. Mieux vaudrait accompagner ces entreprises, qui devront inventer un nouveau modèle économique et restructurer leurs sites d'exploitation plutôt que de donner de l'argent aux collectivités alors qu'il s'agit de terrains privés et d'usages privés.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF200 de Mme Valérie Rabault.

M. Jean-Louis Bricout. L'article crée une taxe annuelle sur l'exploitation des hydrocarbures, proportionnelle à la surface de chaque permis exclusif de recherches d'hydrocarbures liquides et gazeux. Cette création est pertinente, mais son barème insuffisant. Nous proposons donc de le doubler.

M. le Rapporteur général. Un équilibre a été trouvé qu'il convient de préserver. Je suis contre le doublement de la taxe comme j'étais contre sa suppression. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 21 sans modification.

*

* *

Article 22

Fiscalité relative à l'exploration des gîtes géothermiques

Résumé du dispositif et effets principaux

Il est proposé de créer, dans le code général des impôts, à compter du 1^{er} janvier 2018 une taxe annuelle sur l'exploration des gîtes géothermiques à haute température. La taxe est proportionnelle à la surface des permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques à haute température accordés, et est acquittée par le titulaire du permis. Le produit de la taxe, évalué à environ 40 000 euros en 2018 et 50 000 euros en 2022, est perçu au profit des départements, de la collectivité territoriale de Guyane ou de la collectivité territoriale de Martinique, lorsque le périmètre du permis est compris sur leur territoire.

La mise en place de la taxe vise à inciter les opérateurs titulaires des permis à optimiser l'usage du sol et leurs activités de recherches en ciblant au plus précis leurs zones d'intérêt. En effet, en l'absence de toute fiscalité au stade de l'exploration minière, les opérateurs du sous-sol cherchent à sécuriser des zones géographiques les plus larges possibles pour mener à bien leur activité d'exploration : l'instauration d'une taxe permettrait de les inciter à mieux délimiter leurs zones d'intérêt.

Elle permet également de faire bénéficier les collectivités territoriales concernées par des projets d'exploration de gîtes géothermiques à haute température d'une contrepartie financière.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 21 du présent projet de loi de finances rectificative propose l'instauration d'une taxe similaire pour la recherche d'hydrocarbures.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été supprimé par la commission. Elle a estimé que les objectifs de simplification de la vie des entreprises et de modernisation de l'action de l'État conduisent davantage à suggérer la suppression que l'adoption de taxes à faible rendement. Elle a également estimé que la géothermie reste une filière qui doit davantage être soutenue par les pouvoirs publics que davantage taxée.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'exploration de gîtes géothermiques fait l'objet d'un encadrement législatif par le code minier similaire à celui applicable aux hydrocarbures. De même, s'il existe un régime juridique encadrant la délivrance des permis exclusifs de recherches, il n'existe à l'inverse aucune fiscalité spécifique portant sur l'exploration de gîtes géothermiques à haute ou basse températures. Il existe toutefois des redevances communale et départementale pour les personnes qui exploitent un gîte géothermique, mais en l'absence de fixation d'un tarif

spécifique applicable à la géothermie, celles-ci ne sont, dans les faits, pas appliquées.

A. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU DROIT DE RECHERCHER DES GÎTES GÉOTHERMIQUES

La géothermie est une énergie renouvelable, à faible émission de gaz à effet de serre, qui permet de produire de l'énergie en fonction de la chaleur puisée dans le sous-sol. Elle est généralement utilisée pour produire de l'eau chaude qui est valorisée pour des installations de chauffage ou pour la production d'électricité. L'objectif d'un projet d'exploration géothermique est donc la découverte et la caractérisation d'un gisement de chaleur exploitable compte tenu des procédés d'extraction et de transformation retenus ainsi que des critères de rentabilité économique dans un environnement durablement protégé et un après-mine maîtrisé.

Les travaux de recherches pour découvrir des gîtes géothermiques à haute température peuvent être entrepris, comme en matière de recherches d'hydrocarbures, par le titulaire d'un permis exclusif de recherches. Il existe toutefois quelques différences entre les demandes de permis exclusif de recherches des hydrocarbures et des gîtes géothermiques à basse ou haute température. En effet, les permis exclusifs de recherches s'appliquent aux gîtes miniers et géothermiques à haute température, tandis que les gîtes géothermiques à basse température font l'objet d'une autorisation de recherche délivrée par l'administration, après enquête publique.

L'article L. 112-1 du code minier dispose que « *relèvent du régime légal des mines les gîtes renfermés dans le sein de la terre dont on peut extraire de l'énergie sous forme thermique, notamment par l'intermédiaire des eaux chaudes et des vapeurs souterraines qu'ils contiennent, dits "gîtes géothermiques"* ». Toutefois, il est précisé que les sites n'ayant pas « *d'incidences significatives sur l'environnement* » et ne nécessitant pas la mise en œuvre de mesures de protection des intérêts publics échappent à l'application de ce régime ⁽¹⁾. Ainsi, ne relèvent pas du régime légal des mines les puits canadiens, les géostructures thermiques, et la plupart des échangeurs géothermiques d'une profondeur inférieure à 10 mètres ⁽²⁾.

Les gîtes géothermiques sont classés selon qu'ils sont à haute ou à basse température, c'est-à-dire selon que la température du fluide caloporteur, mesurée en surface au cours des essais du forage d'exploration, est soit supérieure, soit inférieure ou égale à 150 degrés Celsius (article L. 112-2 du code minier). Parmi les gîtes géothermiques à basse température, l'article L. 112-3 du même code

(1) L'article L. 112-1 du code minier dispose que « les activités ou installations concernées sont déterminées par décret en Conseil d'État, en fonction de la nature des ouvrages et des fluides caloporteurs utilisés et de seuils portant sur la profondeur et la puissance thermique des ouvrages, sur la température des milieux sollicités ainsi que sur les débits des eaux prélevées, réinjectées ou rejetées ».

(2) Décret n° 78-498 du 28 mars 1978 relatif aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie, article 2.

dispose que « *sont considérées comme des activités géothermiques de minime importance les activités de géothermie (...) qui ne présentent pas de dangers ou d'inconvénients graves pour les intérêts* » publics : il s'agit d'une géothermie superficielle qui exploite la chaleur du sol ou de l'eau du sous-sol à des profondeurs généralement inférieures à 200 mètres de profondeur, pour des températures inférieures à 30 degrés Celsius ⁽¹⁾.

La procédure retenue pour effectuer l'instruction des demandes de permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques à haute température est identique à celle relative aux gîtes miniers de droit commun (article L. 124-2 du code minier) ⁽²⁾. Le décret du 28 mars 1978 relatif aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie précise que « *l'instruction des demandes de permis exclusifs de recherches, de permis d'exploitation et de concessions de gîtes géothermiques à haute température, la modification et le retrait de ces titres sont régis par les dispositions du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain* » ⁽³⁾.

Le décret précise toutefois que, pour les permis exclusifs de recherches concernant un site de géothermie à haute température, il est fait application des dispositions identiques applicables pour les « permis M » au sens de l'article L. 142-3 du code minier. Pour rappel, ces permis concernent les permis de substances minières autres que les hydrocarbures liquides ou gazeux. Ils sont accordés pour une durée initiale maximale de cinq ans. Leur validité peut être prolongée à deux reprises, chaque fois de cinq ans au plus, sans nouvelle mise en concurrence, tandis que leur superficie peut être réduite jusqu'à la moitié de leur étendue précédente lors de leur prolongation. Le périmètre subsistant doit néanmoins englober tous les gîtes reconnus.

À l'inverse, les sites géothermiques à basse température sont soumis à une autorisation de recherches spécifique accordée par l'autorité administrative (article L. 124-4 du code minier), dont le contenu est précisé par les dispositions du décret du 28 mars 1978 relatif aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie ⁽⁴⁾. L'autorisation est accordée pour une durée ne pouvant excéder trois ans, dans un périmètre prédéfini. L'instruction de la demande nécessite également la réalisation d'une enquête publique.

B. L'ABSENCE DE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE PORTANT SUR L'EXPLORATION MINIÈRE ET SUR L'EXPLOITATION

Il n'existe actuellement aucune fiscalité spécifique portant sur l'exploration de gîtes géothermiques à haute température en France. Durant la

(1) *Idem*, article 3.

(2) Cf. *commentaire*, dans le *présent rapport général*, de l'article 21 relatif à la fiscalité applicable à l'exploration des hydrocarbures.

(3) *Idem*, article 4.

(4) *Idem*, articles 3 à 18.

phase d'exploration, qui peut durer pour les « permis M » jusqu'à 15 ans ⁽¹⁾, leurs titulaires ne sont redevables que des impôts de droits communs applicables, en particulier l'impôt sur les sociétés ou les contributions économiques territoriales.

À l'inverse, l'exploitation des concessions de gîtes géothermiques est soumise en droit à la perception des redevances départementale et communale sur les mines. En effet, les personnes qui exploitent un gisement de substances classées dans les mines sont passibles de ces redevances si elles détiennent un titre minier autorisant cette exploitation : il est rappelé que le permis exclusif de recherches ne constitue pas à cet égard un titre minier ⁽²⁾.

Les articles 1519 et 1587 du CGI fixent les tarifs applicables à chaque substance minière, respectivement pour la redevance communale des mines et pour la redevance départementale des mines. Toutefois, bien que les gîtes géothermiques soient considérés comme des mines (article L. 112-1 du code minier), aucun tarif n'a été fixé à ce jour en ce qui les concerne : en conséquence, aucune redevance des mines ne peut être établie pour ces installations.

Enfin, il convient également de rappeler l'existence d'une redevance tréfoncière pour l'ensemble des exploitations minières, dont le montant est fixé par l'acte de concession et qui est due par le titulaire de la concession aux propriétaires de la surface (article L. 132-15 du code minier).

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Afin de préparer l'après-pétrole et d'instaurer un modèle énergétique durable face aux enjeux du réchauffement climatique et aux impératifs de la protection de l'environnement, l'État soutient le développement des énergies renouvelables, parmi lesquelles le développement des gîtes géothermiques. Ils permettent de produire de l'énergie grâce à la chaleur puisée dans le sous-sol. En 2016, la France dispose de deux centrales électriques utilisant un gîte géothermique à haute température comme source d'énergie : une installation à Bouillante en Guadeloupe sur une concession octroyée en 2009 et une centrale à Soultz-sous-Forêts dans le Grand Est sur une concession octroyée en 2015. Il convient également d'ajouter à cette liste la centrale de géothermie profonde à vocation industrielle de Rittershoffen, dans le Grand Est, qui fournit de la chaleur à l'usine Roquette Frère, située à Beinheim.

Le potentiel géothermique pour la production d'électricité est peu exploité et reste marginale dans la production électrique. Au 1^{er} juillet 2017, 17 permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques à haute température ont été octroyés, couvrant une surface de 8 895 km². Par ailleurs, 3 demandes de permis

(1) Soit trois périodes de cinq ans pour les permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques à haute température.

(2) Cf. commentaire, dans le présent rapport général, de l'article 21 relatif à la fiscalité applicable à l'exploration des hydrocarbures.

sont en cours d'instruction, couvrant une superficie de 2 097 km². Les investissements d'exploration de la géothermie à haute température en France se sont élevés à 4,15 millions d'euros en 2016 et devraient s'élever à 37,55 millions d'euros en 2017. L'essentiel de ces investissements, soit environ 90 %, sont réalisés en 2017 dans la région Grand Est ⁽¹⁾. La forte reprise observée en 2017 résulte du faible nombre d'opérations en cours qui conduit à des variations importantes du montant des investissements d'année en année dès lors qu'un ou plusieurs forages sont réalisés. Aucun forage n'a été effectué en 2016 alors que deux forages ont été prévus en Alsace en 2017, dont l'un est en cours de réalisation au 1^{er} octobre 2017.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe des objectifs ambitieux pour la géothermie électrique, avec un objectif de puissance installée de 8 mégawatts au 31 décembre 2018 et de 53 mégawatts au 31 décembre 2023. Pour atteindre ces objectifs quantitatifs, plusieurs dispositifs de soutien ont été mis en place tant pour la production thermique que pour la production électrique :

– un fonds de garantie géothermie pour les aquifères profonds qui couvre les risques géologiques pris par le maître d'ouvrage d'installations géothermiques ou son mandataire, moyennant une cotisation ; ce dernier fournit une garantie non seulement sur la réussite du premier forage effectué, mais également sur la pérennité de la ressource et les dommages sur les installations, pour une durée de vingt ans d'exploitation ;

– un complément de rémunération en guichet ouvert (qui remplace depuis 2016 le tarif d'achat) pour toutes les installations éligibles par le biais de la signature d'un contrat de complément de rémunération ;

– un soutien pour la recherche et l'innovation dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA).

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Il est proposé par le présent article d'insérer dans le CGI un article 1591, afin de créer, à compter du 1^{er} janvier 2018, une taxe annuelle sur l'exploration des gîtes géothermiques. Cette taxe ne vise pas les projets de recherche de gîtes géothermiques à basse température. Elle est proportionnelle à la surface du permis exclusif de recherches de gîtes géothermiques à haute température. Elle est acquittée par le titulaire du permis.

Le barème de la taxe est fixé selon la période de validité du permis exclusif de recherches et selon les tarifs au kilomètre carré suivants :

(1) DGEC.

**BARÈMES DE LA TAXE SUR L'EXPLORATION D'HYDROCARBURES
OU DE GÎTES GÉOTHERMIQUES**

(en euros par kilomètre carré)

Période de validité	Barème pour l'exploration d'hydrocarbures ⁽¹⁾	Barème pour l'exploration de gîtes géothermiques
Première période de validité	5	2
Première prolongation	10	4
Seconde prolongation	30	12

(1) À titre de comparaison, présentation du barème de l'article 21 du présent projet de loi de finances rectificative visant à mettre en place une taxe similaire sur les permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures.

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Pour rappel, le permis exclusif de recherches est accordé pour une durée initiale maximale de cinq ans. La validité du permis peut être prolongée à deux reprises, chaque fois de cinq ans au plus, sans nouvelle mise en concurrence. De plus, la superficie peut être réduite jusqu'à la moitié de son étendue précédente lors de leur prolongation.

Pour maintenir un niveau de taxe cohérent avec la surface en cours de prospection, le barème de la taxe augmente progressivement en fonction de la période de validité du permis :

– elle double lors de la première prolongation, et passe de 2 euros par an et par km² à 4 euros par an et par km² ;

– elle triple lors de la seconde prolongation, et passe de 4 euros par an et par km² à 12 euros par an et par km².

Le produit de la taxe est perçu au profit des départements, de la collectivité territoriale de Guyane ou de la collectivité territoriale de Martinique, lorsque le périmètre du permis est compris sur leur territoire. Dans les cas où le périmètre du permis exclusif de recherches couvre plusieurs collectivités territoriales, la part revenant à chacune est fixée au prorata de la surface du permis sur le territoire de chacun des bénéficiaires.

Enfin, la taxe est déclarée et liquidée selon les mêmes modalités et la même temporalité qu'en matière de taxe sur la valeur ajoutée. La déclaration doit comporter le cas échéant la ventilation de la surface du permis par département ou collectivité d'outre-mer. Elle est recouvrée et contrôlée selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE ATTENDU

La mise en place d'une taxe sur les permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques à haute-température vise à inciter les opérateurs titulaires de ces permis à optimiser l'usage du sol et leurs activités de recherches en ciblant au plus précis leurs zones d'intérêt. En effet, en l'absence de toute fiscalité au stade de

l'exploration minière, les opérateurs du sous-sol cherchent à sécuriser des zones géographiques les plus larges possibles pour mener à bien leur activité d'exploration : l'instauration d'une taxe permettrait de les inciter à mieux délimiter leurs zones d'intérêt.

Le barème proposé est moins élevé pour les gîtes géothermiques à haute température que celui pour les hydrocarbures prévu à l'article 21 du présent projet de loi de finances rectificative, car la filière géothermique est moins mature que celle des hydrocarbures et la valeur des fluides extraits est inférieure (gaz ou pétrole brut dans un cas, eau chaude dans l'autre). Il convient également de tenir compte, dans la fixation du barème, de la volonté des pouvoirs publics de développer la filière géothermie par rapport à la filière de production d'hydrocarbures.

Au 1^{er} juillet 2017, 17 permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques en cours de validité ont été octroyés à terre, couvrant 9 024 km². Il existe 3 demandes en cours d'instruction qui couvrent une superficie totale de 2 097 km².

LISTE DES PERMIS EXCLUSIFS DE RECHERCHES DE GÎTES GÉOTHERMIQUES À HAUTE TEMPÉRATURE EN COURS DE VALIDITÉ AU 1^{ER} OCTOBRE 2017

Nom	Titulaire	Date d'octroi	Date d'expiration	Période de validité	Surface en km ²
Lauterbourg	ÉLECTRICITÉ DE STRASBOURG	03/12/2011	03/12/2016	2 ^e période	213
Wissembourg	ÉLECTRICITÉ DE STRASBOURG	03/12/2011	03/12/2016	2 ^e période	116
Soultz	GEIE EXPLOITATION MINIÈRE DE LA CHALEUR	05/10/2002	05/10/2017	2 ^e période	56
Hatten-Rittershoffen	ROQUETTES FRÈRES, ÉLECTRICITÉ DE STRASBOURG	23/06/2013	22/03/2018	2 ^e période	79
Pau-Tarbes	FONROCHE GÉOTHERMIE	30/03/2013	30/03/2018	1 ^{ère} période	986
Chaudes-Aigues-Coren	ELECTERRE	30/03/2013	30/03/2018	1 ^{ère} période	694
Strasbourg	FONROCHE GÉOTHERMIE	23/06/2013	23/06/2018	1 ^{ère} période	576
Illkirch-Erstein	ÉLECTRICITÉ DE STRASBOURG	23/06/2013	23/06/2018	1 ^{ère} période	170
Arzacq	FONROCHE GÉOTHERMIE	14/02/2014	14/02/2019	1 ^{ère} période	1 098
Val-de-Drôme	FONROCHE GÉOTHERMIE	27/03/2014	27/03/2019	1 ^{ère} période	1 242
Vistrenque	FONROCHE GÉOTHERMIE	02/04/2014	02/04/2019	1 ^{ère} période	333

Nom	Titulaire	Date d'octroi	Date d'expiration	Période de validité	Surface en km ²
Cézallier	FONROCHE GÉOTHERMIE	24/07/2014	24/07/2019	1 ^{ère} période	1 003
Sancy	ELECTERRE	24/07/2014	24/07/2019	1 ^{ère} période	412
Allier-Andelot	FONROCHE GÉOTHERMIE	27/08/2014	27/08/2019	1 ^{ère} période	1 037
Riom-Clermont-Métropole	FONROCHE GÉOTHERMIE, ELECTERRE	02/02/2016	02/02/2021	1 ^{ère} période	829
Vieux-Habitants	GÉOTHERMIE DE GUADELOUPE	20/05/2016	20/05/2021	1 ^{ère} période	120
Salazie-Cilaos	VOLCANERGIE	28/10/2016	28/10/2021	1 ^{ère} période	60
TOTAL SUPERFICIE					9 024

En italique : sous réserve de l'approbation de la demande de prolongation sollicitée.

Source : ministère de la transition écologique et solidaire et étude d'impact du présent projet de loi de finances rectificative.

Sur la base de ces éléments, et sous réserve de l'approbation des demandes de prolongation sollicitées, la recette dégagée est évaluée par l'étude d'impact à près de 40 000 euros en 2018 et 50 000 euros en 2022, en raison du développement progressif de la filière sur la période, soutenue en tant qu'énergie renouvelable. Elle est en revanche évaluée par la DGEC à 18 980 euros dans l'hypothèse d'une application au 1^{er} octobre 2017.

RENDEMENT BUDGÉTAIRE DE LA TAXE SUR LES PERMIS EXCLUSIFS DE RECHERCHES DE GÎTES GÉOTHERMIQUES

Période de validité	Surface en km ²	Tarif appliqué	Rendement
1 ^{er} période	8 560	2 euros / km ²	17 120
2 ^e période	465	4 euros / km ²	1 860
3 ^e période	0	12 euros / km ²	0
Rendement total permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques			18 980

Note : Les rendements sont calculés dans l'hypothèse que les permis de recherches en cours de validité au 1^{er} octobre 2017 seront prolongés si ceux-ci remplissent les conditions requises.

Sources : direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

En raison de ces enjeux financiers très faibles, le Rapporteur général s'interroge sur la pertinence de la création d'une taxe annuelle sur les permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques. En effet, les objectifs de simplification de la vie des entreprises et de modernisation de l'action de l'État conduisent davantage à suggérer la suppression des taxes à faible rendement. Cette pertinence est d'autant plus contestable que la géothermie reste aujourd'hui une filière qui doit davantage être soutenue par les pouvoirs publics que taxée.

*

* *

La commission examine l'amendement CF114 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. L'article, qui prévoit la création d'une taxe sur l'exploration des gîtes géothermiques de haute température pour l'affecter aux départements, doit être supprimé. Il va à l'encontre d'une politique de développement durable qui suppose le développement de la géothermie.

M. le Rapporteur général. Si j'entends l'argument environnemental mis en avant par le Gouvernement pour ce qui concerne la taxe sur l'exploitation des hydrocarbures, je le comprends beaucoup moins pour la géothermie, dont nous sommes censés favoriser l'essor. Je vous suggère de redéposer l'amendement en séance publique de manière à connaître l'avis du Gouvernement et que l'ambiguïté soit levée, les deux technologies n'étant pas du même ordre. Dans l'intervalle, je ne donne pas d'avis favorable à cet amendement.

M. Charles de Courson. Savez-vous, chers collègues, que l'on crée par cet article un impôt qui contredit la politique affichée de développement de la géothermie, et dont le rendement sera de... 40 000 euros ? On marche sur la tête !

M. Jean-Paul Mattei. C'est un signe catastrophique que cet impôt supplémentaire, alors que, dans le même temps, on incite à la reconversion dans la géothermie.

M. Gilles Carrez. Je tiens à souligner l'incohérence du discours du Gouvernement, qui nous a abreuvés de dures remontrances parce que nous aurions multiplié les petites taxes qu'il faudrait supprimer. Je signale que depuis plusieurs années – et ce fut le cas également au cours de la précédente législature – nous nous sommes efforcés de les supprimer. Et à quoi assiste-t-on aujourd'hui, sinon à un foisonnement de nouvelles petites taxes, qui plus est pour des motifs illégitimes ?

Mme Amélie de Montchalin. La page 129 de l'évaluation préalable expose que la taxe est conçue pour inciter les opérateurs titulaires de ces titres à optimiser l'usage du sous-sol en ciblant au plus précis leurs zones d'intérêt. L'objectif visé par cet article est que les opérateurs ne multiplient pas les trous sur de vastes exploitations.

M. Gilles Carrez. Dans la vraie vie – je le sais pour avoir étudié des dossiers de géothermie dans la région parisienne –, les exploitants se gardent de multiplier les forages, car chacun coûte vraiment très cher. Ils s'efforcent donc de ne pas percer trop de « trous ». Je ne vois vraiment pas quel effet dissuasif, ou incitatif, pourrait avoir cette misérable taxe à 40 000 euros. La justification avancée dans l'étude d'impact est tout sauf convaincante.

M. Charles de Courson. Le bon outil, ce n'est pas une malheureuse taxe à 40 000 euros, c'est le permis ; actuellement, dix-sept permis ont été délivrés qui couvrent une surface de 9 000 km². C'est par là qu'il faut agir. Allons, camarades, un peu de courage ! Votez l'amendement !

La commission adopte l'amendement CF114 (amendement 348).

En conséquence, l'article 22 est supprimé et l'amendement CF205 de Mme Valérie Rabault tombe.

*

* *

Article 23

Aménagement de la redevance communale et départementale des mines

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à simplifier et augmenter de 20 % à 360 % les tarifs appliqués aux gisements de pétrole et de gaz naturel à terre pour le paiement de la redevance communale et départementale des mines, quelle que soit la date de mise en exploitation du gisement.

Le produit supplémentaire pour les collectivités est estimé à 5,6 millions d'euros en 2018, soit une hausse de 40 %.

Dernières modifications législatives intervenues ou en cours d'examen

Les tarifs de la redevance ont été modifiés par les articles 71 et 73 de la loi de finances pour 1995 et par l'article 22 de la loi de finances pour 1996.

Le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, examiné en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, propose de mettre un terme à l'octroi de nouveaux permis de recherches d'hydrocarbures et organise une cessation progressive, à l'horizon 2040, de la recherche et de l'exploitation des gisements d'hydrocarbures.

L'article 21 du présent projet de loi de finances rectificative propose de créer, à compter du 1^{er} janvier 2018, une taxe annuelle sur l'exploration des hydrocarbures. La taxe est proportionnelle à la surface des permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures liquides ou gazeux accordés, et est acquittée par le titulaire du permis. Le produit de la taxe, évalué à environ 810 000 euros en 2018 et 50 000 euros en 2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La fiscalité minière applicable aux hydrocarbures ne touche que la production, à l'exclusion des activités d'exploration. Il existe trois instruments fiscaux spécifiques à l'activité d'extraction : la redevance tréfoncière, la redevance progressive des mines et la redevance départementale et communale des mines. Cette dernière se substitue à la contribution économique territoriale (CET).

A. LA REDEVANCE DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE DES MINES (RDCM)

La redevance départementale et communale des mines (RDCM) est un impôt local qui bénéficie aux collectivités concernées par l'exploitation minière. Elle est proportionnelle aux quantités extraites.

1. Le champ d'application et les redevables

a. Le champ d'application

Il résulte des dispositions combinées des articles 1463 et 1519 du CGI que l'exonération de la CFE accordée aux entreprises minières se justifie par leur assujettissement aux redevances des mines.

Relèvent en principe des redevances des mines :

– les opérations d'extraction, qui consistent à extraire du sol les substances faisant l'objet de l'exploitation ou destinées exclusivement à son fonctionnement. Leur sont assimilées les opérations de prospection effectuées dans le cadre de l'exploitation, mais les recherches effectuées par les titulaires de permis de recherches et par les explorateurs d'hydrocarbures sans qu'il y ait extraction sont passibles de la CFE ;

– les opérations de manipulation qui consistent à épurer les produits extraits et à les rendre propres à la vente sans qu'il en résulte une véritable transformation de la matière première ;

– les opérations de ventes à l'état brut ou après manipulation des produits extraits, y compris le transport ;

– certaines opérations commerciales et industrielles consécutives et accessoires à l'exploitation minière, notamment le dégazolinage (récupération des hydrocarbures liquides contenus dans un gaz naturel) et la désulfuration des hydrocarbures ;

– l'exploitation d'une centrale électrique, à partir des bas produits de l'extraction, lorsque cette exploitation est effectuée pour les seuls besoins de la mine.

b. Les redevables

Conformément aux articles 1519 et 1587 du CGI, les redevances communale et départementale des mines sont dues par les concessionnaires de mines, les amodiataires et sous-amodiataires des concessions minières (personnes à qui le concessionnaire d'une mine en a remis par convention l'exploitation, moyennant une redevance périodique), les titulaires de permis d'exploitation des mines et les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustibles procédant à des opérations d'extraction, c'est-à-dire tous ceux qui détiennent un titre minier.

c. Territorialité

Les redevances des mines ne sont applicables qu'aux substances extraites du territoire français.

En vertu de l'article 1635 *quinquies* du CGI, elles ne sont pas applicables sur le plateau continental, ni au fond de la mer et à son sous-sol dans la zone économique exclusive. De plus, les articles 1519 et 1587 du CGI prévoient que les redevances communale et départementale ne sont pas applicables aux hydrocarbures extraits de gisements situés au-delà d'un mille marin (soit 1,8 kilomètre) des lignes de base les plus proches de la côte. La ligne de base est la limite entre les eaux intérieures et la mer territoriale. La ligne de base normale est la laisse de basse mer, mais dans certains cas, des lignes de base droites peuvent simplifier la limite de la mer territoriale.

2. L'assiette et le fait générateur

La redevance est assise sur chaque tonne nette du produit concédé extrait.

Les articles 1519 et 1587 du CGI mentionnent expressément trente-cinq substances ou catégories de substances. La liste des autres substances minières imposables figure dans l'arrêté annuel qui fixe les tarifs des redevances pour l'année en cours. Les gîtes géothermiques sont classés dans les mines par l'article L. 112-1 du code minier. Faute de tarif fixé en ce qui les concerne, les redevances des mines ne peuvent toutefois pas être établies pour l'instant. L'article 22 du présent projet de loi de finances rectificative propose toutefois l'instauration d'une taxe sur l'exploration des gîtes géothermiques à haute température.

Pour la suite du propos, on se limitera à l'étude des dispositions applicables au pétrole brut et au gaz naturel.

La base de calcul de la redevance communale des mines est fixée par l'article 311 A de l'annexe II du CGI, auquel fait référence pour ce qui concerne la redevance départementale, l'article 317 *octies* de l'annexe II du CGI.

Pour une année donnée, la base d'imposition est constituée pour chaque exploitation, par les tonnages nets pour les hydrocarbures liquides ou les volumes pour les hydrocarbures gazeux des produits extraits l'année précédente.

Sont pris en compte le tonnage ou le volume consommé par les exploitations en cause, celui livré au personnel et celui livré aux usines annexes de traitement chimique ou physique autre que le dégazolinage et la désulfuration. Le volume de gaz réinjecté dans le gisement producteur ou brûlé dans les torches n'est pas retenu.

Conformément à l'article 311 D de l'annexe II du CGI, les redevances communale et départementale des mines sont établies comme en matière de contributions directes. Les redevances sont dues pour l'année entière d'après la situation au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Sont prises en compte les quantités de minerai extraites l'année précédente.

Les redevances sont établies à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la délivrance du titre minier autorisant l'exploitation ou du début de l'extraction dans le cas d'une exploration d'hydrocarbures : jusqu'à cette date, c'est la CFE qui est due.

En cas de cessation d'une exploitation, les redevances peuvent encore être établies l'année suivante en fonction des quantités extraites au cours de la dernière année d'exploitation dès lors qu'au 1^{er} janvier le redevable est encore titulaire du titre minier.

En cas de retrait du titre minier autorisant l'exploitation, la CFE est due à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante à condition, bien entendu, qu'une activité imposable à cette taxe soit encore exercée.

3. Les tarifs de la redevance

Il est appliqué un barème différent selon que l'exploitation des gisements a commencé avant ou après le 1^{er} janvier 1992, entièrement indépendant des cours du marché.

TARIFS DE LA REDEVANCE COMMUNALE ET DÉPARTEMENTALE DES MINES

(en euros)

Catégorie d'exploitation	À terre			En mer, jusqu'à 1 mille marin des lignes de base	Unité
	Date de début d'exploitation	Avant 1992	Après 1992		
Redevance communale	Pétrole brut	889,20	258,00	86,10	Par centaine de tonnes nettes extraites
	Gaz	298,40	74,60	25,30	Par 100 000 m ³ extraits
Redevance départementale	Pétrole brut	1 142,30	328,20	111,00	Par centaine de tonnes nettes extraites
	Gaz	435,70	94,30	31,90	Par 100 000 m ³ extraits

Source : code général des impôts.

Les articles 71 et 73 de la loi de finances pour 1995 ⁽¹⁾ ont établi des taux réduits fixes pour les produits extraits de gisements situés entre les lignes de base et un mille marin au-delà de ces bases et ont exonéré de redevances les produits extraits des gisements situés au-delà.

L'article 22 de la loi de finances pour 1996 ⁽²⁾ a réévalué les taux de ces redevances applicables aux gisements de gaz naturel mis en exploitation avant le 1^{er} janvier 1992. Pour les gisements mis en exploitation après cette date, les taux ont été divisés par deux.

En application du IV de l'article 1519 du CGI, les tarifs applicables aux hydrocarbures dont l'exploitation a commencé avant 1992 évoluent chaque année comme l'indice de valeur du PIB total et ceux dont les gisements ont été mis en exploitation postérieurement évoluent comme l'indice des prix, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe du projet de la loi de finances de l'année.

Les tarifs sont arrondis au dixième d'euro le plus proche.

4. La répartition du produit de la redevance entre les affectataires

Les redevances communale et départementale des mines sont établies pour chaque concession, chaque permis d'exploitation ou chaque exploration de pétrole et de gaz dans la commune du lieu principal d'exercice de l'activité imposable. Toutefois, cette commune n'est pas la seule bénéficiaire de la redevance communale. Le produit de celle-ci est réparti entre les communes, le conseil départemental et un fonds commun national. Le produit de la redevance départementale est, quant à lui, intégralement attribué au département intéressé.

La redevance départementale est attribuée au département sur le territoire duquel se trouve la concession (article 1588 du CGI). Si cette dernière s'étend sur plusieurs départements, la redevance est répartie entre ces départements au prorata du tonnage extrait au cours de l'année écoulée, sous chacun de leurs territoires respectifs.

L'article 315 de l'annexe II du CGI prévoit que la redevance communale des mines sur les hydrocarbures liquides et gazeux est divisée en deux fractions égales. La première moitié est attribuée et répartie dans les conditions prévues pour la redevance communale applicable aux autres substances minérales :

– 17,5 % du produit sont répartis entre les communes où sont situés les biens passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties affectés à l'exploitation ;

– 5 % du produit sont répartis entre les communes d'extraction ;

(1) Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

(2) Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996.

– 27,5 % sont affectés au fonds national de répartition.

La seconde moitié est répartie pour partie entre les communes d'extraction des hydrocarbures en fonction du tonnage extrait au cours de l'année écoulée et pour partie par le conseil départemental.

Une première fraction (30 % soit 15 % du produit total) est répartie entre les communes sur le territoire desquelles les hydrocarbures ont été extraits, en fonction du tonnage extrait des territoires respectifs des communes au cours de l'année écoulée. Toutefois, aucune commune ne peut percevoir à ce titre une attribution annuelle supérieure au montant moyen de ses autres recettes ordinaires pour les trois dernières années.

Une seconde fraction (70 % soit 35 % du produit total) majorée des sommes éventuellement non attribuées au titre de la première fraction est répartie par le conseil départemental entre les communes qu'il désigne et selon les modalités qu'il choisit.

Lorsque les hydrocarbures d'une même exploitation ont été extraits sur le territoire de plusieurs départements, la part de l'ensemble des communes de chaque département dans les recettes correspondant à la deuxième fraction est fixée au prorata du tonnage extrait sous le territoire de chacun des départements producteurs.

En conséquence, le produit de la redevance des mines portant sur les hydrocarbures liquides et gazeux est, pour une exploitation ou une exploration donnée, réparti de la manière suivante :

- 35 % au moins aux communes désignées par les conseils départementaux des départements d'extraction ;
- 27,5 % au fonds national de répartition ;
- 20 % au plus aux communes d'extraction ;
- 17,5 % aux communes de situation des installations.

Les communes isolées perçoivent l'intégralité des sommes leur revenant telles qu'elles résultent de ce schéma. Les communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre perçoivent, conformément au VI de l'article 1519 du CGI :

– l'intégralité des sommes provenant d'une répartition nationale (versements du fonds national de répartition) ou départementale (attributions décidées par le conseil départemental) ;

– 60 % du montant de la redevance communale qui lui est attribué à titre de commune de situation des installations et/ou de commune d'extraction. Le solde de ce produit (40 %) est versé directement à l'EPCI. Toutefois, le conseil

délibérant de ce groupement peut, par délibération prise à la majorité des deux tiers de ses membres, réduire le pourcentage de la redevance qui lui est ainsi attribué.

5. Modalités de recouvrement

Les rôles des redevances des mines sont établis et recouverts comme en matière d'impôts directs locaux. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme en matière d'impôts directs locaux (article 311 D de l'annexe II du CGI).

En contrepartie des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs qu'il prend à sa charge, l'État perçoit 8 % du montant des sommes concernées, prévu par l'article 1641 du CGI.

B. LES AUTRES REDEVANCES MINIÈRES

1. La redevance à taux progressif

Les titulaires de concessions de mines sont tenus de payer annuellement à l'État une redevance à taux progressif et calculée sur la production d'hydrocarbures liquides ou gazeux, prévue par les articles L.132-16 et suivants du code minier. Au volume de production est appliqué un tarif qui permet de calculer une redevance en euros. Cette redevance n'a pas été modifiée depuis 1981 et maintient une distinction entre les concessions dont les puits de production ont été mis en service avant 1980 et celles qui l'ont été après 1980. Elle est perçue au profit du budget de l'État, soustraction faite d'une part de 28,5 % du produit versé à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

BARÈME DE LA REDEVANCE MINIÈRE AU PROFIT DE L'ÉTAT

Huiles brutes de pétrole		
Production annuelle en tonnes	Avant 1980	Après 1980
Inférieure à 50 000	8 %	0 %
De 50 000 à 100 000	20 %	6 %
De 100 000 à 300 000	30 %	9 %
Supérieure à 300 000	30 %	12 %
Gaz naturel		
Production annuelle en millions de m ³	Avant 1980	Après 1980
Inférieure à 300	0 %	0 %
Supérieure à 300	30 %	5 %

Source : article L. 132-16 du code minier.

2. La redevance tréfoncière

La redevance tréfoncière prévoit le dédommagement des propriétaires de sol de la privation de leurs droits sur le tréfonds par l'octroi d'un titre

d'exploitation. Son montant est fixé à 15 euros l'hectare. Elle est prévue par l'article L. 132-15 du code minier.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, FINANCIER ET BUDGÉTAIRE

A. L'EXPLOITATION D'HYDROCARBURES EN FRANCE AUJOURD'HUI

L'exploration pétrolière s'est principalement développée après la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre du code minier rénové en 1956. Depuis, le Gouvernement a reçu plus de 1 700 demandes de titres d'exploration (demandes de permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures liquides ou gazeux) et en a octroyé plus de 600. Ceux-ci ont conduit à l'octroi de 77 titres d'exploitation (concessions d'hydrocarbures liquides ou gazeux), principalement dans le bassin parisien, le bassin d'Aquitaine et le fossé rhénan. 64 gisements pétroliers et gaziers sont aujourd'hui en exploitation. La plupart ont été mis en production depuis 1980.

Depuis la découverte de pétrole en Seine-et-Marne en 1958, le bassin parisien a fait l'objet d'une exploitation continue d'hydrocarbures. Plus de 50 gisements ont été découverts et 34 sont toujours en exploitation. 2 000 puits ont été forés dans la région, permettant la production de 285 millions de barils de pétrole, soit 39,9 millions de tonnes et 2 milliards de m³ de gaz. En 2015, 62 % de la production française est issue de ce bassin.

En Aquitaine, les principaux gisements de pétrole se trouvent au droit de certains lacs côtiers, comme celui de Cazaux et Sanguinet ou celui de Parentis. La production totale du champ de Parentis, s'élève à plus de 220 millions de barils de pétrole à fin 2014. Le gisement de gaz de Lacq, découvert en 1951 a produit environ 245 milliards de m³ de gaz depuis 1957 et celui de Meillon, découvert en 1966, environ 57,7 milliards de m³ de 1968 jusqu'à septembre 2013. En 2013, la production de gaz brut a chuté de 30 % par rapport à 2012 avec un volume produit de 0,748 milliard de m³. Cette baisse s'inscrit dans le cadre du projet *Lacq Cluster Chimie 2030* visant à poursuivre l'exploitation de gaz brut afin de fournir de l'hydrogène sulfuré et des utilitaires produits à partir du gaz extrait aux sociétés implantées sur le bassin industriel de Lacq.

La production pétrolière en France représente 1 % de sa consommation. Les hydrocarbures produits en France sont issus de gisements dits conventionnels, provenant de réservoirs pouvant être exploités par des méthodes classiques de pompage et de récupération assistée.

Dans le nord du Pas-de-Calais, le gaz de mine provenant des anciens bassins houillers est exploité depuis 1991 : il s'agit du grisou qui s'échappe des anciennes galeries minières. Il est injecté dans le réseau de transport de gaz naturel et doit permettre de produire de l'électricité.

Enfin, dans l'ancien bassin minier de Lorraine, des travaux récents ont confirmé la présence de gaz de houille, dans des niveaux de charbon inexploités en milieu fracturé naturellement. Un projet de développement est en cours.

Avec une production de 0,8 million de tonnes de pétrole et de 0,16 milliard de m³ de gaz en 2015, cette activité a généré un chiffre d'affaires de plusieurs centaines de millions d'euros par an. Depuis le début des années 2000, les sociétés ont investi environ 100 millions d'euros chaque année pour les activités situées en métropole. Elles emploient directement plus de 1 500 personnes, selon le ministère de la transition écologique et solidaire.

Les acteurs de la filière exploration et production ayant une activité en France sont essentiellement des petites ou moyennes entreprises françaises ou étrangères (Vermilion, Lundin, Geopétrol, Petrorep, SPPE).

**LISTE DES CONCESSIONS DE MINES D'HYDROCARBURES LIQUIDES ET GAZEUX
EN COURS DE VALIDITÉ (AU 1^{ER} OCTOBRE 2017)**

Nom	Titulaire	Début	Fin	Date d'enregistrement de la demande de prolongation
St-Germain-Laxis	GEOPETROL	28/09/1991	28/09/2016	25/09/2014
Eschau	GEOPETROL	10/10/1991	10/10/2016	09/10/2014
Fontaine-au-Bron	GEOPETROL/IPC PETROLEUM FRANCE	10/10/1992	10/10/2017	01/10/2015
Péchelbronn	ÉTAT	01/01/1921	31/12/2018	—
St-Marcet	TOTAL	01/01/1943	31/12/2018	—
Proupiary	TOTAL	01/10/1952	31/12/2018	—
Vert-le-Petit	VERMILION PYRÉNÉES	01/02/1994	01/02/2019	30/01/2017
La Croix-Blanche	VERMILION PYRÉNÉES	12/02/1994	12/02/2019	10/02/2017
Vert-le-Grand	VERMILION REP/VERMILION PYRÉNÉES	12/02/1994	12/02/2019	09/02/2017
Tamaris	VERMILION REP/IPC PETROLEUM GASCOGNE	05/04/2006	05/04/2021	—
Bagneaux	GEOPETROL	28/04/1996	28/04/2021	—
Les Pins	VERMILION REP/IPC PETROLEUM GASCOGNE	08/11/1996	08/11/2021	—
Nesles	GEOPETROL	16/09/1999	08/05/2022	—
Pézarches	GEOPETROL	07/05/1998	07/05/2023	—
Itteville	VERMILION REP/VERMILION PYRÉNÉES	07/05/1998	07/05/2023	—
La Vignotte	GEOPETROL	07/01/2009	07/01/2024	—
Dommartin-Lettrée	IPC PETROLEUM FRANCE/VERMILION EXPLO	09/02/1999	09/02/2024	—
Coulommes-Vaucourtois	PETROREP	01/12/1959	01/12/2024	—
Laméc	GEOPETROL	06/08/1985	06/08/2025	—
Mothes	VERMILION REP	01/07/1962	01/07/2027	—
Bremonderie	VERMILION REP	05/11/2002	05/11/2027	—
Île-du-Gord	PETROREP	10/01/1998	10/01/2028	—
Vert-la-Gravelle	IPC PETROLEUM FRANCE	20/09/2003	20/09/2028	—
Sivry	GEOPETROL	21/11/2003	21/11/2028	—

Nom	Titulaire	Début	Fin	Date d'enregistrement de la demande de prolongation
Lavergne	VERMILION REP	01/01/1964	01/01/2029	—
Merisier	IPC PETROLEUM FRANCE	30/11/2004	30/11/2029	—
Bonrepos-Montastruc	GEOPETROL	07/03/1980	07/03/2030	—
La Motte Noire	IPC PETROLEUM FRANCE	19/03/2005	19/03/2030	—
Pécorade	GEOPETROL	20/05/1980	20/05/2030	—
Parentis	VERMILION REP	01/01/1956	01/01/2031	—
Les Mimosas	VERMILION REP/IPC PETROLEUM GASCOGNE	26/11/2006	26/11/2031	—
Vulaines	VERMILION REP	05/11/2002	05/11/2032	—
Schelmenberg	GEOPETROL	22/01/1989	22/01/2034	—
Scheibehard	GEOPETROL	22/01/1989	22/01/2034	—
Vic-Bilh	VERMILION REP/VERMILION EXPLO	04/02/1984	04/02/2034	—
Lugos	VERMILION REP	05/06/1964	05/06/2034	—
Donnemarie	VERMILION REP	13/06/1984	13/06/2034	—
Nonville	BRIDGEOIL	19/07/2009	19/07/2034	—
Muehlweg	ELWEG	09/12/2009	09/12/2034	—
Lucats	GEOPETROL	01/01/1960	31/12/2034	—
Cazaux	VERMILION REP	01/01/1960	01/01/2035	—
Chaunoy	VERMILION REP	04/01/1985	04/01/2035	—
Trois-Fontaines	ENGiE/STORENGY (op.)	30/01/1985	30/01/2035	—
Soudron	IPC PETROLEUM FRANCE	22/03/1985	22/03/2035	—
Castéra-Lou	GEOPETROL	06/08/1985	06/08/2035	—
St-Martin-de-Bossenay	SPPE	01/01/1961	01/01/2036	—
Châteaurenard	VERMILION MORAINÉ	01/01/1961	01/01/2036	—
St-Firmin-des-Bois	VERMILION MORAINÉ	01/01/1961	01/01/2036	—
Villeperdue	IPC PETROLEUM FRANCE	15/01/1987	15/01/2037	—
Lagrange	GEOPETROL	17/02/1988	17/02/2038	—
Courdemanges	IPC PETROLEUM FRANCE	12/03/1988	12/03/2038	—
Grandville	IPC PETROLEUM FRANCE	07/08/1988	07/08/2038	—
Champotran	VERMILION REP	14/08/1988	14/08/2038	—
Malnoue	VERMILION REP	14/08/1988	14/08/2038	—
Charmottes	VERMILION MORAINÉ	24/10/1998	24/10/2038	—
Lucats-Cabeil	VERMILION REP	01/01/1966	01/01/2041	—
Lacq Nord	GEOPETROL	17/05/1991	17/05/2041	—
Lacq	GEOPETROL	03/10/1942	03/10/2041	—
Désirée	GAZONOR SAS	23/12/1992	23/12/2042	—
Poissonnière	GAZONOR SAS	23/12/1992	23/12/2042	—
Les Arbousiers	VERMILION REP/IPC PETROLEUM GASCOGNE	13/01/1995	13/01/2045	—
Courbey	VERMILION REP/IPC PETROLEUM GASCOGNE	31/03/2004	31/03/2054	—

Source : ministère de la transition écologique et solidaire.

Huit opérateurs acquittent actuellement ces redevances, dont le produit total était de 14,22 millions d'euros en 2016 (mais de 22 millions d'euros en 2013).

B. LE PROJET DE LOI METTANT FIN À LA RECHERCHE AINSI QU'À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES

Le Gouvernement a déposé le 6 septembre 2017 un projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels en France ⁽¹⁾. Ce dernier propose de mettre un terme à l'octroi de nouveaux permis de recherches d'hydrocarbures et organise une cessation progressive, à l'horizon 2040, de la recherche et de l'exploitation des gisements d'hydrocarbures. L'article 1^{er} du projet de loi dispose qu'il « *n'est plus délivré par l'autorité compétente de permis exclusif de recherches ou d'autorisation de prospections préalables en vue de la recherche* » d'hydrocarbures. Une transition progressive est toutefois assurée pour les entreprises concernées, en permettant la prolongation des permis exclusifs de recherches déjà attribués et le premier octroi d'une concession d'exploitation faisant suite à un permis de recherches. Les concessions actuellement en vigueur ne pourront pas être prolongées pour une durée amenant leur terme au-delà de 2040. L'article 1^{er} du projet de loi réserve toutefois le cas du gaz de mine, issu d'émanations spontanées de veines de charbon, dont l'exploitation par captage en surface est nécessaire pour des raisons de sécurité et de protection de l'environnement. La limitation dans le temps de l'exploitation de ces gisements doit accompagner la réduction de la consommation d'hydrocarbures en vue d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Compte tenu de la faiblesse et de la complexité de ces redevances, le présent article prévoit de prélever les opérateurs indépendamment de la date de mise en exploitation du gisement, selon un barème unique et revalorisé d'environ 20 % à 360 % selon les cas.

Le **A** du **I** (alinéas **2 à 8**) du présent article modifie les tarifs de la redevance communale des mines prévus par l'article 1519 du CGI.

L'alinéa 5 fixe le nouveau tarif à 1 067 euros par centaine de tonnes nettes extraites, pour les gisements de pétrole brut à terre.

Les alinéas 6, 7 et 8 suppriment la distinction de tarif selon la date de mise en exploitation des gisements, pour le pétrole brut comme pour le gaz naturel.

En conséquence, le tarif applicable au gaz naturel extrait à terre est harmonisé à 298,40 euros par 100 000 m³ extraits et le tarif applicable au pétrole brut est harmonisé sur le tarif le plus élevé, revalorisé de 20 %.

Le nouveau tarif évolue chaque année comme l'indice de valeur du PIB total, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au

(1) Projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 155, 6 septembre 2017* ([lien](#)).

projet de loi de finances de l'année. Pour 2018, l'augmentation du PIB total est estimée à 2,9 %.

Les tarifs applicables aux gisements en mer ne sont pas modifiés par le présent article.

**TARIFS DE LA REDEVANCE COMMUNALE DES MINES PROPOSÉS
PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

(en euros)

À terre			Tarifs proposés	Unité
Date de début d'exploitation	Avant 1992	Après 1992		
Pétrole brut	889,20	258,00	1 067	par centaine de tonnes nettes extraites
Gaz	298,40	74,60	298,40	par 100 000 mètres cubes extraits

Le **B** du **I** (alinéas 9 à 17) du présent article modifie les tarifs de la redevance départementale prévus à l'article 1587 du CGI.

L'alinéa 12 fixe le nouveau tarif à 1 371 euros par centaine de tonnes nettes extraites, pour les gisements de pétrole brut à terre.

Les alinéas 14 à 17 suppriment la distinction de tarif selon la date de mise en exploitation des gisements, pour le pétrole brut comme pour le gaz naturel.

En conséquence, le tarif applicable au gaz naturel extrait à terre est harmonisé à 435,70 euros par 100 000 m³ extraits et le tarif applicable au pétrole brut est harmonisé sur le tarif le plus élevé, revalorisé de 20 %.

Le nouveau tarif évolue chaque année comme l'indice de valeur du PIB total, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année.

Les tarifs applicables aux gisements en mer ne sont pas modifiés par le présent article.

**TARIFS DE LA REDEVANCE DÉPARTEMENTALE DES MINES PROPOSÉS
PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

(en euros)

À terre			Tarifs proposés	Unité
Date de début d'exploitation	Avant 1992	Après 1992		
Pétrole brut	1 142,30	328,20	1 371,00	Par centaine de tonnes nettes extraites
Gaz	435,70	94,30	435,70	Par 100 000 m ³ extraits

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Le produit supplémentaire pour les collectivités est estimé à 5,6 millions d'euros en 2018, soit une hausse de près de 40 %, pendant plusieurs années.

Toutefois, l'adoption du projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels précité devrait entraîner à plus long terme une baisse de la production et des redevances.

IMPACT DU PRÉSENT ARTICLE SUR LE MONTANT DE REDEVANCE

(en euros)

Société	Produit versé en 2016	Estimation du produit versé en 2018	Variation	Production 2016 en tonnes (hydrocarbures liquides)
Vermilion Rep	11 787 381	14 880 672	26,24 %	610 414
Lundin	1 093 074	2 740 575	150,72 %	112 240
Géopétrol	983 038	1 223 337	24,44 %	50 182
Pétrorep	159 006	211 772	33,18 %	8 687
SPPE	162 818	680 561	317,99 %	27 917
BridgeOil	30 943	130 983	232,30 %	5 373
Oelweg	6 736	8 484	25,95 %	348
Total	14 222 996	19 876 383	39,75 %	815 341

Source : évaluation préalable du présent article.

Le gaz naturel n'est pas pris en compte dans l'étude d'impact, compte tenu de la faiblesse de la production annuelle en 2017.

*

* *

La commission adopte l'article 23 sans modification.

*

* *

Après l'article 23

La commission est saisie de l'amendement CF216 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. La gestion des données numériques a fortement évolué : de nombreuses entreprises ne sont plus propriétaires de leurs propres serveurs et louent des capacités de stockage auprès de prestataires de services. Cette pratique est connue sous le nom de « *cloud computing* ». Cette évolution n'a pas eu lieu dans les collectivités car l'achat de leurs propres capacités de stockage

est considéré comme une dépense d'investissement et, de ce fait, elle est éligible au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Cela ne les incite pas à évoluer vers le « *cloud computing* », service considéré comme une dépense de fonctionnement. Par cet amendement, nous proposons d'élargir le FCTVA à ces dépenses.

M. le Rapporteur général. Il faudra, à terme, engager une réflexion globale sur l'élargissement du FCTVA – dont la réforme est engagée – à certaines dépenses de fonctionnement telles les locations de longue durée. Dans l'intervalle, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*
* *

Article additionnel après l'article 23
Aménagement du barème de la taxe de séjour

Elle examine ensuite l'amendement CF313 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Cet amendement résulte de la discussion que nous avons eue lors de la réunion de la commission, élargie, sur la taxe de séjour, le 22 novembre dernier. J'ai demandé aux chefs de file des groupes politiques et au président de la commission des finances de le cosigner, ce qu'ils ont accepté de faire.

L'amendement propose d'instaurer pour tous les hébergements non classés une taxe de séjour, proportionnelle au prix de la nuitée par personne ; ce tarif est plafonné. Sont concernés les meublés non classés, notamment ceux qui sont mis en location sur les plateformes de réservation en ligne, mais aussi tous les hébergements en attente de classement ou sans classement : hôtels, résidences de tourisme, centres de vacances... L'amendement prévoit un tarif plus conforme à la qualité réelle des hébergements non classés, nombre d'entre eux, relativement luxueux, étant sous-taxés. Il laisse les communes libres de fixer le tarif dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 % du coût hors taxe de la nuitée par personne. Les mineurs sont exonérés. Ainsi, pour une famille de quatre personnes, dont deux adultes et deux enfants mineurs, louant une nuit un meublé à 100 euros, le montant total de taxe serait de 2,50 euros si la commune a voté le taux maximal de 5 %. Le plafond le plus élevé permis par la loi est de 4 euros par personne, dans les palaces. Si une commune a plafonné à 1,50 euro le montant à percevoir, la taxe appliquée par personne majeure et par nuitée n'excédera pas ce montant. Il ne s'agit aucunement de surtaxer, mais de rétablir l'équité entre ceux qui ont choisi la procédure de classement et les autres. Il existe certes de petits meublés proposés peu cher à la location ; pour eux, l'effet de la mesure sera faible.

J'ai évoqué la question avec certaines plateformes de location de meublés, dont Airbnb, qui m'ont fait part, initialement, de leurs réticences. Vous avez d'ailleurs vraisemblablement reçu un tract dans lequel ces sociétés expliquent que l'on s'apprêterait à prélever 20 % de leur chiffre d'affaires, ce qui est résolument faux. Je précise que cette littérature a été diffusée avant même que l'amendement ait été rédigé, selon le principe « mieux vaut hurler avant qu'on ne vous fasse mal », je présume ; il est aussi allégué que l'amendement ne s'appliquerait qu'à elles, ce qui est tout aussi faux. Ces plateformes de réservation nous ont indiqué ne pas chercher à savoir si les meublés qu'elles commercialisent sont classés : elles appliquent systématiquement le tarif le plus bas. Le rapport d'information rédigé par nos collègues Éric Woerth et Monique Rabin en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la fiscalité des hébergements touristiques appelait déjà, sous la précédente législature, l'attention sur ce point. Une fois la méthode de calcul expliquée aux plateformes de location, certains malentendus se sont dissipés, car elles imaginaient des dispositions plus coercitives et surtout un tarif non plafonné, des propositions qui figuraient dans des amendements déposés par certains de nos collègues.

Tel est le mécanisme issu de la réflexion collective des groupes, que je remercie de leur participation, et des commissaires. Il est conçu pour favoriser une plus grande équité entre les formes d'hébergement, et au bénéfice des collectivités territoriales.

M. le président Éric Woerth. L'amendement étant le fruit de la réflexion d'un groupe de travail qui n'était autre que la commission en formation complète, la discussion pourrait être brève.

M. Charles de Courson. Trois observations me semblent nécessaires. Pour commencer, pourquoi prévoit-on la suppression des arrêtés et des délibérations à compter du 1^{er} janvier 2019 ?

M. le Rapporteur général. Pour que la nouvelle grille tarifaire s'applique dès l'été 2018, l'amendement permet que, par dérogation, la délibération modifiant la tarification de la taxe puisse être adoptée avant le 1^{er} mars, alors que le droit commun imposait qu'elle fût prise avant le 30 octobre 2017.

M. le président Éric Woerth. En permettant aux collectivités de délibérer sur ce point jusqu'au 1^{er} mars, on permet l'application de la mesure dès 2018 ; sans cela, il aurait fallu la retarder d'un an.

M. Charles de Courson. J'ai deux autres observations, qui concernent le problème des hébergements non classés, c'est-à-dire l'alinéa qui précise : « *pour tous les hébergements en attente de classement ou sans classement, le tarif applicable par personne et par nuitée est compris entre 1 % et 5 % du coût par personne de la nuitée...* »

Premièrement, le problème de l'euro-compatibilité de cette fourchette comprise entre 1 % et 5 % avait été posé. Où en est-on ? Il ne faudrait pas que

nous nous mettons à nouveau dans une situation invraisemblable où les recours se multiplieraient...

Deuxièmement, ne pensez-vous pas que la création d'une taxe *ad valorem*, à supposer qu'elle soit euro-compatible, est tout de même compliquée ? La plupart de ces taxes sont assises sur des tarifs TTC, car le régime de TVA des hébergements non classés est assez divers. C'est un premier problème. Ne pourrait-on placer les non-classés dans la catégorie des terrains de camping ?

M. le président Éric Woerth. Nous avons déjà évoqué tous ces points pendant deux heures la dernière fois.

M. le Rapporteur général. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt où elle estime qu'il n'y a aucun problème, dès lors que quatre éléments inhérents à la TVA ne sont pas repris simultanément. Cette proposition est donc euro-compatible. Quant à la pertinence du dispositif, nous avons déjà eu le débat.

La difficulté rencontrée dans la perception de la taxe de séjour sera la même quelle que soit la grille tarifaire choisie.

Mme Amélie de Montchalin. La méthode d'élaboration de cette proposition collective me semble très satisfaisante. Sur le fond, le groupe majoritaire est cependant tout à fait ouvert aux améliorations du Gouvernement. Après avoir proposé une mesure qui fait consensus, il faudra voir en séance comment nous atterrissons.

M. le président Éric Woerth. Si le ministre veut améliorer les choses, nous y serons évidemment très favorables.

La commission adopte l'amendement CF313 (amendement 349).

*
* *

Article additionnel après l'article 23
Modalités de collecte de la taxe de séjour

Elle examine l'amendement CF314 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Ces dispositions sont en quelque sorte issues du rapport que vous avez, monsieur le président, coproduit avec Monique Rabin.

L'amendement prévoit de rendre obligatoire, au 1^{er} janvier 2019, la collecte de la taxe de séjour au réel par les plateformes internet lorsqu'elles sont intermédiaires de paiement pour des loueurs non professionnels.

Pour ceux qui se heurteraient à des difficultés, je souligne que la DGFIP a mis en place un système de récolement par taux et par collectivité. Sur cette base, le récolement est parfaitement possible. Il n’y a aucune difficulté technique.

À l’heure actuelle, le système n’est pas obligatoire. De ce fait, les plateformes ne l’ont appliqué au départ qu’à dix-neuf villes, puis étendu à trente autres. Une cinquantaine est donc concernée aujourd’hui. Il est important de généraliser ce système aux zones rurales et aux zones touristiques non urbaines. À ce titre, il est important que la collecte soit la même sur tout le territoire, que l’on soit dans un petit village ou dans une grande ville.

M. le président Éric Woerth. Puisque les plateformes sont des spécialistes du numérique, de la gestion de bases de données et de la récolte d’informations, elles devraient être capables de se conformer à cette règle, d’autant qu’elles sont prévenues depuis deux ou trois ans. Elles doivent collecter la taxe de séjour. Cela relève de leurs obligations professionnelles. Évidemment, si elles ne remplissent qu’une fonction d’intermédiaire, c’est différent.

Sur la forme, je pense que, sur la taxe de séjour, nous avons adopté une bonne méthode de travail. Certes, elle ne serait pas reproductible sur des sujets trop politiques – taxe d’habitation, impôt sur le revenu, *etc.* Mais dès lors qu’il n’y a pas d’idéologie, on pourrait la reprendre pour améliorer nos travaux à l’avenir.

La commission adopte l’amendement CF314 (amendement 350).

*

* *

Après l’article 23

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF266 et CF267 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s’agit de la répartition, à l’intérieur d’une intercommunalité, du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Il y a eu des effets d’aubaine pour les communes les plus riches.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. Nous en avons déjà discuté à l’occasion de l’examen du projet de loi de finances.

La commission rejette, successivement, les deux amendements.

Elle examine ensuite l’amendement CF224 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il s’agit du statut des bâtiments agricoles. En principe, ils sont exonérés de la taxe sur le foncier bâti. Mais un problème se pose quand un agriculteur a des activités dites accessoires. Pour l’impôt sur le revenu,

un plafond de 30 % et de 50 000 euros s'applique. Mais, pour le foncier bâti, il suffit qu'un viticulteur presse un kilogramme de raisins qui ne soit pas issu de ses vignes pour qu'il perde l'exonération. Je peux citer l'exemple d'un viticulteur de ma circonscription, qui pressait 100 000 kilogrammes de raisins destinés à la vente et 20 000 kilogrammes pour rendre service à un voisin.

Je voudrais que, dans cette hypothèse, seule une partie des bâtiments soit considérée comme ayant fait l'objet d'une réaffectation, de sorte que l'exonération ne serait qu'en partie perdue. L'administration fiscale est consciente du problème. Mais elle n'a pas trouvé de solution.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. Nous en avons déjà discuté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF84 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement a pour objet d'étendre, sous réserve que les collectivités le souhaitent, les exonérations de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises prévues à l'article 1382 du CGI pour les installations de méthanisation agricole et à l'article 1451 du même code pour les sociétés de méthanisation agricole à toutes les installations et sociétés de méthanisation.

Le principe est donc assez simple. Cette filière monte en puissance. Les dispositions qui lui sont favorables devraient exister pour tous les projets de méthanisation, et pas seulement pour les projets de méthanisation agricole.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. Nous en avons déjà discuté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en présentation commune, les amendements CF72 et CF73 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. L'amendement CF72 vise à rétablir, pour les communes et EPCI à fiscalité propre, la possibilité de moduler à la baisse la majoration forfaitaire concernant leur part de taxe sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Quant au CF73, l'esprit est le même, mais il propose de redonner aux communes et aux EPCI la possibilité d'exonérer de TFPNB tout ou partie des terrains situés sur leur territoire, ou de fixer une majoration de leur part de TFPNB, en fonction des priorités d'urbanisation.

M. le Rapporteur général. Le dispositif a déjà été allégé et assoupli en loi de finances rectificative pour 2015. Il ne paraît pas opportun de le faire une deuxième fois.

La commission rejette, successivement, les deux amendements.

*
* *

Article additionnel après l'article 23

**Reconduction du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties
pour les associations foncières pastorales**

La commission examine ensuite les amendements identiques CF147 du Rapporteur général et CF285 de Mme Émilie Cariou.

M. le Rapporteur général. Il s'agit de reconduire pour trois ans le dégrèvement de TFPNB pour les associations foncières pastorales. Il avait été accordé pour la première fois en 1995.

Mme Émilie Cariou. Il s'agit effectivement de proroger le dégrèvement temporaire, déjà existant, de la cotisation de TFPNB en faveur des parcelles dans le périmètre d'une association foncière pastorale : il s'agit de groupements de propriétaires de terrains sur un périmètre agro-pastoral. Cela permet d'encourager le pâturage des troupeaux dans les zones de montagne. La prorogation serait de trois ans.

M. Gilles Carrez. Monsieur le Rapporteur général, il existe de nombreuses exonérations à la TFPNB. Certaines expireront à la fin de l'année. En avez-vous fait un inventaire ? Les zones de montagne ne sont pas les seules concernées. L'une d'entre elles concerne par exemple les parcelles accueillant des chênes truffiers.

M. le Rapporteur général. La question mériterait en effet d'être approfondie. Pour ce qui concerne les chênes truffiers, un amendement au projet de loi de finances 2018 a été adopté au Sénat. Que les amateurs du diamant noir se rassurent !

La commission adopte les amendements CF147 et CF285 (amendement 351).

*
* *

Après l'article 23

La commission examine l'amendement CF239 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il s'agit encore des bâtiments agricoles. Deux méthodes sont employées pour les évaluer, lorsqu'ils perdent l'exonération et redeviennent imposables. L'une est la méthode comparative. L'autre est la

méthode comptable. Cet amendement vise, dans un but de clarification, à disposer que la méthode comparative sera désormais la seule utilisée dans ce cas.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. Un rapport, prévu par le projet de loi de finances, fera prochainement le point sur les immobilisations industrielles.

Mme Amélie de Montchalin. Le débat sur les immobilisations agricoles et industrielles, et sur leur éventuelle requalification, a déjà eu lieu, porté notamment par notre collègue Daniel Labaronne. Un rapport fournira la base d'une instruction fiscale pour éviter les requalifications abusives, tout en faisant la clarté sur ce qu'est une immobilisation industrielle et sur les réaffectations limitées de bâtiments agricoles.

M. Charles de Courson. Je me suis rendu sur ce sujet au cabinet du ministre. L'administration ne sait comment s'en sortir et ça dure depuis des années...

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CF160 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF161 de M. Julien Aubert et CF208 de M. Éric Bothorel, ainsi que l'amendement CF209 de M. Éric Bothorel.

M. Patrick Hetzel. Les opérateurs de télécommunications sont soumis, au titre des réseaux mobiles, à une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) « mobile » portant sur le nombre de stations radioélectriques qu'ils déploient. Au 1^{er} janvier 2017, le montant de la taxe s'élève à 1 620 euros par an et par dispositif technologique.

Les opérateurs de télécommunications font aujourd'hui l'objet d'une injonction contradictoire. Le présent amendement ne propose pas de réduire l'IFER mobile versée par les opérateurs, mais de prévoir un mécanisme de plafonnement fixé à 200 millions d'euros.

L'amendement introduit, par ailleurs, une exonération de 50 % du montant de l'IFER mobile pour les stations radioélectriques construites en ZRR.

M. Éric Bothorel. L'amendement CF208 porte sur le plafonnement de l'IFER mobile, qui aujourd'hui produit 200 millions d'euros. Il y a bien une injonction contradictoire car, face d'une accélération du déploiement du mobile en France, chaque fois qu'une station ou un poste émetteur est posé, l'IFER est prélevé.

L'amendement CF209 est sur la même base que les amendements précédents, prévoyant seulement une modulation de l'exonération, qui passerait à 25 % sur les zones rurales.

M. le Rapporteur général. Suite à un débat nourri où s'était beaucoup impliquée notre regrettée collègue Corinne Erhel, la loi de finances initiale pour 2017 a finalement prévu un abattement renforcé sur les nouvelles antennes, porté de 50 à 75 % pour les trois premières années. L'abattement est de 50 % pour la couverture des zones blanches.

Le Parlement avait, par ailleurs, adopté un amendement de Corinne Erhel au projet de loi de finances pour 2016 sur l'IFER mobile afin de mieux prendre en compte le développement des *small cells*, petites cellules permettant le déploiement du très haut débit mobile. Il fixe à un dixième du tarif de droit commun de la taxe IFER le montant de cette taxe pour les petites cellules. Je crois que le dispositif, tel qu'il a été adopté, doit rester stable.

Avis défavorable.

Les amendements CF208 et CF209 sont retirés.

La commission rejette les amendements CF160 et CF161.

Elle examine ensuite l'amendement CF74 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. L'argumentation est la même que précédemment. Il s'agit d'un amendement de repli, qui ne prévoit plus d'abattement.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission rejette l'amendement.

*

* *

Article additionnel après l'article 23

Population communale prise en compte pour les prélèvements et attributions au titre des fonds départementaux de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

La commission examine l'amendement CF175 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. L'amendement vise à corriger une petite incohérence contenue dans l'article 1595 *bis* du CGI. Au premier alinéa, les mots : « *d'une population inférieure à* » seraient remplacés par les mots : « *dont la population n'excède pas* ».

M. le Rapporteur général. Avis favorable. Il s'agit d'un amendement de cohérence rédactionnelle.

La commission adopte l'amendement CF175 (amendement 352).

*

* *

Après l'article 23

La commission examine l'amendement CF210 de M. Éric Bothorel.

M. Éric Bothorel. Cet amendement concerne la partie fixe de l'IFER. Celle-ci repose aujourd'hui sur une assiette relativement étroite, qui ne couvre que la partie cuivre et exclut d'autres technologies, tel le câble. À l'origine, le câble véhiculait des informations qui servaient à la diffusion de la télévision, mais servent aujourd'hui à de la *data*.

Cet amendement propose d'élargir l'assiette, tout en préservant des recettes. Là aussi, je songe aux investissements à venir sur la couverture fibre du territoire. Il est attendu de l'adoption de cet amendement un surcroît de recettes de près de 25 millions d'euros dès 2018.

M. le Rapporteur général. Il faudrait au minimum clarifier la rédaction, car le tarif applicable n'apparaît plus avec l'amendement. Il s'établit actuellement 12,73 euros par ligne en service d'un répartiteur principal. Je ne donne donc pas d'appréciation à ce stade.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CF77 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement s'inscrit dans le cadre de mouvements de périmètres, qu'il s'agisse de fusions de communes et d'EPCI ou de rattachements. Dans ce cas, les élus ont la possibilité de procéder à une harmonisation fiscale progressive qui permet de lisser les taux de fiscalité sur douze ans maximum, avant d'appliquer un taux unique à compter de la treizième année.

Je propose d'étendre cette harmonisation aux abattements, sans plus la cantonner aux taux d'imposition en tant que tels.

M. le Rapporteur général. La situation peut être difficile aujourd'hui. Je l'ai constaté quand j'ai voulu organiser une fusion de communes. Le dispositif d'harmonisation que vous proposez risque toutefois de rendre les choses encore plus complexes. Il faudrait examiner la question avec la direction générale des collectivités locales (DGCL).

M. Patrick Hetzel. Le problème se pose d'ores et déjà concrètement. On ne peut pas rester dans le *statu quo*. Aujourd'hui, il y a des situations de blocage, qui sont dommageables.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements identiques CF88 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF101 de Mme Véronique Louwagie et CF123 de Mme Valérie Lacroute.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit d'augmenter le taux de l'abattement sur la valeur de la surface des locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars et certains parkings situés dans les secteurs visés par la majoration de taxe d'aménagement.

Aujourd'hui, l'abattement peut aller jusqu'à 50 %. Il serait porté à 90 %, pour laisser aux collectivités la latitude de pouvoir réagir, en fonction de leurs choix d'aménagement et du dynamisme qu'elles souhaitent insuffler dans certaines zones de leur territoire.

Mme Valérie Lacroute. Je ne ferai que compléter les propos de ma collègue. Les collectivités ont besoin d'outils fiscaux en matière d'urbanisme. Il faut en effet revitaliser certains secteurs, qui ont besoin d'un coup de pouce financier.

M. le Rapporteur général. Cette mesure entraîne une perte de recettes potentielle importante, pour le bloc communal comme pour les départements, puisque l'abattement n'est pas compensé aux collectivités. J'ai bien entendu qu'il y a des volontaires et que le dispositif vise à rendre viables certains projets d'aménagement.

Il faudrait revoir la proposition en séance publique et prévoir de rendre l'abattement facultatif, pour chaque échelon territorial et pour la part qui le concerne. Nous pourrions recueillir l'avis du Gouvernement sur cette procédure, qui me semble très pénalisante pour les départements et le bloc communal concerné.

M. Gilles Carrez. Au passage, je signale qu'il y a un très gros problème sur la taxe d'aménagement, recouvrée à partir d'une double intervention. Les anciennes directions régionales de l'équipement – la taxe est elle-même héritière de la taxe d'équipement – en définissent l'assiette à partir des déclarations des promoteurs. Mais, une fois l'assiette définie, la taxe est recouvrée par les services départementaux des finances publiques.

La taxe d'aménagement étant envoyée à l'adresse des promoteurs, les communes sont dans l'incapacité de faire le recouplement entre ce qui leur est dû et ce qui leur est effectivement versé par les services des trésoreries. Cela entraîne un gros problème de fonctionnement.

M. le Rapporteur général. Je vous concède ce point sur le recouvrement, cher collègue Gilles Carrez. Pour le reste, je suis à ce stade défavorable aux amendements, mais le sujet doit être revu pour la séance.

Mme Véronique Louwagie. Nous souhaitons effectivement rendre facultative, au niveau des collectivités, la possibilité de faire évoluer l'abattement de 50 % vers 90 %.

Les amendements sont retirés.

La commission examine ensuite les amendements identiques CF89 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF100 de Mme Véronique Louwagie, CF124 de Mme Valérie Lacroute et CF194 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement permet aux communes ou EPCI, qui le souhaitent, de pouvoir appliquer une majoration de taxe d'aménagement différente selon qu'il s'agisse de logements ou de locaux d'entreprises, quand bien même ils se trouvent dans une même zone.

M. le Rapporteur général. Cette série d'amendements est-elle alternative ou cumulative avec la série d'amendements précédents ? Je vous avoue ne pas comprendre l'articulation entre les deux.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ceux de la précédente série ont été retirés !

M. le Rapporteur général. Certes, mais quelle est la cohérence entre les deux séries ?

M. le président Éric Woerth. Il faudra revoir ce point avant le nouveau dépôt de ces amendements.

Les amendements sont retirés.

La commission examine ensuite l'amendement CF137 de M. Jean-Paul Mattei.

M. Jean-Paul Mattei. L'amendement vise revitaliser les centres bourgs. Il propose de s'inspirer du dispositif prévu à l'article 1383 H du CGI pour créer une exonération de taxe foncière sur cinq ans sur les locaux commerciaux, dans les zones où leur taux de vacance est supérieur à 10 %.

M. le Rapporteur général. Il s'agit d'une exonération non compensée une fois le gage levé. Le dispositif se cumulerait avec celui adopté en projet de loi de finances : modulation facultative de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et abattement facultatif de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF217 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Faute d'avoir vu adopter mon amendement relatif à l'éligibilité au FCTVA des services de l'informatique en nuage, je vous proposerai un petit rapport sur la possibilité, les avantages et les inconvénients de cette éligibilité.

M. le Rapporteur général. Rien n'interdit à des parlementaires d'approfondir cette question, s'ils le souhaitent. Mais on a, franchement, déjà beaucoup demandé de rapports au Gouvernement. En faut-il un de plus sur le *cloud computing* ?

L'article 58 du projet de loi de finances propose déjà une réforme non négligeable du FCTVA, en prévoyant son automatisation. Je reste défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 24

Réduction du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article divise par deux le taux des intérêts dus dans le cadre fiscal :

- taux de l'intérêt de retard dû par le contribuable au titre des impositions recouvrées par la direction générale des finances publiques, prévu à l'article 1727 du CGI ;
- taux de l'intérêt de retard dû par le contribuable au titre des contributions indirectes prévues par le code des douanes, fixé à l'article 440 *bis* de ce code ;
- taux de l'intérêt moratoire dû par l'État en application de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales (LPF) ;
- taux de l'intérêt moratoire dû par le contribuable en application de l'article L. 209 du LPF.

Actuellement fixé à 0,40 % par mois, soit 4,80 % par an, ce taux sera, pour les intérêts courant à compter du 1^{er} janvier 2018, de 0,20 % par mois, soit 2,40 % par an.

L'impact budgétaire n'a pas été chiffré. La réduction de moitié du taux des intérêts moratoires pourrait néanmoins conduire à une perte de recettes de l'ordre de 400 millions d'euros, tandis que celle du taux de l'intérêt moratoire dû par l'État conduira à un gain.

Dernières modifications législatives intervenues

Le taux actuel des intérêts de retard et moratoires résulte de l'article 29 de la loi de finances pour 2006 et n'a pas été modifié depuis.

Le taux de l'intérêt de retard dû au titre des contributions indirectes prévues par le code des douanes a été mis en place par l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2016, qui a introduit dans ce code un article 440 *bis*.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'INTÉRÊT DE RETARD DÛ PAR LE CONTRIBUABLE

En application du I de l'article 1727 du CGI, toute créance fiscale qui n'a pas été acquittée dans le délai légal donne lieu au versement d'un intérêt de retard, auquel peuvent s'ajouter des majorations.

1. L'intérêt de retard n'est pas une sanction

L'intérêt de retard s'applique à tous les impôts, droits, taxes, redevances ou sommes établis ou recouvrés par la direction générale des finances publiques (DGFIP), dès lors que la somme due n'est pas acquittée en totalité dans le délai légal. Il couvre donc, en plus du simple retard, le défaut de paiement et l'insuffisance de paiement⁽¹⁾.

Cependant, et contrairement à ce qui pourrait sembler de prime abord, l'intérêt de retard n'est pas, juridiquement, une sanction.

En 1987, dans son rapport sur le projet de loi modifiant les procédures fiscales et douanières qui a introduit l'intérêt de retard, le Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale de l'époque, Robert-André Vivien, indiquait que l'objet de l'intérêt de retard était la compensation du « *préjudice financier causé au Trésor* » et que sa justification résidait dans « *l'idée du prix du temps* »⁽²⁾.

La doctrine fiscale, dans ses commentaires sur la loi du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières⁽³⁾, distinguait ainsi entre les pénalités sanctionnant les infractions selon leur gravité et celles compensant le préjudice financier subi par le Trésor en raison d'un retard ou d'une insuffisance de paiement⁽⁴⁾.

Enfin, au cours des quinze dernières années, les juridictions nationales ont confirmé que l'intérêt de retard n'était pas une sanction.

(1) *L'intérêt de retard s'applique aussi à la régularisation par le contribuable, à l'occasion d'une vérification ou d'un examen de comptabilité, d'erreurs, d'inexactitudes, d'omissions ou d'insuffisances dans les déclarations souscrites dans les délais. Il s'agit d'un intérêt de retard distinct à taux réduit, égal à 70 % de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727, soit 0,28 % par mois et 3,36 % par an (article L. 62 du LPF).*

(2) *Rapport sur le projet de loi modifiant les procédures fiscales et douanières, Assemblée nationale, VIII^e législature, n° 703, 13 mai 1987, page 71.*

(3) *Loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières.*

(4) *Instruction fiscale n° 13 N-3-88 du 6 mai 1988 (Bulletin officiel des impôts n° 99, 24 mai 1988).*

Dans un avis contentieux rendu le 12 avril 2002, le Conseil d'État a ainsi précisé que « *l'intérêt de retard a pour objet de compenser forfaitairement le préjudice financier subi par le Trésor du fait de l'encaissement tardif de sa créance. Il présente donc le caractère d'une réparation pécuniaire et non d'une sanction* »⁽¹⁾.

Suivant la même logique, la Cour de cassation a ainsi pu juger, en 2004, que « *les intérêts de retard ne constituent pas des pénalités* »⁽²⁾ et, de façon plus précise, que « *les intérêts de retard prévus par l'article 1727 du code général des impôts sont appliqués en réparation du préjudice financier subi par le Trésor public du fait de l'encaissement tardif de sa créance et ne constituent pas des sanctions* »⁽³⁾.

Le Conseil constitutionnel, lui non plus, n'assimile pas à des sanctions fiscales répressives les intérêts de retard, qui revêtent le caractère d'une réparation pécuniaire⁽⁴⁾.

2. Le taux de l'intérêt de retard est de 4,8 % par an depuis 2006

Lors de son instauration par la loi du 8 juillet 1987 précitée, le taux de l'intérêt de retard s'établissait à 0,75 % par mois, soit 9 % par an. Avant cette loi, le retard de paiement conduisait à l'application d'une indemnité correspondant à 3 % du montant des sommes non versées pour le premier mois et, pour chacun des mois suivants, à 1 % de ce montant.

Il a fallu attendre la loi de finances pour 2006⁽⁵⁾ pour que le taux de l'intérêt de retard fasse l'objet d'une modification, eu égard à son niveau devenu excessif et difficilement justifiable. Cette loi a ramené le taux à 0,40 % par mois, soit 4,8 % par an.

En application du premier alinéa du 1 du IV de l'article 1727 du CGI, le point de départ de l'intérêt de retard est le premier jour du mois suivant celui au cours duquel l'impôt doit être acquitté, et son terme le dernier jour du mois du paiement effectif.

Des modalités particulières de décompte, tant pour le point de départ que le terme de l'intérêt de retard, sont prévues, notamment en matière d'impôt sur le

(1) Conseil d'État, avis contentieux, 12 avril 2002, Société anonyme financière Labeyrie, n° 239693, au Recueil.

(2) Cour de cassation, chambre commerciale, 4 février 2004, n° 01-02650. L'exclusion de la qualification de « pénalité » peut être contestée dans la mesure où les intérêts de retard peuvent être assimilés à une pénalité. Le terme « sanction », pour en exclure les intérêts de retard, est plus approprié.

(3) Cour de cassation, chambre commerciale, 17 mars 2004, n° 02-19276, Bull. IV, n° 57, page 59.

(4) Voir par exemple le commentaire de la décision n° 2011-124 QPC du 29 avril 2011, Mme Catherine B. [Majoration de 10 % pour retard de paiement de l'impôt], page 3. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a également considéré que la majoration de 10 % prévue à l'article 1730 du CGI n'était pas une sanction au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

(5) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, article 29.

revenu, de sommes devant être acquittées auprès des administrations fiscales ou encore de taxes sur le chiffre d'affaires.

Illustration du calcul de l'intérêt de retard

Un contribuable doit, au titre de droits de mutation à titre onéreux, une somme de 10 000 euros devant être acquittée le 15 avril.

Il ne verse cette somme que le 11 août suivant.

Le point de départ de l'intérêt de retard sera le 1^{er} mai ; son terme le 31 août. L'intérêt court donc sur quatre mois.

Le montant dû au titre de cet intérêt sera de :

$5\,000 \times (0,40 \% \times 4) = 80$ euros.

L'article 3 du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 novembre 2017, prévoit au 2° de son I une réduction de moitié du montant dû au titre de l'intérêt de retard en cas de dépôt spontané par le contribuable, avant que le délai d'exercice du droit de reprise de l'administration n'expire, d'une déclaration rectificative, sous réserve de bonne foi et que la déclaration soit accompagnée du paiement dû.

3. Un champ élargi en 2016 aux taxes prévues par le code des douanes

L'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2016⁽¹⁾ a introduit, dans le code des douanes, un article 440 *bis*, prévoyant que le contribuable qui n'a pas réglé, dans les délais impartis, des contributions indirectes prévues par le code des douanes, est redevable d'un intérêt de retard dont le taux est de 0,40 % par mois, soit 4,8 % par an.

Ses modalités de calcul sont les mêmes que celles de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI : le point de départ est le premier jour du mois suivant celui de la date légale du paiement, le terme le dernier jour du mois du paiement effectif.

B. LE TAUX DES INTÉRÊTS MORATOIRES DUS PAR L'ÉTAT ET LE CONTRIBUTUABLE

Les intérêts moratoires peuvent être dus par l'État et par les contribuables, selon le sort réservé aux réclamations et aux recours juridictionnels.

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

1. Les intérêts moratoires dus par l'État

a. Les hypothèses de versement des intérêts moratoires par l'État

Les intérêts moratoires dus par l'État sont prévus à l'article L. 208 du LPF. Ils concernent les situations dans lesquelles le dégrèvement d'impôt résulte :

- d'une condamnation de l'État par une juridiction ;
- d'une décision de l'administration, à la suite d'une réclamation présentée par le contribuable et tendant à la réparation d'une erreur commise dans l'assiette ou le calcul de l'impôt contesté.

Dans ces deux hypothèses, l'État doit verser :

- les sommes qu'il a déjà perçues du contribuable, c'est-à-dire le montant de l'impôt indûment payé par ce dernier ;
- des intérêts moratoires assis sur ces sommes.

Dans le cas d'impôts donnant lieu au versement d'acomptes, qui peuvent excéder *in fine* le montant de l'impôt réellement dû, le remboursement de l'excédent au contribuable n'est pas assorti d'intérêts moratoires⁽¹⁾. À titre d'exemple, le fait que le montant cumulé des quatre acomptes d'impôt sur les sociétés (IS) versés au cours d'un exercice excède l'IS finalement dû au titre de cet exercice, conduit à une restitution de l'excédent, sans intérêts.

b. Le taux des intérêts moratoires

L'article L. 208 du LPF prévoit que le taux des intérêts moratoires dus par l'État est celui de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI, c'est-à-dire un taux de 0,40 % par mois, soit 4,8 % par an.

Le renvoi au taux de l'intérêt de retard résulte de l'article 29 de la loi de finances pour 2006 précitée. Jusque-là, le taux de l'intérêt moratoire était celui de l'intérêt légal. Ce renvoi s'est accompagné, ainsi qu'il a été vu, d'une baisse du taux de l'intérêt de retard, qui est passé de 0,75 % à 0,40 % par mois, justifiée par l'écart trop important entre le taux de l'intérêt de retard (9 % par an) et celui de l'intérêt légal, qui était de 2,05 % en 2005.

(1) Conseil d'État, 30 juin 2004, Société Akzo Nobel, n° 242893, au Recueil.

Le taux de l'intérêt légal

L'intérêt légal est une somme d'argent due par un débiteur à son créancier, dans l'hypothèse d'un retard de paiement. Il s'applique à toute somme due par une personne à une autre, à la suite d'une décision de justice.

Le taux de l'intérêt légal est prévu à l'article L. 313-2 du code monétaire et financier (CMF). Jusqu'en 2015, ce taux était fixé par décret pour toute l'année civile et correspondait à la moyenne arithmétique des douze dernières moyennes mensuelles des taux de rendement actuariel des adjudications de bons du Trésor à taux fixe (BTF) à treize semaines :

Depuis le 1^{er} janvier 2015 ⁽¹⁾, le taux de l'intérêt légal est fixé :

- par arrêté du ministre chargé de l'économie, et non plus par décret ;
- pour chaque semestre, et non plus pour l'année civile entière ;
- en fonction du taux directeur de la Banque centrale européenne (BCE) sur les opérations principales de refinancement et des taux pratiqués par les établissements de crédit et les sociétés de financement (taux effectifs moyens consentis aux particuliers).

Deux taux sont applicables, en fonction de la qualité du créancier :

- un premier taux lorsque le créancier est une personne physique n'agissant pas pour des besoins professionnels (c'est-à-dire un particulier). Pour le second semestre 2017, ce taux est de 3,94 % ;
- un second taux, dans les autres cas (notamment lorsque le créancier est un professionnel ou une personne morale de droit public). Pour le second semestre 2017, ce taux est de 0,90 %.

Un taux majoré est applicable au débiteur qui ne paie pas dans un délai de deux mois suivant la date d'application du jugement le condamnant à payer. Ce taux correspond au taux normal, majoré de 5 points (soit 8,94 % ou 5,90 % selon la qualité du créancier).

Les modalités de calcul de ces taux sont prévues à l'article D. 313-1-A du CMF.

(1) En vertu de des articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance n° 2014-947 du 20 août 2014 relative au taux de l'intérêt légal.

c. La liquidation des intérêts moratoires

Les intérêts moratoires courent à compter du jour du paiement par le contribuable ⁽¹⁾ de la somme indûment payée ⁽²⁾ et prennent fin au jour du remboursement par l'administration. Le jour du paiement et celui du remboursement sont intégrés à la période retenue pour le calcul.

(1) Qui s'entend comme une personne ayant acquitté un prélèvement obligatoire français, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'il soit non-résident (voir, à titre d'illustration, la réponse ministérielle à la question écrite n° 95150 de notre ancien collègue Christophe Premat, portant sur le contentieux « De Ruyter » – Journal officiel, 25 octobre 2016, page 8892).

(2) Lorsque la date de paiement de l'imposition diffère de celle à laquelle l'État dispose effectivement des sommes, c'est la première de ces deux dates qui est retenue. Le point de départ est en effet fixé à la date à laquelle les sommes indûment payées sont devenues indisponibles pour le contribuable, peu importe ensuite que l'État n'en dispose effectivement qu'ultérieurement (Conseil d'État, 5 juin 2015, Société Groupe Bruxelles Lambert, n° 373858, aux Tables).

Dans le cadre d'impôts faisant l'objet d'acomptes, le point de départ des intérêts moratoires se situe, au plus tôt, à la date de liquidation du solde de l'impôt (ainsi qu'il a été vu, les éventuels excédents d'acompte n'ouvrent pas droit aux intérêts).

Illustration du calcul de l'intérêt moratoire

Un contribuable obtient le 14 mars N + 1 le dégrèvement d'une imposition indue ayant fait l'objet d'un paiement unique de 7 500 euros le 12 septembre N.

Les mois comptent pour 30 jours et l'année pour 360 jours ⁽¹⁾. Le nombre de jours sur lesquels les intérêts courent est donc de : $19 + 5 \times 30 + 14 = 183 / 360$.

Le montant des intérêts moratoires est donc de :

$5\,000 \times [(183 / 360) \times 4,8 \text{ \%}] = 122$ euros.

(1) Bulletin officiel des finances publiques, *BOI-CTX-DG-20-50-30*, § 130.

Les intérêts moratoires, à la différence de l'intérêt légal lorsqu'une telle demande est faite au juge, ne sont pas capitalisés, c'est-à-dire qu'ils ne produisent pas eux-mêmes d'intérêts.

Toutefois, il est prévu que, lorsque l'administration rembourse l'impôt indu (le capital) sans assortir ce remboursement des intérêts, ces derniers constituent une créance qui, elle, produit des intérêts. Cet aménagement est cohérent dans la mesure où il conduit à sanctionner le retard pris par l'administration dans le paiement d'une somme due au contribuable et l'incite donc à payer l'intégralité des montants dus au moment prévu. Sans cela, l'État pourrait ne verser que le capital, omettre les intérêts et ne subir aucune conséquence pécuniaire.

2. Les intérêts moratoires dus par le contribuable

Les contribuables peuvent devoir des intérêts moratoires à l'État, en application de l'article L. 209 du LPF, lorsqu'ils ont saisi une juridiction d'une demande tendant à l'annulation ou à la réduction d'une imposition établie à la suite d'une rectification, et que cette demande a été rejetée (même partiellement). Ils sont également dus lorsque le contribuable se désiste de l'instance.

Le taux de ces intérêts moratoires est, comme pour ceux dus par l'État, celui de l'intérêt de retard – soit 0,40 % par mois –, l'article L. 209 du LPF, comme l'article L. 208 du même code, renvoyant à l'article 1727 du CGI.

Leur point de départ est fixé au premier jour du treizième mois suivant celui de la date limite de paiement des montants dus, afin de tenir compte de la majoration de 10 % prévue à l'article 1730 du CGI, qui couvre la première année de retard de paiement de l'imposition. Sans ce décalage temporel, le cumul de cette majoration et des intérêts serait trop lourd pour le contribuable.

3. Les intérêts moratoires applicables à la commande publique

En matière de commande publique, les intérêts moratoires visent à réparer le préjudice subi par le cocontractant de l'administration du fait d'un retard de paiement par celle-ci.

En application de l'article 8 du décret du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique ⁽¹⁾, le taux des intérêts moratoires, pour les marchés conclus à compter du 16 mars 2013, est égal au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne (BCE) à ses opérations principales de refinancement les plus récentes en vigueur au premier jour du semestre de l'année civile au cours duquel les intérêts moratoires ont commencé à courir, majoré de huit points.

En conséquence, ce taux est, en 2017, de 8 % (le taux de référence de la BCE étant de 0 %).

Pour les marchés conclus avant le 16 mars 2013, le taux est, en application du II de l'article 5 du décret du 21 février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics ⁽²⁾ :

– le taux directeur de la BCE majoré de sept points pour l'État, les établissements publics administratifs nationaux, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux ;

– le taux de l'intérêt légal majoré de deux points pour les établissements publics de santé et les établissements de santé des armées.

S'ajoute à ces intérêts une indemnité forfaitaire de 40 euros pour frais de recouvrement.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Le taux de l'intérêt de retard, auquel sont adossés ceux des intérêts moratoires dus par l'État et les contribuables, apparaît excessif au regard de la situation économique et des taux du marché. Son niveau conduit en outre à faire supporter à l'État une charge très lourde, sans rapport avec le « prix du temps », compte tenu de la multiplication des contentieux de série, celui lié à la contribution de 3 % sur les montants distribués en étant l'illustration ultime.

(1) Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

(2) Décret n° 2002-232 du 21 février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics.

A. UN TAUX EXCESSIF AU REGARD DES TAUX DU MARCHÉ

L'intérêt de retard, de même que les intérêts moratoires, ont pour fonction de réparer le préjudice subi du fait du retard de paiement d'une créance par son débiteur et visent ainsi à rembourser le « prix du temps ». Or, aujourd'hui, tout comme en 2006 lors de la première diminution de l'intérêt de retard, le taux applicable apparaît déconnecté du « prix du temps ».

1. La faiblesse du taux d'inflation

La faiblesse de l'inflation tempère l'intensité du « prix du temps », le fait de ne pas disposer d'une somme pendant une certaine période ne conduisant alors pas à beaucoup éroder sa valeur.

Or, l'inflation a connu une importante baisse depuis 2011. Le tableau et le graphique suivant illustrent l'évolution du taux d'inflation en France sur la période 2007-2016.

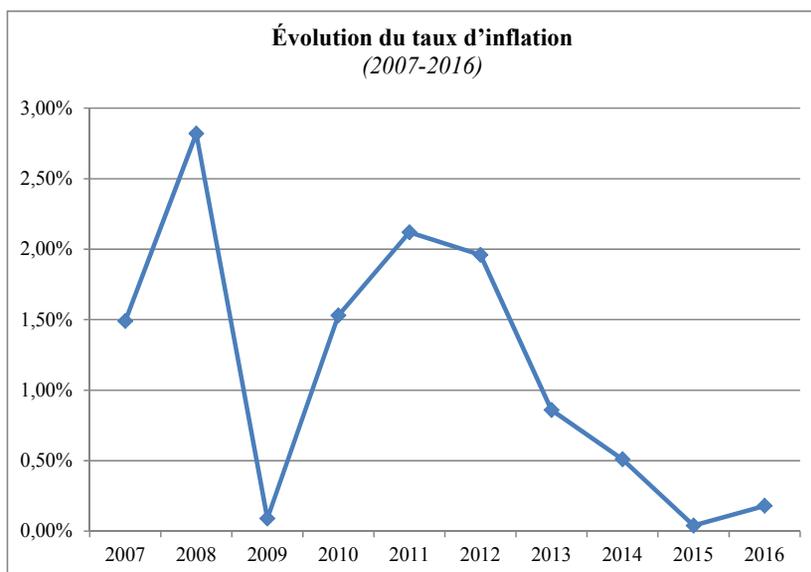
TAUX D'INFLATION EN FRANCE (2007-2016)

(en %)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9	0,5	0,0	0,2

NB : variation annuelle.

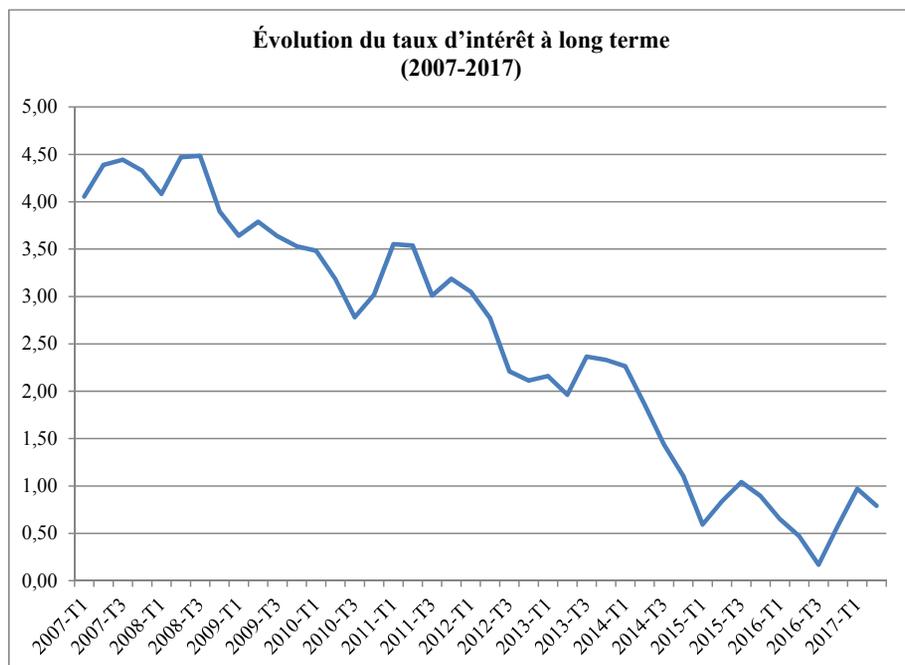
Source : INSEE.



Pour 2017, les prévisions du Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative font état d'une inflation à 1,1 %.

2. La faiblesse du taux des obligations d'État

Le taux des obligations d'État à échéance de dix ans (obligations assimilables du Trésor – OAT – à dix ans), qui correspond au taux d'intérêt à long terme, a connu ces dernières années une diminution importante et relativement constante : si des ressauts peuvent être constatés à certaine période, la tendance baissière est manifeste, ainsi que l'illustre le graphique suivant (figurant le taux d'intérêt à long terme par trimestre, depuis 2007).



Source : OCDE.

Actuellement, le taux à long terme est situé autour de 0,70 %.

Quant au taux d'intérêt à court terme (à trois mois), il est négatif depuis le second trimestre 2015 et se situe actuellement autour de - 0,70 %.

3. La baisse du taux de l'intérêt légal

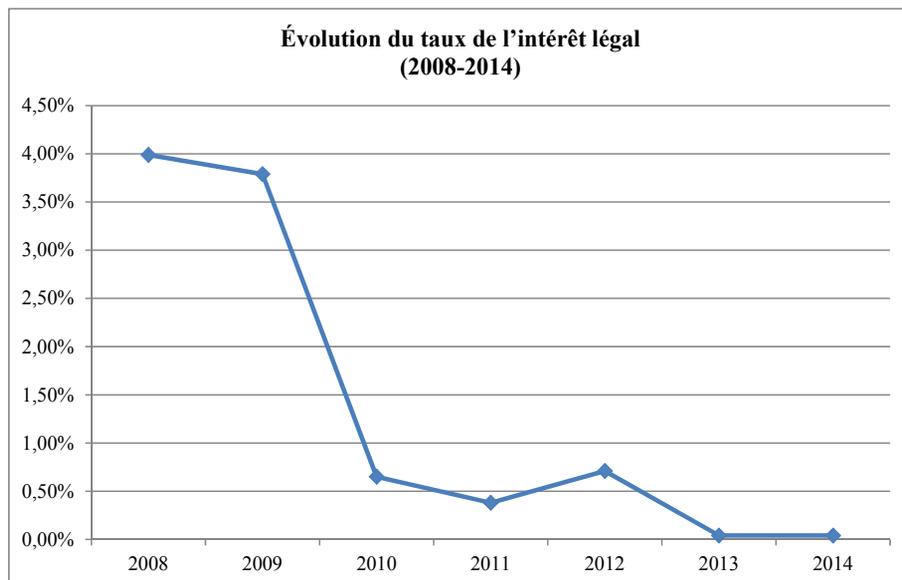
En cohérence avec les précédents constats, le taux de l'intérêt légal a, lui aussi, connu une importante diminution qu'illustrent le tableau et le graphique suivants, faisant état de l'évolution du taux de l'intérêt légal depuis 2008.

ÉVOLUTION DU TAUX DE L'INTÉRÊT LÉGAL (2008-2014)

(en %)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3,99%	3,79%	0,65%	0,38%	0,71%	0,04%	0,04%

Source : Banque de France.



À compter de 2015, ainsi qu'il a été vu, les modalités de calcul du taux de l'intérêt légal ont changé :

- les éléments pris en compte pour sa détermination ont été modifiés ;
- le taux est fixé pour un semestre et non plus pour l'année civile pleine ;
- une distinction est introduite selon la qualité du créancier.

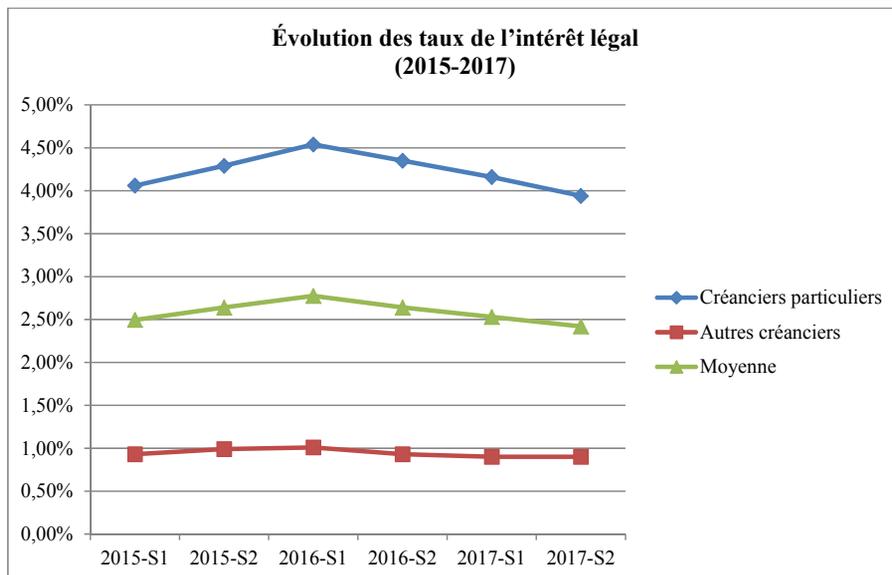
Le tableau ci-après fait état de l'évolution du taux depuis 2015, illustrée par le graphique suivant.

TAUX DE L'INTÉRÊT LÉGAL (2015-2017)

(en %)

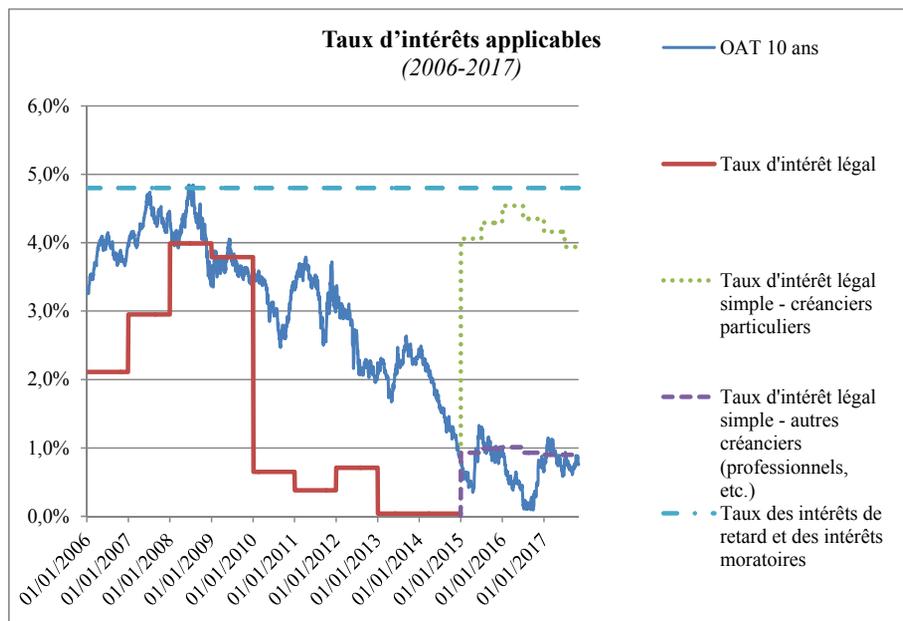
Créanciers	2015		2016		2017	
	S1	S2	S1	S2	S1	S2
Créanciers particuliers	4,06	4,29	4,54	4,35	4,16	3,94
Autres créanciers	0,93	0,99	1,01	0,93	0,90	0,90

Source : Banque de France.



4. Synthèse de l'évolution des différents taux d'intérêts

Le tableau suivant dresse la synthèse de l'évolution des différents taux d'intérêts applicables sur la période 2006-2017.



Source : Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018 – Annexe n° 37 – Remboursements et dégrèvements, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 273, 12 octobre 2017.

Depuis 2008, le taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires est systématiquement supérieur à l'ensemble des autres taux censés représenter le « prix du temps ».

B. LA CROISSANCE ÉLEVÉE DU COÛT DES INTÉRÊTS MORATOIRES DUS PAR L'ÉTAT

Parallèlement à la forte tendance baissière des taux d'intérêts du marché, l'État a fait face à des contentieux de série de plus en plus nombreux, la plupart résultant d'incompatibilités de la législation nationale avec le droit de l'Union européenne.

Comme le relève notre collègue Christine Pires Beaune, dans son rapport spécial sur la mission *Remboursements et dégrèvements* fait dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018⁽¹⁾, le montant de la provision pour litiges fiscaux a doublé entre décembre 2012 et décembre 2016, pour s'établir à 23,98 milliards d'euros au 31 décembre 2016. S'agissant des intérêts moratoires pris isolément, le montant provisionné à cette date était de 4,217 milliards d'euros, tous litiges confondus.

Le dernier contentieux de série en date est celui de la contribution de 3 % sur les montants distribués prévue à l'article 235 *ter* ZCA du CGI. Cette contribution, jugée incompatible avec la directive mère-fille par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le 17 mai 2017⁽²⁾, a été censurée totalement pour rupture d'égalité par le Conseil constitutionnel le 6 octobre 2017⁽³⁾.

Initialement évalué à 5,7 milliards d'euros, provisionnés entre 2018 et 2021 dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022, le coût de ce contentieux est désormais évalué entre 9 et 10 milliards d'euros, dont environ un milliard d'euros au titre des seuls intérêts moratoires, ainsi qu'il ressort du tableau suivant.

(1) Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018 – Annexe n° 37 – Remboursements et dégrèvements, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 273, 12 octobre 2017.

(2) Cour de justice de l'Union européenne, 17 mai 2017, Association française des entreprises privées et autres, n° C-365/16.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués]. Pour le détail des éléments relatifs à ce contentieux, il est renvoyé au commentaire de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2018 (Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, tome II, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 273, 12 octobre 2017, pages 506-516) et au commentaire de l'article 1^{er} de la première loi de finances rectificative pour 2017 (Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 365, 3 novembre 2017, pages 34-77).

COÛT DU CONTENTIEUX LIÉ À LA CONTRIBUTION DE 3 %

(données établies sur la base des contentieux enregistrés au 30 octobre 2017)

(en millions d'euros)

Nombre de réclamants	Montant des droits contestés	Intérêts moratoires estimés	Total dû	Part des intérêts moratoires dans le total dû
3 831	7 877	954	8 831	10,8 %

Source : réponses au questionnaire du Rapporteur général sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Le montant des intérêts moratoires et la part qu'ils représentent dans le coût total du contentieux – plus de 10 % – apparaissent totalement déconnectés du « prix du temps », tel qu'il résulte des taux du marché précédemment présentés.

En ne tenant compte que des principaux litiges fiscaux européens, le montant des intérêts moratoires dus par l'État s'établit à plus de 2 milliards d'euros, selon la ventilation présentée dans le tableau suivant.

INTÉRÊTS MORATOIRES RELATIFS AUX PRINCIPAUX CONTENTIEUX FISCAUX

(en millions d'euros)

Contentieux	Montant des intérêts moratoires depuis 2007
OPCVM	840
Précompte	220
<i>De Ruyter</i>	7
<i>Stéria</i>	39
Contribution de 3 % sur les montants distribués	954
Total	2 060

N.B. : la présentation de chacun des contentieux est faite dans le rapport spécial sur la mission *Remboursements et dégrèvements* précédemment mentionné.

Source : réponses au questionnaire du Rapporteur général sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017 et réponses aux questionnaires budgétaires de la rapporteure spéciale de la mission *Remboursements et dégrèvements* sur le projet de loi de finances pour 2018.

En conséquence, au-delà des considérations économiques ou liées à l'équité, la baisse du taux des intérêts moratoires peut présenter un véritable enjeu budgétaire pour l'État.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit une diminution de moitié des taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires, afin de tenir compte du niveau des taux d'intérêt du marché.

A. LA RÉDUCTION DE MOITIÉ DES TAUX DE L'INTÉRÊT DE RETARD ET DES INTÉRÊTS MORATOIRES

Le **II** du présent article, cœur du dispositif, modifie le **III** de l'article 1727 du CGI, qui détermine le taux de l'intérêt de retard en matière fiscale. En vertu de ce **II**, le **taux de l'intérêt de retard passerait de 0,40 % à 0,20 % par mois**, soit de **4,80 % à 2,40 % par an**.

Cette modification entraîne automatiquement une division par deux du taux de l'intérêt moratoire :

– **dû par l'État** à un contribuable en application de l'article L. 208 du LPF ;

– **dû par un contribuable** à l'État en application de l'article L. 209 du LPF.

Ces deux articles, ainsi qu'il a été vu, renvoient en effet au taux de l'intérêt de retard mentionné au **III** de l'article 1727 du CGI.

Le **I** du présent article constitue une mesure de coordination à l'article 440 *bis* du code des douanes, divisant également par deux le taux de l'intérêt de retard au titre des impositions prévues par ce code.

Le présent article ne modifie pas les taux des intérêts moratoires applicables dans le cadre des marchés publics, mais il n'a pas à le faire : dans la mesure où ces taux sont fixés par voie réglementaire, si le Gouvernement le juge opportun, il aura le loisir de le faire sans intervention législative.

B. DES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR ASSURANT UNE SÉCURITÉ JURIDIQUE MAXIMALE

Le taux de 0,20 % par mois résultant du présent article s'appliquera aux intérêts courant à compter de 2018, garantissant au dispositif une compatibilité totale avec les normes supérieures (Constitution et droit européen).

1. L'application du nouveau taux aux intérêts courant à compter du 1^{er} janvier 2018

Aux termes du **III** du présent article, la réduction de moitié des taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire prévue aux **I** et **II** ne s'appliquera pas aux intérêts courant à compter du 1^{er} janvier 2018. Il s'agit des mêmes modalités d'entrée en vigueur que celles retenues dans la loi de finances pour 2006 précitée.

Le présent article est donc une « mesure de flux », ne concernant que l'avenir et n'affectant pas les intérêts courus jusqu'au 31 décembre 2017.

Cela entraînera un dualisme pour les intérêts dont le point de départ est antérieur au 1^{er} janvier 2018 mais qui, faute de paiement du principal à cette date, continueront de courir :

– pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2018, le taux actuellement en vigueur de 0,40 % par mois s’applique ;

– à partir du 1^{er} janvier 2018 et jusqu’au paiement du principal (remboursement du contribuable ou paiement de la somme due à l’État, selon les hypothèses), ce sera le nouveau taux de 0,20 % par mois qui s’appliquera.

Ces modalités d’entrée en vigueur, les plus solides juridiquement et les plus équitables, font écho à la déclaration du ministre de l’économie et des finances, M. Bruno Le Maire, faite le 6 novembre dernier lors des débats à l’Assemblée nationale sur le premier projet de loi de finances rectificative au sujet des intérêts moratoires dus par l’État : « *La modification du taux des intérêts moratoires ne vaut que pour l’avenir, donc cela ne change absolument rien au solde du remboursement que nous aurons à effectuer [au titre de la contribution de 3 % sur les montants distribués].* » ⁽¹⁾

Illustration du calcul de l’intérêt de retard à cheval sur 2017 et 2018

Un contribuable doit 10 000 euros le 15 septembre 2017. Il l’acquitte le 16 mars 2018.

Est applicable le droit commun, prévu au premier alinéa du 1 du IV de l’article 1727, en vertu duquel l’intérêt de retard court du premier jour du mois suivant la date de paiement théorique au dernier jour du mois du paiement effectif.

L’intérêt de retard court donc du 1^{er} octobre 2017 au 31 mars 2018, soit sur une période de six mois :

- trois mois au taux de 0,40 % par mois, soit 1,20 % ;
- trois mois au taux de 0,20 % par mois, soit 0,60 %.

En tout, le contribuable devra, en plus du principal de 10 000 euros, un intérêt de retard de $10\,000 \times 1,80\% = 180$ euros.

2. Des modalités d’entrée en vigueur simples et évitant tout risque de censure

Le choix de n’appliquer le nouveau taux qu’aux intérêts courant à compter du 1^{er} janvier 2018 est la solution la plus sûre d’un point de vue juridique, et la plus simple.

Il aurait été envisageable de prévoir que ce taux réduit de moitié s’applique aux intérêts courant à compter du 15 novembre 2017, date de présentation du dispositif en Conseil des ministres (et à la commission des finances de notre

(1) Assemblée nationale, XV^e législature, session ordinaire de 2017-2018, compte rendu intégral des débats, séance du 6 novembre 2017.

Assemblée). Néanmoins, une telle solution n'aurait pas permis de réduire le coût des intérêts moratoires dus au titre de la contribution de 3 % (ou très peu, seulement pour la partie courant du 15 novembre 2017 au remboursement). En outre, elle aurait pu présenter une certaine complexité technique, notamment dans l'hypothèse de remboursements ou de redressements intervenus entre le 15 novembre et la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi : l'administration devant appliquer le droit en vigueur à la date de sa décision, une application légèrement rétroactive aurait conduit à des rectifications sur des décisions à peine prises.

Une autre piste aurait pu consister en une application aux décisions de dégrèvement ou de redressement prises à compter du 15 novembre 2017. L'avantage évident d'une telle solution réside dans l'application potentielle du nouveau taux aux réclamations déjà déposées, particulièrement celles faites dans le cadre du contentieux lié à la contribution de 3 %. Eu égard au montant des intérêts moratoires dus par l'État, proche du milliard d'euros, un taux réduit de moitié permettrait un gain budgétaire de l'ordre de 500 millions d'euros au titre de ces seules réclamations.

Cependant, une telle solution présenterait plusieurs difficultés juridiques.

a. Les risques constitutionnels d'une application rétroactive

Une application du nouveau taux aux décisions rendues à compter du 15 novembre 2017 conduirait à traiter de manière différente des contribuables placés dans la même situation dans la mesure où leurs réclamations seraient antérieures à cette date. Ce traitement différencié ne reposerait que sur un seul critère : la date de décision de dégrèvement (pour rester sur le sujet du contentieux lié à la contribution de 3 %).

Or, la date à laquelle une décision de dégrèvement intervient ne paraît pas pouvoir constituer une différence de situation objective justifiant une différence de traitement de contribuables qui, au contraire, sont placés dans la même situation.

Au demeurant, cela conduirait à laisser à l'administration un pouvoir discrétionnaire pour le bénéfice, par les contribuables, de leurs droits : en effet, c'est l'administration qui dispose du pouvoir de prendre les décisions en cause et qui est maîtresse de leur calendrier. Dès lors, elle pourrait être tentée de retarder la prise des décisions, ou à tout le moins de ne pas faire preuve d'une célérité maximale, uniquement pour rendre les décisions après le 15 novembre 2017 ⁽¹⁾.

Si l'administration fiscale française est d'une qualité remarquable et qu'il paraît *a priori* exclu qu'elle puisse adopter un tel comportement, ce dernier reste néanmoins possible en théorie.

(1) Dans une telle hypothèse, le gain résultant d'une application intégrale du nouveau taux réduit excéderait largement la perte due aux jours supplémentaires pendant lesquels les intérêts auraient couru.

Dans ces conditions, le risque lié à une rupture d'égalité entre contribuables paraît élevé, sinon acquis. C'est d'ailleurs ce que relève l'évaluation préalable du présent article, ce qui a conduit le Gouvernement à écarter expressément la solution consistant à appliquer le nouveau taux aux réclamations déposées.

b. Les risques liés aux droits garantis par la convention européenne des droits de l'homme d'une application rétroactive

Cette solution, si elle ne méconnaîtrait pas le droit à un procès équitable protégé par le premier paragraphe de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽¹⁾, risquerait par ailleurs de porter atteinte au droit au respect des biens, garanti par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention (article 1P1), aux termes duquel :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

« Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a ainsi pu rappeler, dans son arrêt *Société Sud Parisienne de Construction c. France* du 11 février 2010 ⁽²⁾, que les intérêts moratoires sont des biens au sens de l'article 1P1. Est également couverte par l'article 1P1 l'« *espérance légitime* » d'obtenir le remboursement d'une somme ayant le caractère d'un bien ⁽³⁾.

● Certes, la Cour admet des ingérences dans les droits garantis, en particulier dans celui au respect des biens, et elle avait reconnu que, dans l'affaire française précitée, l'application rétroactive d'un nouveau taux d'intérêts moratoires, plus faible, procédait d'une correction, « *dans un rapport raisonnable à l'inflation, [d'un] écart résultant du changement des conditions monétaires intervenu depuis lors* » ⁽⁴⁾ et « *avait eu pour seul effet pour la requérante de fixer à son profit des intérêts moratoires – c'est-à-dire des intérêts destinés à compenser*

(1) *Les intérêts de retard et moratoires ne revêtant pas le caractère d'une sanction, ils sont exclus du champ de ce droit, qui couvre les matières pénales – dont ne relèvent pas ces intérêts – et civiles (le contentieux fiscal échappant au champ des droits et obligations de caractère civil). Voir notamment Cour de cassation, chambre commerciale, 17 mars 2004, n° 02-19276 précité, et 12 juillet 2004, n° 01-11403, Bull. 2004 IV, n° 153, page 167.*

(2) *Cour européenne des droits de l'homme, 11 février 2010, Société Sud Parisienne de Construction c. France, n° 33704/04. Était en cause la réduction rétroactive du taux d'intérêts moratoires contractuels.*

(3) *Cour européenne des droits de l'homme, 14 février 2006, Lecarpentier et al. c. France, n° 67847/01, point 37.*

(4) *Id., point 43.*

pour le créancier le retard de paiement du débiteur – à un taux adapté aux coûts réels supportés par elle du fait de ce retard (...)»⁽¹⁾.

Par ailleurs, la Cour considère qu'une atteinte à une fraction des intérêts moratoires dus (résultant d'une baisse de leur taux) n'est pas aussi grave et disproportionnée qu'une atteinte au principal, c'est-à-dire à la somme sur laquelle les intérêts sont assis ou qu'une atteinte au principe même des intérêts moratoires.

Dès lors, il pourrait être tentant de transposer ce raisonnement au contentieux lié à la contribution de 3 % :

– le principal, c'est-à-dire l'impôt indûment versé, n'est pas remis en cause ;

– les intérêts ne sont pas remis en cause dans leur principe, seule une fraction (la moitié) étant atteinte par la baisse du taux proposée ;

– cette baisse proposée est motivée par un ajustement des taux au contexte économique et à la diminution du « prix du temps ».

• Toutefois, une transposition pure et simple du raisonnement de la Cour au contentieux de la contribution de 3 % ne va pas de soi et pourrait présenter des risques au regard du droit européen conventionnel.

En premier lieu, dans l'arrêt *Société Sud Parisienne de Construction*, étaient en cause des intérêts moratoires contractuels dus au titre d'un retard de paiement dans l'exécution d'un marché. Il ne s'agissait pas du paiement indu pendant plusieurs années d'un impôt invalidé par des juridictions et dont le montant cumulé, pour chaque contribuable, peut se révéler conséquent.

En deuxième lieu, la baisse du taux consistait à passer de 17 % à 11,5 %, le taux de l'intérêt légal étant de 9,5 %. Si le rapport du double au simple proposé par le présent article peut se retrouver dans l'espèce présentée, il n'en reste pas moins certain que l'ampleur des montants en cause et leur déconnexion des conditions économiques étaient plus prononcées : l'application d'un taux de 17 % au lieu de 9,5 % ou 11,5 % a plus de conséquence que l'application d'un taux de 4,8 % au lieu de 2,4 %.

En troisième lieu, la motivation économique, liée à une forte baisse de l'inflation entre la date à laquelle le niveau des taux initiaux avait été décidé et celle de l'abaissement de ce taux, était beaucoup plus prononcée elle aussi :

– les anciens taux avaient été fixés en 1981, période connaissant une inflation supérieure à 13 % ;

– sur la période courant du point de départ des intérêts (1988) à la fixation du nouveau taux (1996), l'inflation était à un niveau situé autour de 3 %.

(1) Id. point 43.

Sur la période 2012-2017, en revanche, l'inflation a certes baissé, mais pas dans des proportions comparables, ainsi qu'il a été vu, et n'a pas dépassé 2 %.

Enfin, en quatrième et dernier lieu, bien que motivée par un ajustement du taux d'intérêt à l'évolution des conditions économiques, la mesure, si elle s'appliquait aux réclamations en cours, pourrait être vue comme mue par des considérations purement budgétaires (notamment du fait de la moindre ampleur de l'ajustement économique par rapport à celui qui avait donné lieu à l'arrêt précité). Or, si de telles considérations sont légitimes, elles permettent rarement de justifier une ingérence dans les droits garantis.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

La réduction de moitié des taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires aura inévitablement un impact sur le budget de l'État, bien que celui-ci ne soit pas chiffré, et mettra les montants dus au titre de ces intérêts en adéquation avec le « prix du temps », y compris pour les contribuables.

A. UN IMPACT BUDGÉTAIRE NON CHIFFRÉ

Diviser par deux le taux de l'intérêt de retard et des intérêts moratoires aura nécessairement des conséquences budgétaires :

– les sommes encaissées au titre des intérêts de retard prévus par le CGI et le code des douanes et au titre des intérêts moratoires dus par les contribuables seront réduites de moitié ;

– les sommes versées par l'État au titre des intérêts moratoires qu'il doit seront diminuées dans la même proportion.

À cet égard, il peut paraître regrettable que l'évaluation préalable, malgré les difficultés à réaliser une estimation prospective de la mesure liée aux intérêts futurs, ne contienne aucun élément de chiffrage assis sur les notifications réalisées lors des années précédentes et les montants encaissés ou versés ces mêmes années.

Interrogée sur ce point par le Rapporteur général, l'administration fiscale a indiqué que la difficulté de chiffrage, au-delà du caractère délicat des projections en la matière, résidait dans le fait que le système d'information financière de l'État ne distingue pas le montant des paiements des sanctions et des intérêts de retard. Néanmoins, il a été précisé à titre indicatif qu'environ 800 millions d'euros d'intérêts de retard sont notifiés annuellement ⁽¹⁾.

(1) Montant corroboré au titre de l'année 2016 par le ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérald Darmanin, lors de son audition par la commission des finances à l'occasion de la présentation du présent projet de loi de finances rectificative le 15 novembre 2017.

En retenant cette estimation, la division par deux du taux de l'intérêt de retard conduirait à une perte annuelle de recettes de l'ordre de 400 millions d'euros.

S'agissant des intérêts moratoires dus par l'État, qui correspondent globalement à la sous-action n° 13-08 de l'action n° 13 du programme n° 200 de la mission budgétaire *Remboursements et dégrèvements*, l'exécution 2016 a porté sur un montant de l'ordre de 500 millions d'euros. La division par deux du taux de ces intérêts diminuerait ainsi la charge pour l'État à hauteur d'environ 250 millions d'euros par an.

Si une approche prospective était retenue, elle pourrait s'appuyer sur les estimations réalisées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) au titre des litiges en cours, dans l'hypothèse d'une issue défavorable pour l'État.

D'après les informations obtenues de l'administration fiscale, à partir des litiges enregistrés au 7 novembre 2017, les intérêts moratoires potentiellement dus par l'État seraient de 3,857 milliards d'euros. En 2016, 3,2 milliards d'euros avaient été provisionnés au titre de ces intérêts.

La mesure prévue par le présent article ne conduira pas à une division par deux de ces montants, qui portent sur des litiges engagés et donc sur des intérêts qui ont déjà commencé à courir, pour certains depuis plusieurs années.

Ces données fournissent toutefois un ordre de grandeur du gain pour l'État, dans l'hypothèse – non souhaitable – où d'autres contentieux de masse, assis sur des impositions futures, devaient intervenir et se clore en défaveur de l'État (gain tout relatif au demeurant, les sommes à rembourser au principal conduisant nécessairement à un coût substantiel).

D'une manière générale, en se fondant sur la légitime espérance d'une législation future qui ne conduirait pas à des censures pour inconstitutionnalité ou des incompatibilités avec le droit européen, le présent article devrait entraîner une baisse des recettes de l'État, au titre de la diminution des intérêts de retard perçus.

B. LA PERTINENCE DE LA SOLUTION PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

1. L'opportunité d'une baisse du taux de l'ensemble des intérêts dus

Le Gouvernement aurait pu faire le choix de cantonner la mesure au taux de l'intérêt moratoire dû par l'État en application de l'article L. 208 du LPF : le Conseil d'État admet, en effet, une différence de traitement de l'État et des

contribuables, au regard des intérêts et en raison des charges particulières auxquelles l'État fait face ⁽¹⁾.

Néanmoins, une telle solution n'aurait pas été optimale dans la mesure où elle aurait certes profité à l'État, mais elle aurait maintenu à la charge des contribuables un taux disproportionné au regard du contexte économique et des taux du marché. Cela aurait conduit les contribuables à devoir des sommes excédant très largement la simple compensation du préjudice subi par le Trésor au titre du « prix du temps ».

En outre, cette solution aurait pu présenter un risque juridique. Le Conseil d'État considère en effet que, « *si l'évolution des taux du marché a conduit à une hausse relative de cet intérêt depuis son institution, cette circonstance ne lui confère pas pour autant la nature d'une sanction, dès lors que son niveau n'est pas devenu manifestement excessif au regard du taux moyen pratiqué par les prêteurs privés pour un découvert non négocié* » ⁽²⁾.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel considère que ces intérêts ont « *vocation à réparer le "prix du temps"* » ⁽³⁾. Dès lors, si le niveau de réparation en vigueur est manifestement excessif au regard de ce prix, un risque constitutionnel n'est pas à exclure (notamment à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité).

En conséquence, le Gouvernement, tout en assurant une égalité de traitement et donc une sécurisation juridique maximale du dispositif, met en œuvre une mesure d'équité.

2. L'adéquation du taux proposé

Le nouveau taux proposé, ainsi qu'il a été vu, correspond à la moitié du taux actuellement en vigueur, et s'établit donc à 0,20 % par mois, soit 2,40 % par an.

Ce taux est équilibré et adéquat :

– une baisse plus prononcée aurait pu sembler excessive et, bien que de nature à réduire encore plus le coût des intérêts moratoires dus par l'État, elle aurait également eu pour effet, sur le long terme, de diminuer les recettes supplémentaires perçues dans le cadre des redressements ;

(1) Conseil d'État, avis contentieux, 12 avril 2002, Société anonyme financière Labeyrie, précité. Le Conseil d'État estime que si les stipulations conventionnelles peuvent être invoquées pour contester une discrimination entre contribuables, « elles sont en revanche sans portée dans les rapports institués entre la puissance publique et un contribuable ». Il conclut donc en jugeant inopérant le moyen tiré de la différence entre le taux de l'intérêt de retard dû par le contribuable et celui de l'intérêt moratoire dû par l'État.

(2) Conseil d'État, avis contentieux, 12 avril 2002, Société anonyme financière Labeyrie, précité, point 1.

(3) Voir, à cet égard, le commentaire de la décision n° 2014-400 QPC du 6 juin 2014, Société Orange SA [Frais engagés pour la constitution des garanties de recouvrement des impôts contestés], page 5.

– un taux assis sur les taux du marché (par exemple sur celui des OAT à dix ans), bien que tentant eu égard à la faiblesse actuelle de ceux-ci, aurait présenté une instabilité peu souhaitable et aurait nui à la lisibilité, à la simplicité et à la prévisibilité du droit ⁽¹⁾.

Un taux de 2,40 % par an correspond au demeurant à la moyenne des deux taux en vigueur de l'intérêt légal, fixés à 3,94 % pour les créanciers particuliers et à 0,90 % pour les autres hypothèses (créanciers professionnels et personnes morales de droit public notamment). Cette moyenne, au second semestre 2017, s'établit en effet à 2,42 %.

*
* *

La commission examine l'amendement CF302 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je propose d'indexer le taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire sur le taux d'intérêt moyen fixé chaque année par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

M. le Rapporteur général. Je me demande de quel taux d'intérêt il s'agit : d'un taux d'intérêt à long terme sur dix ans ? du taux à court terme, sur trois mois ? d'un taux à une autre échéance, d'un an, de sept ans ?

M. Charles de Courson. Dans un premier temps, j'avais prévu une indexation sur les obligations assimilables du Trésor (OAT), mais on m'a objecté qu'elles pouvaient disparaître. Je me suis tourné vers l'INSEE et j'ai retenu le taux moyen pondéré des obligations garanties par l'État.

M. le Rapporteur général. Mais l'amendement ne le précise pas.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit d'un amendement d'appel.

Mme Valérie Rabault. Je soutiens cet amendement. Comme M. de Courson, il me semble important de prendre en compte la réalité économique des taux. Un taux fixe de 0,4 % par mois n'est pas pertinent si les taux du marché atteignent 5 %. Lorsque j'ai cherché à rédiger un amendement en ce sens, je me suis heurtée aux mêmes difficultés. Il m'a été opposé que cela relevait du domaine réglementaire.

Mme Amélie de Montchalin. Ceux qui ont une expérience des marchés financiers savent que les taux évoluent beaucoup. Il serait assez sain de retenir des taux moyens. Une piste possible serait de créer juridiquement dans le prochain projet de loi de finances un taux de référence qui servirait à fixer les intérêts moratoires ou les intérêts de retard. C'est un débat intéressant que nous pourrions reprendre en séance : comment stabiliser juridiquement un tel dispositif ?

(1) Depuis 2006, le taux de l'intérêt moratoire, tout comme celui de l'intérêt de retard depuis 1987, est fixe, assurant aux contribuables une lisibilité bienvenue et offrant à l'État un outil de prévision opportun.

M. Jean-Paul Mattei. Pour la déductibilité de la rémunération des comptes courants d'associés, il existe un taux de référence, actualisé régulièrement, qui pourrait être un élément à prendre en compte car il nous fournirait une équivalence.

L'amendement CF302 est retiré.

La commission adopte l'article 24 sans modification.

*

* *

Article 25

Contrôle des informations sur les comptes financiers soumises à un échange automatique entre administrations fiscales

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à renforcer l'encadrement de la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations à des fins fiscales, en prévoyant plusieurs dispositions :

– il étend les missions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et de l'Autorité des marchés financiers (AMF), en prévoyant qu'elles veillent au respect par les institutions financières de leurs obligations de mise en œuvre des diligences requises pour permettre l'échange automatique d'informations ;

– corrélativement, il impose aux institutions financières de conserver pendant une période de cinq années les informations et pièces justifiant qu'elles ont réalisé les diligences nécessaires, pour permettre à l'ACPR et à l'AMF de réaliser leurs contrôles ;

– il instaure une nouvelle obligation à la charge des titulaires de comptes ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016, à savoir transmettre aux institutions financières les informations nécessaires à l'identification de leurs résidences fiscales et de leurs numéros d'identification fiscale (NIF), dans certains délais, à défaut de quoi ils encourent une sanction fiscale de 1 500 euros ;

– il instaure une nouvelle obligation à la charge des institutions financières, à savoir transmettre à l'administration fiscale la liste des titulaires de comptes n'ayant pas remis les informations nécessaires à l'identification de leurs résidences fiscales et de leurs NIF ; en cas de manquement, elles encourent une amende fiscale de 200 euros par titulaire de compte omis ;

– il impose aux institutions financières de refuser d'établir une relation contractuelle avec un titulaire de compte dont elles ne seraient pas en mesure d'identifier la résidence fiscale et le NIF.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a instauré l'article 1649 AC du CGI donnant un fondement juridique à l'obligation déclarative à la charge des institutions financières françaises, pour mettre en œuvre l'accord d'échange automatique d'informations, dit FATCA, entre la France et les États-Unis.

La première loi de finances rectificative pour 2014 a aménagé ces dispositions et instauré pour les institutions financières une sanction de 200 euros par compte déclarable incomplet ou inexact.

La loi de finances rectificative pour 2015 a de nouveau modifié l'article 1649 AC, afin de permettre la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations au sein de l'Union européenne et avec les autres pays et territoires parties à l'accord de Berlin, signé en octobre 2014 sous l'égide de l'OCDE.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement du Rapporteur général visant à tenir compte des cas où des titulaires de compte ne peuvent fournir leur numéro d'identification fiscale, par exemple parce que leur État de résidence n'en délivre pas.

I. LA MISE EN ŒUVRE DES ÉCHANGES AUTOMATIQUES D'INFORMATIONS DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE, DE L'ACCORD DE BERLIN ET DE L'ACCORD « FATCA »

L'échange automatique d'informations à des fins fiscales, permettant d'identifier des contribuables – particuliers comme entreprises – qui dissimuleraient des avoirs non déclarés à l'étranger, est longtemps apparu comme un objectif de long terme, se heurtant aux réticences des pays souhaitant protéger leur secret bancaire. Toutefois, l'adoption de la loi américaine dite « FATCA » (*Foreign Account Tax Compliance Act*) en 2010 a changé la donne, en donnant une impulsion décisive au niveau international, dans un contexte où la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales s'est peu à peu imposée comme une priorité internationale, soutenue par le G20. L'adoption de la loi FATCA a été suivie par la signature de l'accord multilatéral de Berlin concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, le 29 octobre 2014, sous l'égide de l'OCDE, tandis que, parallèlement, l'Union européenne a adopté la directive 2014/107/UE instaurant cet échange automatique d'informations entre ses États membres⁽¹⁾. L'intérêt de tels instruments de coopération apparaît d'autant plus crucial à la lumière des révélations récentes intervenues dans le cadre des « *Panama Papers* » dévoilés en avril 2016 ou encore des « *Paradise Papers* » rendus publics en novembre dernier.

De fait, les modalités traditionnelles de coopération administrative en matière fiscale, fondées sur des échanges d'informations à la demande, ont largement montré leurs limites, à la fois parce qu'elles supposent que les États

(1) Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

demandeurs sachent *a priori* ce qu'ils recherchent et parce qu'elles peuvent se heurter à la mauvaise volonté des États sollicités.

En revanche, l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales, sans demande préalable, sur les contribuables percevant des revenus ou détenant des avoirs à l'étranger, doit permettre de lever ces difficultés et représente une forte incitation, pour les contribuables concernés, à régulariser leur situation. Le succès important du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), mis en place en 2013, s'explique probablement pour une part importante par la perspective de l'entrée en vigueur de ces échanges automatiques : le STDR a ainsi reçu environ 51 000 demandes de régularisation depuis 2013, portant sur des avoirs dissimulés d'un montant total de 32 milliards d'euros, et le montant d'impôts et de pénalités recueillis dans ce cadre est évalué à 7 milliards d'euros pour la période 2014-2016.

A. TROIS DÉMARCHES ENGAGÉES EN MATIÈRE D'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS À DES FINS FISCALES

1. La loi américaine FATCA, résultant d'une initiative unilatérale des États-Unis, mise en œuvre entre la France et les États-Unis depuis septembre 2015

- Adoptée le 18 mars 2010, la loi dite « FATCA » fait obligation aux établissements financiers du monde entier de transmettre à l'administration fiscale américaine les informations dont ils disposent sur les comptes, actifs et revenus des contribuables américains ; à défaut, une retenue à la source est effectuée au taux de 30 % sur les revenus de source américaine versés à l'étranger. L'adoption de cette loi s'inscrit dans une logique unilatérale et extraterritoriale ; elle s'impose aux États et aux banques du monde entier. Toutefois, les États-Unis ont accepté le 7 février 2012 que sa mise en œuvre puisse intervenir sur la base d'accords intergouvernementaux négociés entre États.

Ces accords intergouvernementaux peuvent être conclus selon deux modèles différents, élaborés par le Trésor américain, dits « FATCA 1 » et « FATCA 2 » :

– l'accord FATCA 1, prévoyant la centralisation des informations et leur transmission par la voie gouvernementale ; ces accords sont fondés sur le principe de réciprocité, même s'ils recèlent des asymétries d'informations ;

– l'accord FATCA 2, qui ne prévoit pas de réciprocité, et reposent sur la transmission directe des données correspondantes à l'administration fiscale américaine par les établissements financiers. La levée du secret bancaire n'est pas, dans ce cas, automatique.

• L'accord conclu entre la France et les États-Unis en vue de mettre en œuvre la « loi FATCA » relève du modèle dit « FATCA 1 »⁽¹⁾ : il a été signé le 14 novembre 2013 et approuvé par la loi du 29 septembre 2014⁽²⁾.

En application de l'accord conclu en novembre 2013, les institutions financières françaises sont tenues de collecter des informations sur les personnes considérées comme des contribuables américains, à savoir les personnes physiques qui, à raison de leur citoyenneté ou de leur résidence fiscale, paient des impôts aux États-Unis, ainsi que les personnes morales passives – c'est-à-dire les entités financières, mais non les entités industrielles et commerciales. Doivent être identifiés leurs comptes financiers, leurs comptes de dépôt, leurs comptes titres ainsi que leurs contrats d'assurance (notamment d'assurance-vie), en indiquant pour chacun le nom, l'adresse et le numéro d'identification fiscale du contribuable, le numéro de compte, les intérêts et dividendes versés sur ce compte et son solde à la fin de l'année civile.

Après une période de mise en œuvre des infrastructures techniques nécessaires, permettant le recueil par l'administration fiscale des informations collectées par les institutions financières, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a procédé aux premières transmissions d'informations à l'administration fiscale américaine le 29 septembre 2015.

• Selon les informations transmises au Rapporteur général, les États-Unis ont communiqué à la France de premières informations dans le cadre de l'accord FATCA le 18 avril 2016. Ces informations portaient sur environ 55 000 comptes bancaires, dont plus de 36 000 détenus par des personnes physiques. Parmi ces comptes, seuls 6 000 contribuables français ont pu être identifiés de façon fiable.

L'administration fiscale observe que cette première exploitation des données provenant des États-Unis fait apparaître plusieurs anomalies sur la qualité des données :

– les rubriques du formulaire d'échange ne sont pas correctement renseignées, notamment s'agissant de l'identification du contribuable (le numéro d'identification fiscale n'est jamais renseigné, la date de naissance l'est rarement, l'adresse n'est pas structurée...);

– la répartition entre les personnes physiques et les personnes morales n'a pas été effectuée de façon correcte.

De nouvelles informations ont été reçues en octobre 2017 et sont en cours d'exploitation. L'administration fiscale observe qu' « *il est encore trop tôt pour se*

(1) La majorité des pays ayant conclu des accords bilatéraux avec les États-Unis ont d'ailleurs opté pour ce modèle « FATCA 1 ».

(2) Loi n° 2014-1098 du 29 septembre 2014 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA »).

prononcer définitivement sur la qualité des informations reçues de la part des États-Unis, qui, jusqu'à présent, sont très difficiles à exploiter ».

2. La définition d'une norme commune de déclaration par l'OCDE, mise en œuvre par 53 pays depuis septembre 2017, 42 pays devant faire de même en septembre 2018

• Dans le sillage de la loi FATCA, l'échange automatique d'informations promu par l'OCDE dans le cadre du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a bénéficié d'une forte mobilisation internationale. Lors du sommet de Mexico de novembre 2012, les ministres du G20 ont ainsi mandaté l'OCDE pour élaborer une norme mondiale en matière d'échange automatique d'informations sur les comptes financiers. Le modèle d'accord et la « norme commune de déclaration » (NCD) ont été approuvés par les ministres des finances du G20 à Sydney en février 2014.

Cette norme a été endossée par les chefs d'État et de gouvernement lors du G20 de novembre 2014 à Brisbane. Entre-temps, les négociations lancées en septembre 2014, auxquelles la France a pris une part active, ont abouti à la signature, le 29 octobre 2014, à Berlin, d'un accord multilatéral par lequel les États s'engagent à appliquer cette norme.

Lors de sa présentation, 94 États et territoires s'étaient engagés à mettre en œuvre cette nouvelle norme. Au 30 novembre 2017, 96 États avaient effectivement signé cet accord, dont 53 pour de premiers échanges en 2017 (tel est le cas de la France) et 42 pour de premiers échanges en 2018 ⁽¹⁾. Les États-Unis ne figurent pas parmi ces États.

Certains des États qui s'étaient engagés, dès octobre 2014, à mettre en œuvre la NCD n'ont d'ailleurs pas encore signé l'accord – tel est notamment le cas des Bahamas, de Hong Kong, de Brunei ou encore de Macao.

Année des premiers échanges	Juridictions
2017 (53 juridictions)	Afrique du Sud, Allemagne, Anguilla, Argentine, Barbade, Belgique, Bermudes, Bulgarie, Chypre, Colombie, Corée du Sud, Croatie, Curaçao, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Groenland, Guernesey, Hongrie, Îles Caïman, Île de Man, Îles Féroé, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges Britanniques, Inde, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Montserrat, Niue, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Seychelles, Slovaquie, Slovénie, Suède
2018 (42 juridictions)	Albanie, Andorre, Antigua et Barbuda, Arabie Saoudite, Aruba, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahreïn, Belize, Brésil, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Émirats Arabes Unis, Ghana, Grenade,, Îles Cook, Îles Marshall, Indonésie, Israël, Japon, Koweït, Liban, Malaisie, Maurice, Monaco, Nauru, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Qatar, Russie, Saint-Christophe et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Martin (Royaume des Pays-Bas), Saint-Vincent et les Grenadines, Samoa, Singapour, Suisse, Turquie, Uruguay

Source : données de l'OCDE arrêtées au 30 novembre 2017.

(1) Le Nigeria s'est engagé à procéder aux échanges à partir de septembre 2019.

L'approbation de cet accord, signé par la France le 29 octobre 2014, a été autorisée par la loi du 28 décembre 2015 ⁽¹⁾.

- Les principes de cette norme commune de déclaration sont proches de ceux fondant la loi FATCA. Toutefois, cette norme s'inscrit dans un cadre multilatéral, entre juridictions signataires de l'accord de Berlin, et non dans une logique bilatérale.

L'accord de Berlin prévoit ainsi que les États et territoires signataires doivent demander à leurs institutions financières de collecter auprès de leurs clients non-résidents, identifiés comme tels au moyen de règles de diligences définies dans la norme mondiale, différentes informations relatives à l'identification de leurs clients et de leurs actifs financiers et qu'elles les transmettent à l'administration fiscale. Celle-ci doit adresser ces informations aux autorités compétentes de la juridiction partenaire dans laquelle le client est résident fiscal, pour qu'elles puissent les utiliser aux fins d'appliquer leur législation fiscale.

À la différence de la loi FATCA, les échanges d'informations transitent nécessairement par les administrations fiscales des pays signataires ⁽²⁾ et aucune retenue à la source n'est prévue pour les institutions financières ne respectant pas ses dispositions. En revanche, les pays signataires doivent assurer le respect par les institutions financières de leurs obligations déclaratives. Le champ d'application de ces deux dispositifs n'est pas le même, puisque la loi FATCA s'applique aux contribuables américains, qui sont définis à la fois par la citoyenneté et la résidence, alors que l'accord de l'OCDE s'appuie sur le seul critère de résidence, qui est applicable dans la grande majorité des États. Enfin, certains seuils retenus pour les procédures de diligence allégées ou renforcées incombant aux institutions financières ne sont pas les mêmes entre la norme commune de déclaration et les accords FATCA.

L'accord de Berlin repose sur l'engagement volontaire des États : son efficacité dépend de l'ampleur de l'adhésion à ce processus, sachant que les États ou territoires refusant de signer cet accord pourront devenir (ou rester) une sorte de terre d'accueil pour les comptes non déclarés.

- Les renseignements doivent être échangés dans les neuf mois qui suivent la fin de l'année civile à laquelle ils se rapportent, c'est-à-dire avant le 30 septembre de l'année N + 1.

De ce fait, pour tous les États s'étant engagés pour de premiers échanges en 2017, parmi lesquels figure la France, les institutions financières devaient appliquer les règles de diligences permettant d'identifier les comptes des non-

(1) Loi n° 2015-1778 du 28 décembre 2015 autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.

(2) Alors que le modèle dit « FATCA 2 » permet une transmission directe des institutions financières vers l'IRS.

résidents dès le 1^{er} janvier 2016⁽¹⁾, en vue de transmettre les informations à l'administration fiscale à partir de 2017 : les premiers échanges de renseignements avec les autres pays signataires de l'accord devaient intervenir avant le 30 septembre 2017 (voir *infra*).

3. L'échange automatique d'informations au sein de l'Union européenne, appliqué depuis le 30 septembre 2017

• Les premiers pas de l'échange automatique d'informations à des fins fiscales entre pays membres de l'Union européenne datent de la directive dite « épargne » de 2003⁽²⁾, qui prévoyait un mécanisme d'échange limité aux revenus perçus sous forme d'intérêts par les non-résidents. Entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2005, cette directive a conduit tous les États membres à mettre en place des systèmes de communication automatique d'informations, à l'exception de la Belgique, du Luxembourg et de l'Autriche, qui ont bénéficié de dispositions transitoires.

L'extension du champ de cette directive à d'autres catégories de revenus, proposée à partir de 2008, a toutefois fait l'objet de blocages de la part de l'Autriche et du Luxembourg, et ce n'est qu'en mars 2014 que les modifications proposées ont été adoptées par le Conseil avec la directive 2014/48/UE du 24 mars 2014⁽³⁾.

• Parallèlement, une directive 2011/16/UE a été adoptée par le Conseil le 15 février 2011⁽⁴⁾, afin de renforcer et d'améliorer la coopération administrative fiscale entre les États membres. Elle posait le principe d'un échange automatique et obligatoire d'informations à compter de 2015, mais seulement pour certaines catégories de revenus.

S'inscrivant dans le mouvement engagé par la loi FATCA ainsi que par l'OCDE, les États membres ont décidé d'étendre le champ de cette directive et de renforcer ses dispositions, ce qui a conduit à l'adoption de la directive 2014/107/UE du 9 décembre 2014 portant sur l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal⁽⁵⁾, venant modifier la directive 2011/16/UE.

(1) Sachant que certains comptes, par exemple les comptes de faible valeur des personnes physiques, ne se trouvent pas dans le champ de l'échange automatique dès 2017.

(2) Directive 2003/48/UE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts.

(3) Directive 2014/48/UE du Conseil du 24 mars 2014 modifiant la directive 2003/48/CE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts.

(4) Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE.

(5) Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

Ce texte complète l'article 8 de la directive 2011/16/UE, afin d'élargir le champ des revenus faisant l'objet d'un échange automatique d'informations et reprendre les dispositions régissant la norme commune de déclaration élaborée par l'OCDE. Il s'agit ainsi d'assurer la compatibilité des dispositifs et ne pas aboutir à une juxtaposition de règles, qui seraient plus complexes à mettre en œuvre, que ce soit par les institutions financières, qui collectent les informations, ou par les administrations fiscales, qui procèdent à leur échange ⁽¹⁾.

Les dispositions de la directive 2014/107/UE devaient être transposées en droit interne avant le 31 décembre 2015, et appliquées à compter du 1^{er} janvier 2016. Aux termes du *d* du 2 de la directive, les informations collectées doivent être communiquées « *dans les neuf mois qui suivent la fin de l'année civile* ». De ce fait, les premiers échanges entre administrations fiscales devaient intervenir, selon le même calendrier que celui de l'accord de Berlin, à partir de septembre 2017, sur la base des informations recueillies à compter du 1^{er} janvier 2016 (voir *infra*).

• Par ailleurs, l'Union européenne a conclu des accords d'échange automatique d'informations avec Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse, en vue de remplacer les accords prévoyant des mesures équivalentes à celles de la directive 2003/48/CE du Conseil, dite « directive épargne ». Les premiers échanges avec Andorre, Monaco et la Suisse ne doivent toutefois intervenir qu'à compter de 2018.

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA NORME COMMUNE DE DÉCLARATION, APPLIQUÉE DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2016 AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE ET PAR UNE CINQUANTAINE D'ÉTATS SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE BERLIN

L'accord multilatéral de Berlin et la directive 2014/107/UE constituent des instruments de coopération administrative fiscale permettant l'échange automatique des mêmes informations, selon les mêmes procédures et le même calendrier, avec quelques différences de portée mineures.

1. Les informations à échanger

Les informations faisant l'objet de l'échange automatique sont les suivantes :

– le nom et le numéro d'identification de l'institution financière déclarante ;

(1) Les dispositions de la directive 2011/16/UE ainsi modifiée s'avèrent plus larges que celles de la directive « épargne » de 2003 modifiée par la directive 2014/48/UE du 24 mars 2014. C'est la raison pour laquelle la directive 2015/2060/UE du 10 novembre 2015 est venue abroger la directive « épargne » de 2003 ; celle-ci a continué à s'appliquer en 2016 et s'applique toujours, de manière spécifique, à l'Autriche, qui ne s'est engagée à procéder à l'échange automatique d'informations qu'à partir de 2018.

– l’identification du contribuable : pour chaque compte soumis à déclaration, l’identité du ou des titulaires du compte qui sont résidents fiscaux de la juridiction partenaire doit être transmise. Concrètement, pour une personne physique, il s’agit de reporter le nom, l’adresse, le numéro d’identification fiscale (NIF) et la date et le lieu de naissance. Pour une personne morale, doivent figurer ces mêmes informations pour chacune des personnes qui en détiennent le contrôle ;

– le numéro du compte bancaire ou son équivalent fonctionnel en l’absence de numéro de compte ;

– le solde ou la valeur portée sur le compte, y compris la valeur de rachat dans le cas d’un contrat d’assurance-vie ;

– l’ensemble des flux relatifs à une large catégorie de revenus d’investissement. Il s’agit notamment du montant brut total des intérêts, des dividendes et des autres revenus produits par les actifs détenus sur le compte et du produit brut total de la vente ou du rachat d’un bien dès lors que ces sommes sont versées sur le compte au cours de l’année de référence.

2. Des modalités différentes de diligences selon la date d’ouverture des comptes, leur titulaire et leur valeur

• En application de la norme, les institutions financières doivent appliquer des règles de diligence pour déterminer la résidence fiscale de leurs clients et pour collecter les informations qui seront échangées.

Les modalités et le degré d’exigence des diligences diffèrent selon les comptes en fonction de leur titulaire (personne physique ou entité), de leur date d’ouverture (compte préexistant, ouvert avant le 1^{er} janvier 2016, ou nouveau compte), et le cas échéant, de leur valeur (comptes de faible valeur ou de valeur élevée).

• Pour les personnes physiques, les institutions financières doivent procéder à l’examen de tous les comptes financiers, quelle que soit leur valeur. Il convient toutefois de distinguer plusieurs cas :

– pour les **comptes préexistants de faible valeur**, dont le solde ou la valeur de rachat au 31 décembre 2015 est inférieur à un million de dollars, la détermination de la résidence fiscale du titulaire du compte repose sur un test fondé sur l’adresse de résidence permanente au moyen de pièces justificatives et, à défaut, sur une recherche électronique d’indices ; ils peuvent toutefois devenir, s’ils excèdent le seuil d’un million de dollars par la suite, des comptes de haute valeur ;

– pour les **comptes préexistants de haute valeur**, dont le solde ou la valeur de rachat au 31 décembre 2015 excède un million de dollars, des procédures de

diligence renforcées s'appliquent, comportant l'examen des dossiers papier et la prise en compte des éléments effectivement connus du chargé de clientèle ;

– pour les **nouveaux comptes**, c'est-à-dire les comptes ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016, la résidence fiscale du titulaire est fondée sur une autocertification, requise à l'ouverture du compte par l'institution financière ; celle-ci doit confirmer la vraisemblance de cette autocertification en s'appuyant sur les informations obtenues dans le cadre de l'ouverture du compte.

● S'agissant des **entités**, c'est-à-dire des personnes morales et assimilées, les comptes préexistants d'un solde inférieur à 250 000 dollars ne font pas l'objet d'un examen. S'agissant des comptes soumis à examen, il convient de distinguer :

– les **comptes préexistants** dont le solde ou la valeur excède 250 000 dollars au 31 décembre 2015 : les institutions financières doivent déterminer, notamment à partir des informations dont elles disposent dans le cadre des procédures de lutte contre le blanchiment, si l'entité est elle-même une personne soumise à déclaration. Elles sont tenues de vérifier si l'entité est une entité non financière passive, dont une ou plusieurs personnes qui en détiennent le contrôle sont des personnes devant faire l'objet d'une déclaration ;

– les **nouveaux comptes**, c'est-à-dire les comptes ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016. Les règles de diligence sont les mêmes que pour les comptes préexistants, mais sans seuil *de minimis* dans la mesure où les autocertifications sont plus faciles à obtenir pour des nouveaux comptes.

3. Le calendrier de mise en œuvre de la norme commune de déclaration

Pour la France, le calendrier de mise en œuvre de la norme commune de déclaration est le même pour l'entrée en vigueur de la directive et la prise d'effet de l'accord multilatéral.

Ainsi, les institutions financières françaises sont tenues de :

– mettre en œuvre les nouvelles procédures d'ouverture de compte (autocertification de la résidence fiscale) pour les comptes ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016 ;

– identifier les comptes préexistants de haute valeur des personnes physiques avant le 31 décembre 2016 ;

– identifier les comptes préexistants de faible valeur des personnes physiques avant le 31 décembre 2017 ;

– identifier les comptes préexistants des entités supérieurs à 250 000 dollars avant le 31 décembre 2017.

De ce fait, les premiers échanges intervenus entre administrations fiscales en septembre dernier portent sur tous les nouveaux comptes, ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016, sur tous les comptes préexistants des personnes physiques d'une valeur supérieure à un million de dollars, ainsi que sur les comptes préexistants de plus de 250 000 dollars des entités et sur les comptes de moins d'un million de dollars des personnes physiques qui ont d'ores et déjà été identifiés par les institutions financières.

4. De premières données sur les échanges intervenus en septembre dernier dans le cadre de la directive européenne et de l'accord de Berlin

- Les échanges d'informations entre administrations fiscales ont été précédés par la collecte des données auprès des institutions financières. Selon les informations transmises par la DGFIP, la collecte des données auprès des institutions financières situées en France sur les comptes bancaires ouverts par des non-résidents a été conduite du 8 juin au 8 septembre 2017 et s'est déroulée dans de très bonnes conditions. 1 361 fichiers ont été déposés par 973 institutions financières (une « institution financière » pouvant être la caisse régionale d'un groupe bancaire ou encore un fonds de placement, par exemple), tous les grands groupes bancaires étant bien représentés. Cette collecte a donné lieu à la confection de fichiers au cours du mois de septembre, pour envoi à leurs pays destinataires.

Parallèlement, des travaux ont été conduits afin de « *mettre en place les interconnexions de l'applicatif interne dédié aux échanges (EAI) avec la plateforme de l'Union européenne, connectée elle-même au système commun de transmission (CTS) mis en place par l'OCDE* ». La France a débuté ses échanges à partir du 28 septembre 2017.

- Si des difficultés techniques sont à noter en phase d'amorçage des échanges, **des fichiers de données ont pu être échangés par la France de façon réciproque avec 32 États partenaires.**

Au total, au 27 octobre 2017, la France avait produit 53 fichiers, destinés à 43 pays ; elle en a envoyé 37, à destination de 35 pays. S'agissant de l'Union européenne, la DGFIP a produit 38 fichiers destinés aux États membres, mais seuls 22 d'entre eux ont été transmis à la plateforme électronique européenne pour envoi aux pays partenaires. 15 fichiers ont été envoyés à des États hors Union européenne.

Le total des fichiers envoyés (pour les États européens et non européens) comporte des données sur 96 119 comptes bancaires.

S'agissant des informations transmises à la France, la DGFIP a reçu 172 fichiers, provenant de 41 pays. Sur ces 172 fichiers, 18 proviennent de juridictions hors Union européenne, et 154 proviennent de juridictions

européennes. L'administration fiscale relève que « *des fichiers reçus, mais ne respectant pas pleinement le cahier des charges, n'ont pu être acceptés* ». Au 27 octobre dernier, sur les 172 fichiers reçus, seuls 38 avaient été acceptés par la France, en provenance de 8 pays (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Luxembourg, Portugal, Slovaquie, Argentine et Saint-Marin).

L'administration fiscale indique que « *les données reçues de nos partenaires sont en cours d'exploitation et il est encore trop tôt pour se prononcer sur leur qualité. Au global, cet ambitieux dispositif d'échanges de données est aujourd'hui opérationnel même si des difficultés techniques sont encore constatées et font bien entendu l'objet de travaux en vue de leur résolution* ».

Le tableau ci-après dresse un état de situation des fichiers échangés au 27 octobre 2017.

NOMBRE DE FICHIERS ÉCHANGÉS AU 27 OCTOBRE 2017

JURIDICTION (États et territoires associés)	FLUX SORTANTS		FLUX ENTRANTS	
	Fichiers produits par la France	Fichiers envoyés par la France	Fichiers reçus par la France	Fichiers acceptés par la France
Autriche	1	1	1	0
Belgique	3	0	9	0
Bulgarie	1	1	1	0
Chypre	1	0	1	0
République Tchèque	1	1	0	0
Allemagne	3	2	85	21
Danemark	1	1	1	0
Estonie	1	1	1	0
Espagne	2	0	3	2
Finlande	1	1	1	0
Grande-Bretagne	5	1	6	6
Gibraltar	1	1	0	0
Grèce	1	0	1	0
Croatie	1	1	1	0
Hongrie	1	1	1	0
Irlande	1	0	2	0
Italie	2	2	5	0
Lituanie	1	1	1	0
Luxembourg	1	0	11	5
Lettonie	1	1	2	0
Malte	1	1	1	0
Pays-Bas	1	0	1	0
Pologne	1	1	2	0
Portugal	1	0	12	1
Roumanie	1	1	1	0
Suède	1	1	1	0
Slovénie	1	1	1	0
Slovaquie	1	1	1	1
Argentine	1	1	2	1
Bermudes	0	0	1	0
Colombie	1	1	1	0
Îles Féroé	1	1	0	0

JURIDICTION (États et territoires associés)	FLUX SORTANTS		FLUX ENTRANTS	
	Fichiers produits par la France	Fichiers envoyés par la France	Fichiers reçus par la France	Fichiers acceptés par la France
Guernesey	1	1	1	0
Île de Man	1	1	2	0
Inde	1	1	1	0
Islande	1	1	0	0
Jersey	1	1	1	0
Îles Caïman	0	0	1	0
République de Corée	1	1	2	0
Liechtenstein	1	1	1	0
Mexique	1	1	1	0
Norvège	1	1	1	0
Seychelles	1	1	1	0
Saint Marin	1	1	2	1
Afrique du Sud	1	1	1	0
TOTAL	53	37	172	38

Source : DGFIP.

● Dans sa communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale d'octobre 2017 sur les régularisations d'avoirs à l'étranger gérées par le service de traitement des déclarations rectificatives, la Cour des comptes relève que l'échange automatique d'informations risque de se heurter à certaines limites et difficultés. La Cour souligne notamment qu'il existe de fortes disparités entre les systèmes financiers et les administrations fiscales des États parties à l'accord de Berlin. Par exemple, les établissements financiers ne sont pas partout déjà collecteurs d'informations pour l'administration fiscale, comme le sont par exemple les établissements français *via* l'imprimé fiscal unique (IFU). En outre, les systèmes financiers sont inégalement concentrés d'un pays à l'autre : si le système financier s'avère fortement concentré en France, où les grands établissements ont déjà pris les dispositions nécessaires pour remplir leurs obligations, il l'est beaucoup moins dans d'autres États, où de petits établissements pourraient rencontrer des difficultés pour s'organiser et réaliser les investissements nécessaires, notamment informatiques, pour se mettre en conformité.

Par ailleurs, la Cour souligne que le fonctionnement de l'échange automatique d'informations pourrait être limité par le manque d'uniformité dans la présentation des données échangées, ainsi que par les problèmes d'identification du bénéficiaire effectif des avoirs déclarés dans ce cadre.

À cet égard, il est bien évidemment trop tôt pour tirer de premières conclusions des données et chiffres présentés *supra* ; pour autant, il apparaît nécessaire de mener un suivi attentif de ces échanges, ainsi que de conduire des travaux d'évaluation et d'analyse des premiers résultats recueillis.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LÉGISLATION ET À LA RÉGLEMENTATION NATIONALE POUR METTRE EN ŒUVRE L'ACCORD FATCA ET LA NORME COMMUNE DE DÉCLARATION

1. L'introduction d'une obligation déclarative incombant aux institutions financières en 2013, précisée en 2014

• La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires⁽¹⁾ a introduit l'article 1649 AC dans le CGI, afin de donner un fondement juridique à l'obligation déclarative à la charge des institutions financières françaises au titre de l'échange automatique d'informations à des fins fiscales, dans la perspective de la conclusion d'accords de type FATCA – l'accord entre la France et les États-Unis étant alors en cours de négociation.

L'article 1649 AC disposait que les teneurs de comptes, les organismes d'assurance et assimilés et toute autre institution financière mentionnaient, sur la déclaration de revenus de capitaux mobiliers prévue à l'article 242 *ter*, dite « formulaire IFU », les informations requises pour l'application des conventions conclues par la France organisant un échange automatique d'informations.

• La première loi de finances rectificative pour 2014⁽²⁾ a complété l'article 1649 AC, dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'accord FATCA, mais aussi de la généralisation de l'échange automatique d'informations dans le cadre de l'accord préparé par l'OCDE.

L'article 1649 AC a été aménagé sur deux points : le support déclaratif prévu pour les institutions financières a été modifié, en substituant au « formulaire IFU » une déclaration spécifique, déposée dans des conditions et délais fixés par décret. Ensuite, un fondement légal a été donné aux diligences incombant aux institutions financières pour identifier les comptes, les paiements et les personnes, en prévoyant que les institutions peuvent recourir à des traitements de données à caractère personnel, lesquels sont soumis à la loi du 6 janvier 1978, dite « informatique et libertés »⁽³⁾.

Le décret n° 2015-1 du 2 janvier 2015⁽⁴⁾ a publié l'annexe I de l'accord entre la France et les États-Unis, définissant les procédures devant être suivies pour identifier les personnes et les comptes à déclarer dans le cadre de l'accord FATCA. Un décret du 23 juillet 2015⁽⁵⁾ a ensuite précisé les conditions et les

(1) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, article 7.

(2) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, article 22.

(3) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(4) Décret n° 2015-1 du 2 janvier 2015 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA ») (ensemble deux annexes), signé à Paris le 14 novembre 2013.

(5) Décret n° 2015-907 du 23 juillet 2015 relatif aux modalités de collecte et de transmission des informations par les institutions financières en application de l'accord entre le Gouvernement de la République française

délais dans lesquels les institutions financières doivent déposer la déclaration prévue par l'article 1649 AC dans le cadre de cet accord FATCA, ainsi que les informations qui doivent y figurer.

Par ailleurs, la première loi de finances rectificative pour 2014 a instauré la sanction s'appliquant aux institutions financières qui ne respecteraient pas l'obligation déclarative prévue par l'article 1649 AC, soit une amende de 200 euros par compte déclarable comportant une ou plusieurs informations omises ou erronées (5 de l'article 1736 du CGI). Cette sanction n'est pas applicable lorsque l'institution concernée établit que ce manquement résulte d'un refus du client de lui transmettre les informations requises et qu'elle a informé de ce manquement l'administration fiscale.

Lorsque l'institution financière omet de déclarer un compte qui devrait l'être, c'est la sanction de droit commun définie par le 1 de l'article 1729 B du CGI qui s'applique, à savoir une amende de 150 euros pour défaut de production dans les délais prescrits d'un document qui doit être remis à l'administration fiscale.

Ces sanctions peuvent se cumuler. Ainsi, en cas de déclaration déposée en retard et comportant des informations omises ou erronées, les deux amendes sont dues.

Il apparaît en tout état de cause peu intuitif qu'un établissement bancaire omettant purement et simplement de déclarer un compte déclarable se voit appliquer une amende d'un montant moins élevé qu'un autre établissement bancaire transmettant une déclaration d'un compte déclarable comportant des informations erronées.

2. Les modifications apportées par la loi de finances rectificative pour 2015

- Tout d'abord, la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽¹⁾ a introduit au sein de l'article 1649 AC une référence explicite à l'application de la directive 2011/16/UE modifiée par la directive 2014/107/UE relative à l'échange automatique d'informations dans le domaine fiscal. Il s'agissait de préciser que l'article 1649 AC visait également à transposer cette directive, alors qu'il ne faisait mention que de l'application des conventions conclues par la France permettant un échange automatique d'informations à des fins fiscales, sachant que la transposition de cette directive devait intervenir avant le 31 décembre 2015.

- En second lieu, la loi de finances rectificative pour 2015 définit les procédures à la charge des institutions financières, en prévoyant que celles-ci doivent collecter la ou les résidences fiscales et le ou les NIF de leurs clients, qu'il

et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA ») et de l'article 1649 AC du CGI.
(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, article 44.

s'agisse des titulaires de comptes ou des personnes les contrôlant, ce qui est la condition pour identifier les comptes déclarables dans le cadre de l'échange automatique d'informations ⁽¹⁾.

Une telle évolution était nécessaire pour permettre de réaliser « la revue unique ». Celle-ci prévoit que les institutions financières réalisent les diligences nécessaires pour identifier la résidence fiscale et le NIF de tous leurs clients, sans que ces diligences ne se limitent aux résidents de l'Union européenne et des États partenaires avec lesquels a été conclu un accord ou une convention – les institutions financières ne déclarant à l'administration fiscale que les comptes de clients résidents fiscaux d'un État de l'Union européenne ou d'un État partenaire.

Cette approche globale, encouragée par l'OCDE, apparaît la plus pertinente, alors que le nombre d'États participant à l'échange automatique a vocation à croître au cours des prochaines années. Or, les dispositions en vigueur jusqu'alors, qui faisaient référence aux « *informations requises pour l'application des conventions conclues par la France permettant un échange automatique d'informations à des fins fiscales* », même complétées par le renvoi à la directive 2014/107/UE, ne s'avéraient pas suffisantes pour fonder juridiquement la « revue unique ».

• Enfin, les règles et procédures de mise en œuvre de la « norme commune de déclaration » ont été définies par un décret du 5 décembre 2016 ⁽²⁾, complété par un arrêté du 9 décembre 2016 ⁽³⁾.

Ce décret définit les institutions financières qui sont soumises à l'obligation déclarative prévue par l'article 1649 AC du CGI pour l'application de la NCD : sont ainsi concernées toutes les institutions financières situées en France, mais aussi les succursales situées en France d'institutions financières situées à l'étranger (article 2).

Il détermine les comptes déclarables (article 11), qui sont les comptes financiers ⁽⁴⁾ détenus par une ou plusieurs personnes physiques ou entités résidentes dans des États ou territoires partenaires donnant lieu à transmission d'informations, à savoir les États de l'Union européenne, Andorre, le

(1) Cette précision n'était pas indispensable pour l'application de l'accord entre les États-Unis et la France s'agissant de la loi FATCA, les dispositions en vigueur prévoyant que les institutions financières mettent en œuvre les diligences nécessaires en matière d'identification et de déclaration des comptes pour l'application des conventions conclues par la France permettant l'échange automatique d'informations. Dans le cadre de l'accord FATCA, l'identification de la résidence fiscale n'est d'ailleurs pas nécessaire dès lors que le contribuable dispose de la nationalité américaine, puisqu'il se trouve automatiquement dans le champ de l'accord.

(2) Décret n° 2016-1683 du 5 décembre 2016 fixant les règles et procédures concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, dites « norme commune de déclaration ».

(3) Arrêté du 9 décembre 2016 précisant le décret n° 2016-1683 du 5 décembre 2016 fixant les règles et procédures concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, dite « norme commune de déclaration ».

(4) Compte de dépôt, compte conservateur, contrat d'assurance avec valeur de rachat ou de rente, et, pour une entité d'investissement, toute participation ou créance émise par elle.

Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et la Suisse, ainsi que les États signataires de l'accord de Berlin ⁽¹⁾, et les comptes financiers détenues par une entité non financière passive contrôlées par ces personnes physiques ou entités ⁽²⁾.

Le décret définit les diligences applicables par les institutions financières pour l'identification des comptes, des paiements et des personnes, retracées de façon schématique dans le tableau ci-après :

Compte	Comptes préexistants (ouverts avant le 1 ^{er} janvier 2016)	Nouveaux comptes (ouverts à compter du 1 ^{er} janvier 2016)
Comptes de personnes physiques	<ul style="list-style-type: none"> ● Comptes de faible valeur (inférieure à 918 500 euros) : procédures de diligences simples. Test fondé sur l'adresse de résidence actuelle, sur la base de pièces justificatives ; en cas de changement de circonstances, demande d'une autocertification et d'une nouvelle pièce justificative ; à défaut d'adresse de résidence, recherche électronique de données en vue de déceler différents indices (<i>articles 28 à 35</i>) ● Comptes de valeur élevée (supérieure à 918 500 euros) : procédures de diligences renforcées : examen des dossiers papier, outre les données recherchées par voie électronique, et procédures d'examen approfondi (<i>articles 36 à 45</i>) 	<p>Quel que soit le montant du compte, autocertification de la résidence fiscale demandée par l'institution financière, et confirmée par les informations obtenues par l'institution dans le cadre de l'ouverture du compte (<i>articles 46 à 48</i>)</p>
Comptes d'entités	<ul style="list-style-type: none"> ● Comptes d'une valeur inférieure à 229 600 euros : pas d'examen ● Comptes d'une valeur supérieure à 229 600 euros : règles spécifiques pour identifier la résidence de l'entité, pour déterminer si le compte doit être déclaré, sur la base de l'autocertification et des informations obtenues, notamment celles recueillies dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le terrorisme (<i>articles 49 à 52</i>) 	<p>Quel que soit le montant du compte, autocertification de la ou des résidences fiscales du titulaire du compte demandée par l'institution financière ; celle-ci doit déterminer si le titulaire du compte est une entité non financière passive, et la ou les résidences de la ou des personnes qui en détiennent le contrôle (<i>article 53</i>)</p>

NB : les seuils de 918 500 euros et 229 600 euros correspondent aux seuils d'un million de dollars et de 250 000 dollars prévus dans le cadre de la NCD.

Source : *commission des finances*.

(1) La liste des États ou territoires partenaires est définie par arrêté du ministre du budget – l'article 2 de l'arrêté précité du 9 décembre 2016 énumère ainsi les 44 États ou territoires donnant lieu à transmission d'informations, cette liste ayant vocation à être complétée compte tenu des nouveaux États signataires de l'accord de Berlin s'étant engagé dans l'échange automatique depuis décembre 2016.

(2) L'entité non financière passive, qui a pour objet de recueillir des revenus passifs (intérêts, dividendes, loyers...), est définie par le 1^o du IV de l'article 11 du décret.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS VISANT À ASSURER L'IDENTIFICATION DES TITULAIRES DE COMPTES

Le présent article vise à préciser l'articulation des obligations à la charge des institutions financières, d'une part, et des titulaires de comptes, d'autre part, tout en renforçant leur encadrement et les sanctions applicables en cas de manquement, et ce afin d'assurer le caractère fiable et complet des informations recueillies et, *in fine*, des échanges automatiques entre administrations fiscales.

Dans le droit en vigueur, il appartient aux institutions financières de réaliser les diligences nécessaires pour identifier les comptes et les personnes titulaires, ainsi que leurs résidences fiscales et leurs NIF et, en cas de manquement à leur obligation de déposer une déclaration, les institutions financières encourrent une amende de 200 euros ou 150 euros par compte déclarable, selon les cas (informations inexacts ou omises sur un compte, ou omission de déclaration d'un compte).

Le présent article vise à instaurer une obligation de transmission d'informations à la charge des titulaires des comptes, pour les comptes ouverts depuis le 1^{er} janvier 2016, assortie d'une sanction fiscale de 1 500 euros en cas de manquement, afin de faciliter l'identification de leurs résidences fiscales et de leurs NIF. Parallèlement, les institutions financières seraient tenues de transmettre à l'administration fiscale une liste des titulaires de compte s'étant soustraits à cette obligation d'information, une sanction de 200 euros par titulaire de compte omis étant prévue.

1. L'instauration de l'obligation pour les titulaires de compte de remettre aux banques les informations nécessaires à l'identification de leurs résidences fiscales et de leurs NIF

a. Une nouvelle obligation introduite à l'article 1649 AC pour les titulaires de compte

Le 4^o du **A** du **I** du présent article (**alinéas 8 à 10**) vient compléter l'article 1649 AC pour prévoir que les titulaires de compte sont tenus de remettre aux institutions financières les informations permettant d'identifier leurs résidences fiscales et leurs numéros d'identification fiscale. Cette obligation d'information s'applique aux « *situations constatées à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi* » (**B** du **IV**, alinéa 34). Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, cette obligation ne s'appliquerait qu'aux comptes ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016, qui relèvent des procédures d'autocertification applicables aux nouveaux comptes des personnes physiques et des entités.

Il a ainsi été indiqué au Rapporteur général que « *le dispositif fonctionne par renvoi : les articles 46 et 53 du décret prévoient que les institutions financières sont tenues de recueillir une autocertification. Cette obligation [introduite par les alinéas 8 à 10 du présent article] vise les comptes définis à l'article 15 du décret, à savoir ceux ouverts depuis le 1^{er} janvier 2016 à l'exception de ceux ouverts dans une institution financière dont le titulaire est client depuis une date antérieure au 1er janvier 2016. Juridiquement, il n'apparaît donc pas nécessaire de préciser le champ de cette obligation dans la loi* ». Pour autant, il eût été utile d'apporter ces informations et précisions dans l'évaluation préalable.

De ce fait, l'obligation prévue par le II de l'article 1649 AC ne s'appliquerait pas « *lorsque l'institution financière n'est pas tenue de recueillir ces informations* », à savoir pour les comptes ouverts avant le 1^{er} janvier 2016.

Il est précisé que ces mêmes informations, permettant l'identification des résidences fiscales et des NIF, sont requises des titulaires de compte « *en ce qui concerne les personnes physiques qui les contrôlent* », ce qui vise les personnes physiques contrôlant des entités non financières passives.

b. La sanction applicable en cas de manquement

Le C du I prévoit que le manquement à cette obligation d'information par les titulaires de compte serait sanctionné par une amende de 1 500 euros. Pour ce faire, il complète les dispositions du CGI relatives aux sanctions fiscales, par une subdivision concernant les infractions commises par les titulaires de comptes, et comportant un nouvel article 1740 *ter*.

Aux termes de cet article 1740 *ter*, la sanction fiscale s'applique lorsque le titulaire du compte n'a pas remis les informations nécessaires à l'identification de sa résidence fiscale et de son NIF, après la seconde demande de l'institution financière et à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la réception de cette demande – par renvoi à l'article L. 102 AG introduit par le présent article (voir *infra*). Le titulaire du compte bénéficie donc d'un droit à l'erreur, s'il omet de répondre à la demande de l'institution financière une première fois. Par ailleurs, la sanction n'est pas appliquée dans le cas visé par le premier alinéa de l'article L. 564-1 du code monétaire et financier (CMF), lui aussi introduit par le présent article (voir *infra*), c'est-à-dire lorsqu'il n'est pas établi de relation contractuelle entre l'institution financière et le titulaire d'un compte ou des personnes le contrôlant en raison de l'impossibilité d'identifier sa résidence fiscale et son NIF.

L'évaluation préalable précise à cet égard qu'a été retenu le montant de 1 500 euros compte tenu du fait que le Conseil constitutionnel a censuré le principe d'une amende proportionnelle pour manquement à une obligation déclarative, par deux décisions récentes rendues dans le cadre de questions

prioritaires de constitutionnalité⁽¹⁾, au motif qu'une telle amende proportionnelle méconnaissait le principe de proportionnalité des peines.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article 1740 *ter* prévoit que cette sanction ne trouve pas à s'appliquer pour la mise en œuvre de l'accord dit FATCA entre la France et les États-Unis. En effet, les modalités de mise en œuvre de l'accord FATCA, ainsi que les sanctions applicables, tant pour les institutions financières que pour les titulaires de comptes, sont très largement prévues dans le cadre de l'accord lui-même.

2. L'obligation pour les institutions financières de transmettre à l'administration la liste de titulaires de comptes n'ayant pas respecté cette obligation d'information

a. Les contours de cette nouvelle obligation pour les institutions financières

Parallèlement, le **II** du présent article (**alinéas 17 à 19**) vient compléter les dispositions du LPF relatives aux renseignements communiqués à l'administration fiscale sans demande préalable de sa part⁽²⁾, par l'article L. 102 AG. Cet article dispose que les institutions financières soumises à l'obligation prévue par le I de l'article 1649 AC du CGI doivent transmettre à l'administration fiscale la liste des titulaires de compte n'ayant pas remis les informations nécessaires à l'identification de leurs résidences fiscales et de leurs NIF, lorsque les institutions financières ont formulé deux demandes en ce sens, et à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la réception de la deuxième demande.

L'article L. 102 AG renvoie à un décret la définition des conditions d'établissement de cette liste et de sa transmission à l'administration, notamment la teneur et les modalités des demandes adressées au titulaire du compte ; la périodicité de la remise de cette liste devrait probablement être prévue par ce décret.

Là encore, le deuxième alinéa de l'article L. 102 AG dispose que cette obligation ne trouve pas à s'appliquer pour la mise en œuvre de l'accord dit FATCA entre la France et les États-Unis.

La transmission de cette liste à l'administration fiscale permettra à cette dernière d'identifier les titulaires de comptes refusant de transmettre les informations nécessaires à l'établissement de leur résidence fiscale, donc rendant

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II] : est contraire à la Constitution l'amende proportionnelle de 5 % du solde du compte en cas de défaut de déclaration du compte bancaire ouvert à l'étranger (deuxième alinéa du IV de l'article 1736 du CGI) ; décision n° 2017-667 QPC du 27 octobre 2017, M. Didier C. [Amende proportionnelle pour défaut de déclaration des contrats de capitalisation souscrits à l'étranger] : est contraire à la Constitution l'amende proportionnelle en cas de défaut de déclaration de contrats de capitalisation souscrits à l'étranger (deuxième alinéa de l'article 1766 du CGI).

(2) Section II du chapitre II sur le droit de communication, au sein du titre II de la première partie du LPF.

impossible la transmission des informations sur leurs comptes à l'État dont ils sont fiscalement résidents – si cet État est partie prenante de l'échange automatique d'informations. Elle permettra donc d'appliquer la sanction fiscale de 1 500 euros prévue par l'article 1740 *ter* aux titulaires de comptes récalcitrants. L'exposé des motifs précise à cet égard que « *sur le fondement des dispositions de l'article L. 10 du livre des procédures fiscales et dans le respect des principes applicables aux sanctions fiscales, l'administration fiscale contrôlera et, s'il y a lieu, sanctionnera les titulaires de compte en cause. Ce dispositif repose sur les pouvoirs de l'administration fiscale* ».

Ces dispositions visent à assurer le caractère fiable et complet des échanges automatiques d'informations entre États, la France se conformant ainsi aux obligations prévues dans le cadre de la norme commune de déclaration.

b. La sanction applicable en cas de manquement

Le **B** du **I** (alinéas 11 et 12) prévoit la sanction applicable en cas de manquement à cette nouvelle obligation d'information imposée aux institutions financières par l'article L. 102 AG, par l'introduction dans le CGI d'un nouvel article 1729 *C bis*, figurant parmi les dispositions sur les sanctions fiscales applicables aux infractions relatives aux documents à transmettre à l'administration fiscale.

L'article 1729 *C bis* dispose que tout manquement à cette obligation déclarative prévue par l'article L. 102 G est sanctionné par une amende fiscale de 200 euros par titulaire de compte omis.

Ces deux dispositions, à savoir l'obligation de transmettre une liste des titulaires de compte n'ayant pas rempli leurs obligations et la sanction applicable en cas de manquement, s'appliquent « *aux situations constatées à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi* » (**B** du **IV**, alinéa 33).

3. Des aménagements apportés à la rédaction de l'article 1649 AC

● Par ailleurs, le 2° du **A** du **I** apporte une modification d'ordre rédactionnel au premier alinéa de l'article 1649 AC du CGI, en alignant la formulation pour l'intitulé des conventions permettant un échange automatique d'informations sur celle retenue par l'OCDE, donc en retenant l'échange automatique d'informations « *relatives aux comptes financiers en matière fiscale* » plutôt que l'échange automatique d'informations « *à des fins fiscales* ».

● Aux termes du deuxième alinéa de l'article 1649 AC, les institutions financières doivent collecter des informations relatives aux résidences fiscales et les NIF de tous les titulaires de comptes, ainsi que des personnes qui les contrôlent ; le **a** du 3° du **A** du **I** (alinéa 6) précise qu'il s'agit des personnes physiques. L'objectif est de s'assurer que les institutions financières réalisent les diligences nécessaires pour identifier les titulaires effectifs des comptes, et

qu'elles ne se limitent pas à l'identification de sociétés écrans, qui dissimuleraient les véritables titulaires des comptes.

Ces dispositions s'appliquent aux déclarations déposées à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi (A du IV, alinéa 32).

B. L'IMPOSSIBILITÉ POUR UNE INSTITUTION FINANCIÈRE D'ÉTABLIR UNE RELATION CONTRACTUELLE AVEC UNE PERSONNE NE FOURNISSANT PAS LES INFORMATIONS NÉCESSAIRES À L'IDENTIFICATION DE SA RÉSIDENCE FISCALE ET DE SON NIF

• Le A du III vient compléter le titre VI du CMF, qui porte sur les obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement des activités terroristes et les loteries, jeux et paris prohibés. Pour ce faire, il introduit un chapitre IV sur les « *obligations relatives à l'identification des clients, des comptes et des personnes dans le cadre de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales* », qui comporte un nouvel article L. 564-1.

Cet article L. 561-4 vise à prohiber l'établissement d'une relation contractuelle entre une institution financière soumise aux obligations prévues par l'article 1649 AC du CGI et un client, dès lors que l'institution financière n'est pas en mesure d'identifier les résidences fiscales et les NIF du titulaire du compte et des personnes physiques qui le contrôlent, dans les conditions fixées par le II de l'article 1649 AC.

Ainsi, l'établissement bancaire serait tenu de refuser l'établissement d'une relation contractuelle avec un client qui ne se plierait pas aux obligations d'identification de sa résidence fiscale et de son NIF – qu'il s'agisse de la personne physique titulaire du compte, ou des personnes physiques qui le contrôleraient. Aux termes de l'article L. 564-1, cette disposition s'applique « *nonobstant l'article L. 312-1* » du CMF, lequel définit le principe du droit au compte, c'est-à-dire du droit, pour toute personne résidant en France, pour les Français de l'étranger ainsi que pour les particuliers résidant dans un État de l'Union, à l'ouverture d'un compte bancaire offrant un accès aux services de base. Il a été indiqué au Rapporteur général que la rédaction proposée visait à ce que l'obligation de fournir sa résidence fiscale et son NIF lors de l'ouverture d'un compte s'applique également dans le cadre du droit au compte.

• Ces dispositions viennent limiter la liberté contractuelle des institutions financières et de leurs clients, en interdisant à ces institutions de lier une relation commerciale au motif qu'elles ne seraient pas en mesure d'identifier la résidence fiscale et le NIF de leur client.

Cette limite doit s'apprécier au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, alors qu'aux termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des

limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Les dispositions de l'article L. 564-1 ainsi introduites peuvent être mises en parallèle avec celles prévues au titre des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ⁽¹⁾. Ainsi, l'article L. 561-5 du CMF dispose qu'avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2, parmi lesquelles les établissements de crédit, doivent identifier leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif au sens de l'article L. 561-2-2, et vérifier ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit à caractère probant. Aux termes de l'article L. 561-8, lorsque l'établissement bancaire, par exemple, n'est pas en mesure de satisfaire à ces obligations, elle n'exécute aucune opération et n'établit ni ne poursuit aucune relation d'affaires. Si celle-ci a déjà été établie, elle y met un terme. Des limitations sont ainsi apportées à l'établissement et à la poursuite d'une relation d'affaires avec des clients que les établissements bancaires ne seraient pas en mesure d'identifier.

Le deuxième alinéa de l'article L. 564-1 prévoit que ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer pour la mise en œuvre de l'accord dit FATCA entre la France et les États-Unis

Ces dispositions s'appliquent « *aux situations constatées à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi* » (**B** du **IV**, alinéa 33), soit aux ouvertures de comptes intervenant à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

C. LA MISSION DE CONTRÔLE DU RESPECT DES OBLIGATIONS DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PAR L'ACPR ET L'AMF

• L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est chargée de différentes missions de contrôle à l'égard des institutions financières mentionnées à l'article L. 612-2 du CMF, notamment les établissements de crédit, les entreprises d'investissement – autres que les sociétés de gestion de portefeuille –, ou encore les établissements de paiement. Le **B** du **III** du présent article (**alinéas 28 et 29**) vient compléter l'article L. 612-1 du même code. Ce dernier énumère les différentes missions de l'ACPR, pour en introduire une nouvelle : veiller au respect par les institutions financières concernées de l'obligation de mise en œuvre des diligences nécessaires à l'identification des comptes, des paiements et des personnes prévue par l'article 1649 AC du CGI. L'ACPR exerce d'ores et déjà une telle mission de contrôle du respect des règles relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (6° du II de l'article L. 612-1).

(1) Section 3 du chapitre I^{er} du titre VI du livre V du même code.

Cette disposition donne à l'ACPR une responsabilité nouvelle de contrôle du respect par les banques de leurs obligations en matière de coopération fiscale, et partant, de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Elle s'inscrit d'une certaine façon dans le prolongement de l'article 52 de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale⁽¹⁾. Celle-ci a introduit au sein du LPF l'article L. 84 D, aux termes duquel l'ACPR est tenue de communiquer à l'administration fiscale tout document ou information qu'elle détient dans le cadre de ses missions et dont elle informe le service Tracfin et l'autorité judiciaire, s'agissant de sommes ou d'opérations susceptibles de provenir d'une fraude fiscale.

● Le **C** du **III** complète l'article L. 621-1 du CMF, qui définit les missions de protection de l'épargne et de régulation des marchés financiers confiées à l'Autorité des marchés financiers (AMF). Comme pour l'ACPR, il prévoit que l'AMF doit veiller au respect, par les institutions dont elle assure la supervision mentionnées au 2° du I de l'article L. 561-36, de l'obligation de mise en œuvre des diligences nécessaires à l'identification des comptes, des paiements et des personnes prévue par l'article 1649 AC. Sont concernés les sociétés de gestion et les sociétés de gestion de portefeuille, les dépositaires centraux et les gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers, les conseillers en investissements financiers et les conseillers en investissements participatifs. Comme pour l'ACPR, cette disposition fait écho à celle introduite par la loi précitée du 6 décembre 2013, sur le rôle de l'AMF en matière d'information de l'administration fiscale (article L. 84 E du LPF).

● Ces deux dispositions, qui viennent élargir les compétences de l'ACPR et de l'AMF, s'appliquent aux contrôles engagés à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi (**C** du **IV**, alinéa 34).

● Par ailleurs, le **b** du 3° du **A** du **I** modifie l'article 1649 AC du CGI pour prévoir que les institutions financières soumises à l'obligation prévue par ce même article doivent conserver les éléments prouvant les diligences effectuées, ainsi que les données utilisées pour la réalisation de ces diligences, jusqu'à la fin de la cinquième année suivant celle au titre de laquelle la déclaration doit être déposée. Il s'agit de permettre à l'ACPR et à l'AMF de procéder au contrôle du respect de leurs obligations. L'exposé des motifs précise à cet égard que les institutions financières devront conserver notamment « *les prises de contact avec leurs clients et l'ensemble des pièces justificatives, à savoir l'autocertification et tout autre document permettant d'établir les opérations conduites* ».

Ce délai de conservation de cinq années est le même que celui retenu pour les documents et informations relatifs aux opérations faites par leurs clients habituels ou occasionnels, qui doivent être conservés par les institutions

(1) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

financières dans le cadre de leurs obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques CF162 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF221 de M. Charles de Courson.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article 25 confie à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) le contrôle du respect des obligations en matière de d'échange automatique d'informations financières et le recouvrement des pénalités fiscales pour toutes les institutions financières.

Je redoute que cela ne crée des incohérences qui empêchent le bon fonctionnement du dispositif. L'ACPR est autorisée à prendre des mesures de police administrative et de sanctions mais le CGI prévoit d'autres dispositions.

Je propose donc de supprimer l'article 25 afin de sanctuariser le rôle de la DGFIP en ce domaine.

M. Charles de Courson. Le contrôle des comptes financiers soumis à un échange automatique d'informations entre administrations fiscales revient non pas à l'ACPR mais à l'administration fiscale. Seule la DGFIP a légitimité, selon nous, à y procéder.

Par ailleurs, dans sa rédaction actuelle, l'article 25 implique un risque extrêmement élevé de sanctions multiples puisqu'aucune articulation n'est prévue entre, d'une part, le IV de l'article L. 612-1 du CMF, qui autorise l'ACPR à prendre des mesures de police administrative et de sanction, et, d'autre part, les articles 1736 et l'article 1729 *bis* du CGI qui prévoient respectivement une amende de 200 euros par compte déclarable comportant une erreur ou une omission et une amende fiscale de 200 euros par titulaire de compte omis dans la liste que les institutions financières sont désormais tenues de transmettre à l'administration.

M. le président Éric Woerth. Cela relève en effet plutôt de la DGFIP.

M. le Rapporteur général. Je comprends que l'on puisse débattre du rôle et des missions de l'ACPR. Le problème, c'est que la suppression de l'article 25 entraînera la suppression des dispositions destinées à améliorer le fonctionnement de l'échange automatique d'informations à des fins fiscales. Je ne pense pas que ce soit un bon signal à envoyer.

Avis défavorable.

Mme Amélie de Montchalin. Mettre les banques sous le contrôle de l'ACPR montre qu'elles ont désormais une responsabilité dans la bonne

identification des détenteurs de comptes et ont un rôle à jouer dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Mme Valérie Rabault. Je partage en partie la position que vient d'exprimer Mme de Montchalin mais en ce cas, le Gouvernement n'aurait pas dû réduire les effectifs de l'ACPR. Rappelez-vous la deuxième délibération qu'il a demandée à la fin de l'examen du projet de loi de finances : une diminution de l'ordre de vingt équivalents temps plein a été adoptée.

Mme Amélie de Montchalin. Oui, c'était en contrepartie d'autres aménagements.

La commission rejette ces amendements.

Elle est saisie de l'amendement CF310 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Le présent amendement, par une modification de l'alinéa 26, vise à éviter que des personnes se voient refuser l'ouverture d'un compte au motif qu'elles ne transmettent pas leur numéro d'identification fiscal (NIF), alors qu'elles n'en disposent pas et qu'il ne s'agit pas d'une volonté de dissimulation de leur part. Cela peut être notamment le cas de personnes dont l'État de résidence ne délivre pas de NIF.

La commission adopte l'amendement CF310 (amendement 353).

L'amendement CF215 de Mme Bénédicte Peyrol est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF222 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. La rédaction très large de l'article conduira à viser une majorité de contribuables ayant leur résidence fiscale en France. En effet, contrairement à ce que prévoit l'essence de la procédure d'échange automatique d'informations, les alinéas 11 à 19 ne visent pas uniquement les non-résidents ayant ouvert un compte en France. Ils concernent également et majoritairement des résidents français qui n'étaient soumis jusqu'à présent à aucune sollicitation de leur banque pour leurs comptes préexistants dès lors qu'ils ne présentaient aucun indice de résidence à l'étranger et qui risquent désormais de l'être sans autre justification que ce texte.

L'automatisme de cette procédure ainsi que la disproportion de la sanction en cas de manquement sont susceptibles de générer un important volume d'activité en ce qui concerne les résidents fiscaux français, d'autant que le dispositif a vocation à s'appliquer à l'ensemble des comptes préexistants.

Par ailleurs, cette nouvelle obligation n'est prévue ni par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans sa norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale

ni par la directive sur l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, dite « directive DAC ».

Il s'agit d'une surtransposition du droit européen contraire aux engagements du Gouvernement en la matière, qui pose question au regard de la liberté des mouvements de capitaux.

Compte tenu de tous ces éléments, nous demandons à supprimer le listing et les sanctions prévues pour le titulaire de compte et les institutions financières.

M. le Rapporteur général. Selon les informations que j'ai recueillies, il semble qu'il s'agit simplement de s'assurer que les personnes ont bien fourni les éléments permettant l'autocertification du compte qui est prévue depuis le 1^{er} janvier 2016 pour tous les nouveaux comptes. Cette obligation ne s'applique donc qu'aux comptes ouverts depuis le 1^{er} janvier 2016.

Je vous propose de retirer cet amendement pour le redéposer en séance afin de demander des éclaircissements au ministre.

L'amendement CF222 est retiré.

La commission en vient à l'amendement CF214 de Mme Bénédicte Peyrol.

Mme Bénédicte Peyrol. Cet amendement vise à préciser qu'en cas de manquement à l'obligation de transmission sanctionnée par l'amende introduite à l'article 25, les établissements financiers ne seront pas pénalisés une seconde fois pour un même manquement au titre de l'amende prévue au 5 de l'article 1736 du CGI.

M. le Rapporteur général. Les sanctions que vous visez correspondent à des obligations différentes et donc, à des manquements différents. Je ne pense pas qu'en pratique cela pose des difficultés.

En outre, si l'on voulait éviter le non-cumul de sanctions dans le cas où un compte qui devrait être déclaré ne l'est pas, c'est plutôt l'article 1729 B du CGI qu'il faudrait viser.

Je vous suggère donc de retirer votre amendement pour lui apporter des modifications dans la perspective de la discussion en séance publique.

L'amendement CF214 est retiré.

La commission examine ensuite les amendements identiques CF164 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF223 de M. Charles de Courson.

Mme Marie-Christine Dalloz. On pourrait presque parler ici d'amendements de cohérence. Ils ont pour objet de transférer les dispositions relatives à la sanction fiscale prévue en cas de déclaration de compte inexacte ou

incomplète, figurant au 5 de l'article 1736 du CGI, vers le CMF, puisque vous avez prévu de confier l'application de ces sanctions à l'ACPR.

M. Charles de Courson. Il s'agit ni plus ni moins d'amendements rédactionnels.

M. le Rapporteur général. Je vous accorde qu'il est nécessaire de veiller à la bonne articulation des sanctions appliquées, d'une part, par l'ACPR et l'Autorité des marchés financiers, et d'autre part, par l'administration fiscale mais il ne me semble pas pertinent de procéder à un tel transfert.

Je vois ces amendements avant tout comme des amendements d'appel destinés à obtenir des éclaircissements de la part du ministre.

M. Charles de Courson. Monsieur le Rapporteur général, si nous avons adopté la position que nous avons développée tout à l'heure, selon laquelle c'est à la DGFIP et non à l'ACPR d'exercer ce contrôle, ces dispositions auraient encore toute leur place dans le CGI. Or vous ne nous avez pas suivis. Soyez donc logique et acceptez le transfert dans le CMF.

La commission rejette ces amendements.

L'amendement CF163 de Mme Marie-Christine Dalloz est retiré.

La commission adopte l'article 25 modifié.

*

* *

Article 26

Consolidation du contrôle par l'administration fiscale de certaines obligations prévues au code monétaire et financier

Résumé du dispositif et effets principaux

Le **III** du présent article crée – par insertion d'un article L. 80 Q au LPF – une procédure de contrôle *ad hoc* du respect des obligations prévues au code monétaire et financier (CMF) portant sur l'épargne réglementée et les paiements en espèce.

Il est prévu que le contrôle :

- puisse être effectué par des agents de l'administration fiscale ayant au moins le grade de contrôleur ;
- débute par un avis de contrôle précisant les années de la vérification et rappelant la faculté de se faire assister par un conseil ;
- puisse porter sur la comptabilité, ses justificatifs et l'ensemble des documents pouvant se rapporter au respect desdites obligations ;

– puisse, en cas de tenue de la comptabilité au moyen de systèmes informatisés, donner lieu à des tris, classements ainsi que tous calculs aux fins de s’assurer de la concordance entre la copie des enregistrements comptables et les déclarations fiscales du contribuable ;

– se conclut, le cas échéant, par la notification d’un procès-verbal constatant les infractions et après respect du principe du contradictoire ;

– et ne constitue pas une vérification de comptabilité.

Le **IV** prévoit que cette nouvelle procédure s’applique aux contrôles engagés à compter du 1^{er} janvier 2018.

Le **I** et le **II** apportent des clarifications rédactionnelles – aux articles 1739 du CGI et L. 221-35 du CMF – sur le régime des sanctions des obligations portant sur l’épargne réglementée.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement de Mme Marie-Christine Dalloz, avec un avis favorable du Rapporteur général, protégeant l’entité contrôlée contre les changements de doctrine administrative et les doubles contrôles.

Le présent article vise à définir un nouveau cadre juridique pour le droit de contrôle de l’administration fiscale sur certaines obligations fixées par le CMF. Il crée une procédure de contrôle *ad hoc* du respect des obligations portant sur l’épargne réglementée et les paiements en espèce. Il codifie cette nouvelle procédure à l’article L. 80 Q du LPF.

LES OBLIGATIONS DU CMF CONTRÔLABLES SELON LA PROCÉDURE PROPOSÉE (ARTICLE L. 80 Q DU LPF)

Source	Contenu
L. 112-6 à L. 112-6-2 du CMF	Interdiction du paiement en espèces de certaines créances
L. 211-35 du CMF	Interdiction d’ouvrir de manière irrégulière des produits de l’épargne réglementée, d’y verser des rémunérations supérieures à celles autorisées, ou d’accepter des sommes excédant les plafonds autorisés de versement

Source : d’après le présent article.

Le contrôle de ces obligations nécessite, en effet, un nouveau cadre juridique dans la mesure où le Conseil d’État a jugé récemment qu’il ne pouvait être effectué dans le cadre d’une procédure de vérification de comptabilité ⁽¹⁾.

I. L’ÉTAT DU DROIT

Le contrôle du respect des obligations portant sur l’épargne réglementée (A) et les paiements en espèces (B) ne peut pas être effectué dans le cadre d’une vérification de comptabilité (C).

(1) Conseil d’État, 9^e et 10^e chambres réunies, 26 juin 2017, requête n° 392870 ([lien](#)) et n° 392874 ([lien](#)).

A. LES OBLIGATIONS PORTANT SUR L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE PRÉVUES PAR L'ARTICLE L. 211-35 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

De nombreux produits de l'épargne réglementée sont soumis à un plafond de versement ou de rémunération (1). Les infractions à ces dispositions par les entreprises, établissements ou organismes dépositaires des fonds sont sanctionnées par des amendes (2).

1. Liste des produits concernés

L'épargne réglementée comprend l'ensemble des produits d'épargne dont les conditions de fonctionnement sont fixées par les pouvoirs publics. Ils bénéficient de certains avantages fiscaux et sociaux.

Parmi ces produits, sont soumis à un plafonnement de versements les livrets A, les livrets bleus, les livrets de développement durable et solidaire (LDDS), les livrets d'épargne populaire (LEP), les livrets jeunes, les comptes épargnes logements (CEL), les plans d'épargne logement (PEL), les plans d'épargne populaire (PEP) et les plans d'épargne en actions (PEA).

Il s'agit de « *produits d'épargne générale à régime fiscal spécifique* » ⁽¹⁾.

Sauf pour le PEA, la rémunération est également plafonnée du fait de l'application d'un taux d'intérêt fixé par les pouvoirs publics.

AVANTAGES FISCAUX ET SOCIAUX, ET PLAFONDS DE VERSEMENTS ET D'INTÉRÊTS DE L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE AU 1^{ER} NOVEMBRE 2017

Produit	Plafond de versement (en euros)	Taux d'intérêt maximal (en %)	Avantage fiscal et social
Livret A et Livret bleu	22 950	0,75	Les intérêts sont exonérés d'impôt sur le revenu (IR) et de prélèvements sociaux
Livret de développement durable et solidaire (LDDS)	12 000		
Livret jeune	1 600		
Livret d'épargne populaire (LEP)	7 700	1,25	
Compte épargne logement (CEL)	15 300	0,50	Les intérêts sont exonérés de l'IR, mais sont soumis aux prélèvements sociaux
Plan d'épargne logement (PEL)	61 200	1*	Les intérêts d'un PEL de moins de douze ans sont exonérés de l'IR. Ils sont en revanche soumis aux prélèvements sociaux
Plan d'épargne populaire (PEP)	92 000	Le PEP ne peut plus être souscrit depuis 2003. Les intérêts, en cas de retrait après huit ans, sont exonérés de l'IR, mais sont soumis aux prélèvements sociaux	

(1) Intitulé du chapitre I^{er} du titre II du livre II du CMF.

Produit	Plafond de versement (en euros)	Taux d'intérêt maximal (en %)	Avantage fiscal et social
Plan d'épargne en actions (PEA)	150 000 (225 000 pour les PEA-PME)	Sans objet	Les gains nets sont soumis aux prélèvements sociaux. Ils sont exonérés d'IR pour les retraits après 5 ans. Pour les retraits avant deux ans, le taux d'IR est de 22,5 % et de 19 % pour les retraits entre deux et cinq ans

* pour les plans ouverts à compter du 1^{er} août 2006.

Source : CMF.

Par ailleurs, le bénéfice de certains de ces produits est soumis à des conditions de ressources (LEP, PEP) ou d'âge (livret jeune).

2. Sanction

L'article L. 221-35 du CMF interdit aux établissements de crédit « *d'ouvrir ou de maintenir ouverts dans des conditions irrégulières* » des produits de l'épargne réglementée bénéficiant d'avantages fiscaux et sociaux, « *de verser sur ces comptes des rémunérations supérieures à celles fixées* » ou d'« *accepter sur ces comptes des sommes excédant les plafonds autorisés* ».

L'article 1739 du CGI sanctionne les infractions à cette disposition par une amende égale aux intérêts versés, sans que cette amende puisse être inférieure à 75 euros.

Les articles L. 221-36 et L. 221-37 du CMF précisent que ces infractions sont constatées comme en matière de timbre, par procès-verbaux dressés à la requête du ministre chargé de l'économie, par les :

- les comptables publics compétents ;
- les agents des administrations financières ;
- et les inspecteurs de la Banque de France spécialement habilités à cet effet et par le gouverneur de la banque de France.

L'action du Trésor pour la constatation de ces infractions est prescrite à l'expiration du délai prévu au deuxième alinéa de l'article L. 188 du LPF, soit à la fin de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle les infractions ont été commises.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur général auprès du Gouvernement, les amendes perçues par l'État au titre des manquements à ces obligations se sont élevées à 8 millions d'euros en 2015 et 201 millions d'euros en 2016 (dont 179 millions d'euros au titre d'un seul dossier). Elles s'élevaient à 64 millions d'euros au titre de l'exercice 2017 au jour de la transmission de ces informations.

B. LES OBLIGATIONS PORTANT SUR LES PAIEMENTS EN ESPÈCES PRÉVUES PAR LES ARTICLES L. 112-6 ET SUIVANTS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Les paiements en espèces de certaines créances sont interdits dès lors qu'elles dépassent certains seuils (1). Les infractions à ces dispositions sont sanctionnées par des amendes (2).

1. Seuil d'interdiction de paiement de certaines créances en espèces

L'article L. 112-6 du CMF pose le principe de l'interdiction de paiements en espèces de certaines créances à partir d'un seuil fixé par décret.

Les paiements en espèces d'un professionnel ou à destination d'un professionnel sont ainsi plafonnés à 1 000 euros par l'article D. 112-3 du même code. Ce plafond de paiement en espèces est relevé à 15 000 euros lorsque le payeur ne réside pas en France et n'agit pas à titre professionnel.

Code monétaire et financier

Article L. 112-6 (extraits)

« I. – Ne peut être effectué en espèces ou au moyen de monnaie électronique le paiement d'une dette supérieure à un montant fixé par décret, tenant compte du lieu du domicile fiscal du débiteur, de la finalité professionnelle ou non de l'opération et de la personne au profit de laquelle le paiement est effectué. »

Article D. 112-3 (extraits)

« I. – Le montant prévu au I de l'article L. 112-6 est fixé :

« 1° Lorsque le débiteur a son domicile fiscal sur le territoire de la République française ou agit pour les besoins d'une activité professionnelle, à 1 000 euros pour les paiements effectués en espèces et à 3 000 euros pour les paiements effectués au moyen de monnaie électronique ;

« 2° Lorsque le débiteur justifie qu'il n'a pas son domicile fiscal sur le territoire de la République française et n'agit pas pour les besoins d'une activité professionnelle à 15 000 euros pour les paiements effectués en espèces et au moyen de monnaie électronique. »

2. Sanction

Les infractions aux articles L. 112-6 à L. 112-6-2 sont constatées par des agents désignés par arrêté du ministre chargé du budget.

Elles sont sanctionnées par une amende due par le débiteur (le payeur) qui ne peut excéder 5 % des sommes payées par application des articles 1840 J du CGI et L. 112-7 du CMF.

Le créancier (celui qui a reçu le paiement) est solidairement responsable du paiement de l'amende.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur général auprès du Gouvernement, les amendes perçues par l'État au titre des manquements à ces obligations se sont élevées à 3,3 millions d'euros en 2015 et 2,5 millions d'euros en 2016. Elles s'élevaient à 3 millions d'euros au titre de l'exercice 2017 au jour de la transmission de ces informations.

C. LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE

La vérification de comptabilité (1) ne peut pas être utilisée lorsqu'elle a pour unique objet de contrôler le respect des obligations portant sur l'épargne réglementée et les paiements en espèce prévues par le CMF (2).

1. La vérification de comptabilité

La vérification de comptabilité est prévue à l'article L. 13 du LPF. Elle concerne tous les contribuables astreints à la tenue d'une comptabilité.

La vérification de comptabilité est régie par les articles L. 13 et L. 47 du LPF. Il n'en existe pas de définition légale. On peut la définir comme une procédure de contrôle fiscal externe qui permet à l'administration d'examiner sur place les écritures comptables et les pièces justificatives d'une entreprise.

La vérification de comptabilité est une procédure contraignante. Le contribuable qui refuse cette mesure s'expose à l'évaluation d'office de ses bases d'imposition (article L. 74 du LPF), outre diverses sanctions fiscales voire pénales ainsi que la privation du droit de saisir les commissions consultatives de l'éventuel désaccord avec l'administration sur les rectifications notifiées.

La vérification de comptabilité est entourée de nombreuses garanties pour le contribuable vérifié. Le Conseil d'État a ainsi estimé que cette procédure n'excède pas « *les nécessités liées au bien-être économique du pays* »⁽¹⁾, ne transgresse pas « *le droit du contribuable au respect de sa vie privée* »⁽²⁾, ne viole pas la « *liberté d'information et d'expression* »⁽³⁾, ni le droit à un procès équitable⁽⁴⁾, prévus par les articles 6, 8 et 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(1) Conseil d'État, 18 mars 1994, n° 68799.

(2) Conseil d'État, 15 décembre 1993, n° 84181.

(3) Conseil d'État, 18 mars 1994, n° 68799.

(4) Conseil d'État, 5 juillet 1995, n° 153942.

a. Le déroulement général de la procédure

i. La remise d'un avis de vérification

La vérification de comptabilité débute après la remise d'un avis de vérification. L'administration doit avertir en temps utile le contribuable pour que celui-ci soit en mesure de faire appel, s'il le souhaite, à un conseil de son choix. Le Conseil d'État impose un délai minimum de deux jours pleins entre la date de réception de l'avis et le début du contrôle⁽¹⁾.

La vérification de comptabilité peut cependant débiter par un contrôle inopiné consistant à prendre copie des comptabilités informatisées ou à réaliser certaines constatations matérielles (dernier alinéa de l'article L. 47 du LPF). L'avis de vérification est alors remis en main propre au contribuable. Toutefois, aucun examen de fond ne peut intervenir avant l'octroi d'un délai permettant au contribuable de se faire assister d'un conseil. L'objet d'un tel contrôle inopiné est d'éviter un dépérissement des preuves.

ii. Le lieu d'exercice de la vérification de comptabilité

Depuis une décision importante rendue en 1976, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel la vérification de comptabilité devait avoir lieu sur place afin d'assurer au contribuable des « *possibilités de débat oral et contradictoire avec le vérificateur* »⁽²⁾.

C'est seulement si le vérificateur se trouve dans les locaux de l'entreprise que le contribuable peut à tout moment le rencontrer, discuter avec lui et faire valoir son point de vue. En outre, en se rendant sur place, le vérificateur peut mieux évaluer la situation de l'entreprise et ainsi mieux juger la pertinence des pièces justificatives produites.

En principe, la vérification de comptabilité se déroule au lieu où la comptabilité doit être tenue. Avec l'accord du contribuable, toutefois, le contrôle peut avoir lieu chez un expert-comptable lorsque la comptabilité n'est pas détenue dans les locaux de l'entreprise et que subsiste la possibilité d'un débat oral et contradictoire entre l'administration fiscale et le contribuable⁽³⁾.

L'emport de documents par le vérificateur est interdit, sous peine de nullité de la procédure. L'emport prive, en effet, le contribuable d'un dialogue oral et contradictoire lors de l'examen du document au bureau de l'administration. Un emport est toutefois possible sur demande écrite du contribuable et après délivrance d'un reçu. Les documents doivent être restitués au contribuable avant la notification d'une proposition de rectification.

(1) Conseil d'État, 12 juillet 1995, n° 84472.

(2) Conseil d'État, 21 mai 1976, n° 94052.

(3) Conseil d'État, 26 février 2003, n° 232841.

Les contribuables doivent présenter leur comptabilité sous forme dématérialisée, dès lors que cette dernière est tenue au moyen de systèmes informatisés. Cette obligation vaut pour tous les contribuables soumis par le CGI à l'obligation de tenir et de présenter des documents comptables.

Deux garanties sont prévues par le II de l'article L. 47 A du LPF : l'information préalable du contribuable, et le droit pour celui-ci de choisir les modalités de traitement.

Le vérificateur doit ainsi indiquer par écrit au contribuable la nature des investigations souhaitées. La formalisation écrite de la nature des investigations envisagées par l'administration a pour objet de donner au contribuable une information précise lui permettant de faire son choix sur les modalités de traitement en toute connaissance de cause.

Le contribuable dispose de trois options et doit formaliser par écrit son choix. Il peut choisir :

- soit de laisser les agents de l'administration effectuer les vérifications sur son propre matériel informatique ;

- soit de mettre les copies à disposition des agents de l'administration, afin qu'ils procèdent aux vérifications sur un matériel autre que le sien ; ces fichiers doivent répondre à des normes fixées par un arrêté du 29 juillet 2013 dont les dispositions sont codifiées à l'article A. 47 A-2 du LPF ;

- soit d'effectuer lui-même les traitements nécessaires à la vérification.

iii. La durée de la vérification de comptabilité

L'article L. 52 du LPF limite à trois mois la durée d'une vérification de comptabilité pour les petites et moyennes entreprises.

**CONTRIBUABLES DONT LA VÉRIFICATION DE COMPTABILITÉ
EST LIMITÉE À TROIS MOIS**

Activité principale		Plafond de chiffre d'affaires annuel	Plafond de titres de placement ou de participations détenus à l'actif
activités industrielles et commerciales et non commerciales	Vente de marchandises, fourniture et denrées à emporter ou consommer sur place, fourniture de logement	783 000 euros	7 600 000 euros
	Autres entreprises	236 000 euros	
Activité agricole		350 000 euros en moyenne sur trois années consécutives	

Source : articles L. 52 et L. 52 A du LPF, 302 septies A et B du II de l'article 69 du CGI.

Cette durée ne s'applique pas dans plusieurs cas de figures :

- pour l'instruction des observations et des requêtes présentées par le contribuable après l'achèvement des opérations de vérification ;
- pour l'examen des comptes utilisés tout à la fois à des fins privées et professionnels ;
- en cas de l'utilisation de la procédure de flagrance fiscale ;
- en présence de graves irrégularités privant la comptabilité de valeur probante ; dans ce cas, la vérification sur place ne peut s'étendre sur une durée supérieure à six mois ;
- en présence d'une activité occulte ;
- en cas d'une enquête judiciaire à la date d'expiration du délai.

iv. L'issue de la procédure

- *Procédure de régularisation*

Le contribuable qui fait l'objet d'une vérification de comptabilité peut décider de régulariser lui-même sa situation en cas d'erreurs, d'inexactitudes, d'omissions ou d'insuffisance dans ses déclarations relevées par le vérificateur dans le cadre du débat oral et contradictoire.

Il doit pour cela demander, avant l'envoi de la proposition de rectification, l'application de la procédure de régularisation prévue à l'article L. 62 du LPF.

S'il est considéré de bonne foi, le contribuable bénéficie d'une minoration de 30 % des intérêts de retard.

- *Procédure de rectification contradictoire ou procédure d'imposition d'office.*

À l'issue du contrôle, l'administration peut procéder à des rectifications des impositions.

La procédure de droit commun est la procédure de rectification contradictoire, régie aux articles L. 55 et suivants du LPF. Cette procédure offre de nombreuses garanties au contribuable. Par exception, l'administration peut recourir à une procédure d'imposition d'office en cas d'opposition à contrôle fiscal.

Garanties de la procédure de rectification contradictoire

Tout d'abord, l'administration doit envoyer une proposition de rectification motivée au contribuable, comportant notamment la mention selon laquelle celui-ci a la possibilité de se faire assister du conseil de son choix pour discuter la proposition.

Ensuite, le contribuable dispose de trente jours, et même soixante jours à sa demande, pour accepter la proposition ou faire part de ses observations.

Puis, l'administration doit répondre aux éventuelles observations du contribuable. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 526 000 euros pour une activité de vente et 460 000 euros pour une activité de service, l'administration doit répondre dans un délai de soixante jours ; à défaut, l'administration est réputée avoir accepté les observations du contribuable.

Enfin, en cas désaccord persistant, le contribuable peut saisir une commission consultative composée de représentants de l'administration et des contribuables, présidée par un magistrat, qui fait connaître son avis après un examen de l'affaire en séance publique.

La procédure de rectification contradictoire permet au contribuable de faire valoir à deux reprises son point de vue sur les propositions de rectification, une première fois devant le vérificateur et une seconde fois devant une commission consultative indépendante. La procédure de rectification contradictoire peut contraindre l'administration à motiver jusqu'à trois reprises sa position : une première fois dans la proposition de rectification elle-même, une seconde fois en réponse aux observations du contribuable et une dernière fois dans l'avis de la commission consultative saisie.

À l'issue de la procédure, le contribuable doit être informé sur les conséquences financières de son acceptation des redressements (articles L. 48 et L. 49 du LPF).

Enfin, le contribuable ne peut faire l'objet d'une double vérification de comptabilité sur une même période et au titre du même impôt. Plusieurs exceptions à ce principe sont prévues pour certaines opérations frauduleuses, en cas de demande d'assistance administrative internationale, lorsque la vérification a été limitée à des opérations déterminées, ou lorsque que la vérification porte sur une société tête d'un groupe intégré fiscalement (article L. 51 du LPF).

2. La jurisprudence du conseil d'État

La procédure de vérification de comptabilité a pour objet de contrôler sur place la sincérité des déclarations fiscales en les comparant avec les écritures comptables et les pièces justificatives.

Dès lors, par deux décisions du 26 juin 2017, le Conseil d'État a jugé que la procédure de vérification de comptabilité ne pouvait pas être utilisée pour contrôler le respect des dispositions légales applicables aux comptes d'épargne réglementée prévues par l'article L. 221-35 du CMF.

Il a ainsi annulé, dans ces deux affaires, les amendes prononcées sur ce fondement à l'issue d'une procédure de vérification de comptabilité irrégulière.

La solution retenue par le Conseil d'État est transposable aux procédures de vérification de comptabilité qui ont eu pour objet de vérifier le respect des

obligations en matière de paiement en espèces prévues par les articles L. 112-6 et suivants du CMF.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur général auprès du Gouvernement, l'administration fiscale a tiré les conséquences des décisions du Conseil d'État en abandonnant les amendes constatées mais non mises en recouvrement pour un montant global de 41,7 millions d'euros.

Le montant des demandes contentieuses d'annulation sur le fondement de cette jurisprudence était de 67,3 millions d'euros au mois d'août 2017.

Par ailleurs, le risque contentieux peut être évalué globalement à hauteur de 108,9 millions d'euros. Ce montant correspond aux montants des amendes mises en recouvrement non prescrites, à l'exclusion de celles ayant déjà fait l'objet de demandes contentieuses d'annulation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé consiste à créer une nouvelle procédure codifiée à l'article L. 80 Q du LPF.

Il sécurise juridiquement l'exercice du contrôle par l'administration fiscale (A) sans remettre en cause l'essentiel des garanties dont bénéficie l'entité contrôlée (B).

Article L. 80 Q du livre des procédures fiscales (*nouveau*)

Les agents de l'administration fiscale peuvent contrôler le respect des dispositions des articles L. 112-6 à L. 112-6-2 et L. 211-35 du code monétaire et financier.

Ce contrôle est effectué par les agents de l'administration fiscale ayant au moins le grade de contrôleur et ne peut être engagé sans que la personne contrôlée en ait été informée par l'envoi ou la remise d'un avis de contrôle.

Cet avis précise les années soumises au contrôle et mentionne expressément, sous peine de nullité de la procédure, que la personne contrôlée a la faculté de se faire assister par un conseil de son choix.

Les agents de l'administration fiscale peuvent se faire présenter la comptabilité et les justificatifs ainsi que tous documents pouvant se rapporter au respect des dispositions des articles L. 112-6 à L. 112-6-2 et L. 221-35 du code monétaire et financier, sans que leur soit opposé le secret professionnel.

Lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés, le contrôle peut porter sur l'ensemble des informations, données et traitements informatiques qui permet de s'assurer du respect des dispositions précitées ainsi que sur la documentation relative aux analyses, à la programmation et à l'exécution des traitements.

Les agents peuvent mettre en œuvre les dispositions du II de l'article L. 47 A et demander toute information nécessaire à ce contrôle.

Les infractions sont constatées par procès-verbal notifié selon les modalités prévues à l'article L. 80 D.

Les opérations réalisées lors de ce contrôle ne constituent pas une vérification de comptabilité au sens de l'article L. 13.

Il prévoit également quelques clarifications rédactionnelles et une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018 (C).

A. LA SÉCURISATION DE LA PROCÉDURE DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Le dispositif proposé doit permettre de sécuriser juridiquement les contrôles effectués par l'administration fiscale concernant le respect des obligations prévues par le CMF sur l'épargne réglementée et les paiements en espèces.

Il réaffirme le droit de contrôle, par les agents de l'administration fiscale ayant au moins le grade de contrôleur, du respect des dispositions des articles L. 112-6 à L. 112-6-2 et L. 211-35 du CMF.

Il crée pour ce faire une procédure *ad hoc*.

Il est expressément prévu que « *les opérations réalisées lors de ce contrôle ne constituent pas une vérification de comptabilité* » ce qui permet de mettre en conformité la législation avec la jurisprudence du Conseil d'État.

Il prévoit que les agents de l'administration fiscale peuvent se faire présenter la comptabilité et les pièces justificatives, et d'une manière générale tous les documents pouvant se rapporter au respect des obligations contrôlées. Autrement dit, l'administration fiscale pourra exercer son contrôle sur les mêmes pièces que celles qui lui sont présentées dans le cadre d'une procédure de vérification de comptabilité.

De même, en cas de tenue de la comptabilité au moyen de systèmes informatisés, il est expressément prévu – par renvoi à l'article L. 47 A du LPF – que l'administration fiscale pourra, comme en matière de vérification de comptabilité, procéder à des tris, classements ainsi que tous calculs aux fins de s'assurer de la concordance entre la copie des enregistrements comptables et les déclarations fiscales du contribuable.

Il précise enfin que le secret professionnel ne peut être opposé aux agents de l'administration fiscale de façon à garantir la même efficacité à cette procédure *ad hoc* qu'à celle qui existe pour la procédure de vérification de comptabilité.

B. LE MAINTIEN DE L'ESSENTIEL DES GARANTIES BÉNÉFICIAIRES À L'ENTITÉ CONTRÔLÉE

1. Le démarrage du contrôle

La procédure débute, comme en matière de vérification de comptabilité, par l'envoi d'un avis de contrôle mentionnant :

- les années vérifiées ;
- et le rappel du droit pour la personne contrôlée de se faire assister par le conseil de son choix.

Il n'est pas prévu, contrairement à la procédure de vérification de comptabilité, que le contrôle puisse avoir lieu de manière inopinée.

2. Le déroulement du contrôle

Le contrôle doit avoir lieu sur place, comme en matière de vérification de comptabilité. Conformément au principe général dégagé par le Conseil d'État, le contrôle doit permettre un débat oral et contradictoire entre le vérificateur et l'entité contrôlée.

L'emport de documents par le vérificateur n'est pas expressément prévu par le présent article mais la jurisprudence du Conseil d'État en la matière est transposable. Un tel emport doit, dès lors, être possible, à la demande de la personne contrôlée, et dès lors qu'elle ne la prive pas d'un débat oral et contradictoire.

En revanche, contrairement à la procédure de vérification de comptabilité, le dispositif proposé ne prévoit pas de durée maximale pour le déroulement du contrôle ni la possibilité pour l'entité contrôlée de choisir les modalités pratiques – parmi l'une des trois options proposées par l'article L. 47 A du LPF – de réalisation des traitements informatiques lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés.

Le Gouvernement a indiqué au Rapporteur général, en réponse à son questionnaire, qu'« *il n'existe pas en pratique de risque pour qu'un juge qualifié de début de vérification de comptabilité la procédure prévue à l'article L. 80 Q du LPF dans la mesure où il n'est pas effectué de rapprochement entre les éléments comptables transmis dans le cadre de ce contrôle et les déclarations fiscales* ». Il conviendra dès lors que les agents qui procèdent à ce type de contrôle ne recoupent pas les informations collectées avec les déclarations fiscales de l'entité contrôlée.

3. La clôture du contrôle

La procédure se termine, le cas échéant, par la notification d'un procès-verbal constatant les infractions constatées.

Il est expressément prévu par le présent article que ces constats d'infraction devront être établis selon les modalités prévues à l'article L. 80 D du LPF.

Autrement dit, la décision de l'administration fiscale devra être motivée et ne pourra intervenir « *avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification du document par lequel l'administration a fait connaître au contribuable ou redevable concerné la sanction qu'elle se propose d'appliquer, les motifs de celle-ci et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter dans ce délai ses observations* ».

De la sorte, le dispositif proposé respecte le principe du contradictoire qui existe également en matière de vérification de comptabilité.

En revanche, il n'est pas expressément prévu que l'entité contrôlée sera protégée contre les changements de doctrine administrative et les doubles contrôles portant sur la même période.

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ET LES CLARIFICATIONS RÉDACTIONNELLES

Il est prévu que la nouvelle procédure s'applique aux contrôles engagés à compter du 1^{er} janvier 2018.

Le présent article procède également à une clarification rédactionnelle à l'article 1739 du CGI concernant le régime des sanctions relatif aux infractions aux dispositions sur l'épargne réglementée prévues par l'article L. 221-35 du CMF.

Il clarifie ce dernier article en précisant que lesdites obligations s'appliquent également à l'ensemble des entreprises, établissements ou organismes dépositaires des LEP et PEP.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques CF108 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF218 de M. Charles de Courson.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement vise à établir une amende de 30 % sur les intérêts excédentaires indûment versés. Elle serait proportionnelle au préjudice réel subi par l'administration fiscale puisqu'elle correspond au taux de 30 % du prélèvement forfaitaire unique instauré dans le projet de loi de finances pour 2018.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. Le montant des amendes est très variable d'une année sur l'autre et j'ai obtenu du Gouvernement des précisions que vous pourrez lire dans mon rapport. En 2015, quatorze dossiers ont donné lieu à des sanctions pour un montant total de 8,1 millions d'euros. En 2016, dix-huit dossiers ont donné lieu à des sanctions pour un montant total de 201 millions d'euros dont 179 millions d'euros pour un seul dossier. En 2017, 64 millions d'euros ont déjà été collectés pour onze dossiers. Sur ces trois années, votre amendement aurait entraîné une perte de recettes de 70 % de ces montants soit 190 millions d'euros.

M. Charles de Courson. N'oublions pas la décision que le Conseil constitutionnel a prise le 22 juillet 2016, à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité. Le dispositif proposé dans le texte n'est pas conforme au principe de la proportionnalité des sanctions à la gravité des fautes commises. Il faut trouver une solution, monsieur le Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Permettez-moi de rappeler les termes de la décision du Conseil constitutionnel : « *En prévoyant une amende proportionnelle pour un simple manquement à une obligation déclarative, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer.* » Aucun des dossiers que je viens de citer ne relève de ce cas puisqu'il ne s'agit pas d'un manquement à une obligation déclarative.

La commission rejette ces amendements.

Elle est saisie de l'amendement CF107 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement vise à assortir l'application du nouvel article L. 80 Q du livre des procédures fiscales (LPF) de deux garanties qui sécurisent l'ensemble du contrôle fiscal : premièrement, lorsque l'établissement bancaire suit les recommandations et interprétations écrites émanant d'autorités publiques en matière d'épargne réglementée, il n'y a pas lieu de constater une infraction ; deuxièmement, l'administration fiscale ne doit pas procéder à un nouveau contrôle du respect des obligations instaurées par les articles L. 112-6 à L. 112-6-2 et L. 211-35 du code monétaire et financier si un contrôle portant sur la même période et sur le même impôt a déjà eu lieu.

M. le Rapporteur général. Votre amendement soulève une question légitime. Il paraît judicieux d'étendre ces garanties à la nouvelle procédure. J'émet donc un avis favorable sous réserve d'un sous-amendement rédactionnel que je proposerai en séance. Je pense, en effet, qu'il est possible de revoir la rédaction pour viser la position de l'administration en général et non pas seulement la position de telle ou telle administration.

La commission adopte l'amendement CF107 (amendement 354).

Elle examine ensuite les amendements identiques CF110 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF220 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Dans un souci de sécurité juridique qui vaut pour l'ensemble des établissements financiers, l'amendement CF220 vise à préciser que cette nouvelle procédure de contrôle ne s'applique qu'aux périodes postérieures au 26 juin 2017, date de la décision du Conseil d'État.

M. le Rapporteur général. Mon avis est défavorable car cela priverait l'administration de toute possibilité de contrôle pour les périodes antérieures compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'État. Or, je ne pense pas que ce soit l'objectif que vous poursuivez. Un problème de rédaction se pose. Je vous invite à retirer ces amendements.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je retire l'amendement CF110. Il y a effectivement un problème de rédaction.

M. Charles de Courson. J'aimerais connaître votre position sur le problème soulevé par ces amendements, monsieur le Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Le problème, je vous les répète, est que ces amendements conduiraient à faire l'impasse sur les manquements aux obligations antérieurs au 26 juin 2017.

M. Charles de Courson. Le Conseil d'État a tout de même considéré qu'il fallait créer une procédure de contrôle *ad hoc*. Si vous revenez sur les procédures rétroactivement, cela ne manquera pas de susciter une question prioritaire de constitutionnalité.

L'amendement CF110 est retiré.

La commission rejette l'amendement CF220.

Elle adopte l'article 26 modifié.

*

* *

Article 27

Simplification de la fiscalité douanière

Résumé du dispositif et effets principaux

Il est proposé par le présent article de mettre en œuvre deux mesures distinctes :

– une modification des règles relatives au fait générateur et à l'exigibilité de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ainsi que de la taxe spéciale de consommation (TSC) sur les produits pétroliers en outre-mer, afin de les mettre en conformité avec la directive relative au régime général d'accise ;

– un report en deux temps de l’obligation de téléversement de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSRV), obligation qui doit rentrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018 : celle-ci s’appliquerait uniquement pour les redevables dont les véhicules sont utilisés à des fins professionnelles et dont le montant de la taxe excède 1 000 euros à partir de 2018, puis pour tous les redevables à partir de 2019.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi de finances rectificative pour 2016 prévoit qu’à compter du 1^{er} janvier 2018, le paiement de la TSRV est effectué par téléversement pour l’ensemble des véhicules utilisés à des fins professionnelles.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

I. L’ÉTAT DU DROIT

Il est proposé par le présent article de mettre en œuvre deux mesures distinctes liées à la fiscalité douanière :

– une modification des règles relatives au fait générateur et à l’exigibilité des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, afin de clarifier et mettre en conformité les dispositions nationales avec les dispositions de la directive relative au régime général d’accise⁽¹⁾ ;

– un report de l’obligation de téléversement de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSRV), afin de laisser le temps aux redevables d’effectuer les formalités de conventionnement requises en vue d’être habilités au téléversement.

A. LA DÉFINITION DE LA NOTION DE MISE À LA CONSOMMATION DES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

Le code des douanes définit les conditions dans lesquelles la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ainsi que la taxe spéciale de consommation (TSC) sur les produits pétroliers en outre-mer sont exigibles. Ces taxes sont des droits d’accise, c’est-à-dire des impôts indirects perçus sur la consommation d’un produit – dans le cas présent d’un produit énergétique – qui portent sur la quantité consommée et non sur la valeur du produit. Par exemple, la TICPE s’applique aux quantités de produits pétroliers ou assimilés, lorsqu’ils sont destinés à être utilisés comme carburants pour moteur ou combustibles de chauffage. En outre-mer, la TICPE est remplacée par la TSC sur les produits pétroliers, qui s’applique uniquement aux carburants (essences ou gazoles) et dont le produit est affecté aux régions ultra-marines. Le recouvrement

(1) Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d’accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

de ces taxes est confié à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Il existe d'autres taxes intérieures de consommation, telles que la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), la taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et cokes (TICC) et la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), également dénommée contribution au service public de l'électricité (CSPE). Les règles relatives au fait générateur et à l'exigibilité de ces taxes sont toutefois différentes de celles applicables à la TICPE et à la TSC, et sont définies respectivement aux articles 266 *quinquies*, 266 *quinquies* B et 266 *quinquies* C du code des douanes.

Pour la TICPE et la TSC, l'article 158 *quinquies* du code des douanes dispose que ces deux taxes sont exigibles :

- soit lors de la mise à la consommation en France ; l'impôt est alors dû par la personne qui met à la consommation en France ;
- soit lors de la constatation de manquants ;
- soit lors de la détention de produits à des fins commerciales alors qu'ils n'ont pas supporté de taxe ; l'impôt est dans ce cas dû par le détenteur des produits.

La notion de mise à la consommation est précisée par le même article qui dispose que le produit est mis à la consommation « *soit lorsqu'il cesse de bénéficier du régime suspensif, soit lorsqu'il est importé* » :

- l'importation s'entend de l'entrée en France de produits soumis à accise, lorsqu'elle n'est pas suivie d'un régime suspensif ;
- la sortie d'un régime douanier suspensif : le régime suspensif des droits d'accise, défini à l'article 158 *nonies* du code des douanes, permet d'importer dans l'Union européenne des marchandises non communautaires en suspension de droits de douane. Il est applicable à la production, à la transformation, à la détention ou à la circulation de produits soumis à accise, avant de les réexporter hors de l'Union européenne ou de les mettre à la consommation sur le marché européen. Ce régime s'applique entre des opérateurs agréés ou enregistrés par l'administration des douanes de chaque pays, après la remise d'une garantie financière et l'identification d'un entrepôt fiscal dédiée ⁽¹⁾. Le bénéficiaire n'est donc pas tenu d'acquitter immédiatement les taxes dues à raison de l'importation des biens : celles-ci ne sont payées qu'au moment de la mise à la consommation, c'est-à-dire de la sortie du régime douanier suspensif. L'objectif est de simplifier la libre circulation des produits énergétiques à l'intérieur de l'Union européenne.

(1) Lieu où les produits soumis à accise sont produits, transformés, détenus, reçus ou expédiés sous un régime de suspension de droits par un entrepositaire agréé.

Ainsi, la notion de la mise à la consommation par le code des douanes ne reprend que les cas de l'importation et de la sortie du régime suspensif. Elle ne comprend pas les cas de la détention ou de la production en dehors d'un régime de suspension de droits. Le code des douanes définit également deux autres cas d'exigibilité, qui sont respectivement la constatation de manquants et la détention de produits à des fins commerciales. Or l'article 7 de la directive relative au régime général d'accise⁽¹⁾ dispose que « *les droits d'accise deviennent exigibles au moment de la mise à la consommation et dans l'État membre où celle-ci s'effectue* ». Le droit de l'Union européenne ne retient donc qu'une seule notion, celle de la mise à la consommation, et précise qu'elle a lieu :

– soit lors de la sortie, y compris irrégulière, de produits soumis à accise, d'un régime de suspension de droits ;

– soit lors de la détention de produits soumis à accise en dehors d'un régime de suspension de droits pour lesquels le droit d'accise n'a pas été prélevé conformément à la législation nationale applicable ; il s'agit essentiellement de produits pouvant circuler dans l'Union européenne sans régime suspensif de droit et ne faisant pas l'objet de contrôles de circulation particuliers (cas par exemple des huiles lubrifiantes) ;

– soit lors de la production, y compris irrégulière, de produits soumis à accise en dehors d'un régime de suspension de droit ; la production d'hydrocarbure en France représente toutefois moins de 1 % de la consommation totale ;

– soit lors de l'importation, y compris irrégulière, de produits soumis à accise, sauf si les produits sont placés immédiatement après leur importation sous un régime de suspension de droit ; il s'agit d'un cas plutôt rare puisque l'essentiel des produits bruts ou raffinés importés en France sont placés soit en raffineries, soit dans un site de dépôt, deux lieux généralement désignés comme des entrepôts fiscaux en suspension de droit.

L'article 8 de la directive précise que la personne redevable des droits d'accise devenus exigibles est :

– dans le premier cas, l'entrepôt agréé, le destinataire enregistré ou toute autre personne procédant à la sortie, régulière ou non, des produits soumis à accise du régime de suspension de droits ;

– dans le second cas, la personne détenant les produits soumis à accise ou toute autre personne ayant participé à leur détention ;

– dans le troisième cas, la personne produisant les produit soumis à accise ou toute autre personne ayant participé à leur production ;

(1) Directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008 précitée.

– dans le dernier cas, la personne qui déclare les produits soumis à accise ou toute autre personne ayant participé à l’importation.

Or, le code des douanes ne considère comme une mise à la consommation que le premier et le dernier cas prévus par la directive. Il en résulte que les produits qui ne sont pas sous un régime de suspension de droits ou importé ne peuvent pas, en droit français, être juridiquement considérés comme mis à la consommation, conformément à la directive relative au régime général d’accise, ni être juridiquement soumis à la TICPE ou à la TSC au sens de la directive. L’étude d’impact du présent projet de loi de finances rectificative précise ainsi que la définition actuelle de la mise à la consommation, dans certains cas, « *met en péril le recouvrement de la taxe intérieure de consommation due par les opérateurs en application des dispositions de la directive* ».

Enfin, le fait générateur de la TICPE et de la TSC ne font l’objet d’aucune définition spécifique par le code des douanes, alors que l’article 2 de la directive dispose que « *les produits soumis à accise sont soumis aux droits d’accise au moment de leur production [ou] (...) de leur importation* ».

À l’inverse, le fait générateur et l’exigibilité sont clairement définis pour la TICGN (article 266 *quinquies* du code des douanes), la TICC (article 266 *quinquies* B du même code) et pour la TICPE (article 266 *quinquies* C du même code) par le code des douanes. Le fait générateur de ces taxes intervient lors de la livraison des produits concernés par un fournisseur à un utilisateur final ou lors de l’importation, lorsqu’ils sont directement importés par l’utilisateur final pour ses besoins propres. L’exigibilité intervient lors de la facturation des produits. En effet, l’article 21 de la directive relative à la taxation des produits énergétiques et de l’électricité⁽¹⁾ dispose que « *l’électricité et le gaz naturel sont soumis à taxation et la taxe devient exigible au moment de leur fourniture par le distributeur* » et que « *le charbon, le coke et le lignite sont soumis à taxation et la taxe devient exigible au moment de leur fourniture par les sociétés qui doivent être enregistrées à cette fin par les autorités compétentes* ».

B. L’OBLIGATION DE TÉLÉRÈGLEMENT DE LA TAXE SPÉCIALE SUR CERTAINS VÉHICULES ROUTIERS

La taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), plus communément dénommée taxe à l’essieu, est une taxe qui s’applique aux poids lourds de fort tonnage afin de financer les dépenses d’entretien de la voirie occasionnées par la circulation de ces derniers. Elle est codifiée aux articles 284 *bis* à 284 *sexies bis* du code des douanes.

(1) Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l’électricité, article 21.

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. Elle s'applique aux véhicules :

– automobiles porteurs ayant au moins deux essieux et dont le poids total en charge (PTAC) est supérieur ou égal à 12 tonnes ;

– articulés et composés d'un tracteur et d'une semi-remorque, dont le poids total roulant autorisé (PTRA) est supérieur ou égal à 12 tonnes ;

– aux remorques, quel que soit le nombre d'essieux, d'un PTAC de plus de 16 tonnes.

Certains véhicules sont toutefois exonérés tels que ceux dédiés au transport routier de personnes, à l'exploitation agricole ou forestière, à la défense nationale, à la protection civile, à des services publics de lutte contre les incendies, *etc.* Le tarif varie en fonction des caractéristiques du poids lourds entre 8 euros et 466 euros par semestre. La périodicité de déclaration et d'acquiescement de la taxe, qui est exigible d'avance, est semestrielle. Si un véhicule assujéti circule seulement pendant une partie du semestre, il est possible de demander une régularisation au prorata du temps de circulation, calculé en mois.

L'article 284 *quater* du code des douanes dispose que « *l'assiette et le recouvrement de la taxe sont assurés par les services de la direction générale des douanes et des droits indirects* ». Le propriétaire du véhicule (ou le locataire ou sous-locataire d'un véhicule faisant l'objet, soit d'un contrat de crédit-bail, soit d'un contrat de location de deux ans ou plus) est tenu, avant sa mise en circulation, d'adresser une déclaration auprès du service national douanier de la fiscalité routière ou à défaut du bureau des douanes dont il dépend⁽¹⁾. Une déclaration est également nécessaire en cas de cession, de fin de location ou de retrait de la circulation d'un poids lourd afin de ne plus être redevable de la taxe.

Au début de chaque semestre, le redevable reçoit un avis de paiement qu'il doit régler dans les deux mois. Toute somme non réglée dans le délai donne lieu à l'application d'une majoration de 10 %. Il est également précisé que « *le paiement de la taxe doit être effectué par téléversement (...) lorsque son montant excède 5 000 euros* », via le portail des téléprocédures douanières pour les professionnels⁽²⁾.

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 CGI 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.

(1) *Formulaire relatif à la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, Déclaration d'un véhicule porteur, d'un ensemble articulé ou d'une remorque, Cerfa n° 11394*05* ([lien](#)).

(2) *Le portail ProDouane, portail internet de la direction générale des douanes et droits indirects* ([lien](#)).

Aussi, la loi de finances rectificative pour 2016⁽¹⁾ prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, le paiement de la taxe est effectué par téléversement pour l'ensemble des véhicules utilisés à des fins professionnelles. Cette précision ayant pour but de cibler la mesure sur les entreprises et d'éviter d'astreindre à cette obligation de simples particuliers. Le changement ne devait être applicable qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, afin de laisser aux entreprises le temps d'adapter leur organisation interne à cette extension du téléversement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Il est proposé par le présent article de mettre en œuvre deux mesures distinctes liées à la fiscalité douanière :

– une modification des règles relatives au fait générateur et à l'exigibilité de la TICPE et de la TSC en conformité avec la directive relative au régime général d'accise ;

– un report en deux temps de l'obligation de téléversement de la TSRV : uniquement pour les redevables dont les véhicules sont utilisés à des fins professionnels et dont le montant de la taxe excède 1 000 euros à partir de 2018, puis pour tous les redevables à partir de 2019.

A. LA MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DE L'EXIGIBILITÉ DES TAXES INTÉRIEURES DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

La définition de la mise à la consommation de l'article 158 *quinquies* du code des douanes doit être complétée afin d'inclure tous les cas d'exigibilité de la TICPE et de la TSC prévus par le droit européen.

Le 1^o du I modifie l'article 158 *quinquies* du code des douanes et procède à la transposition intégrale des articles 7 et 8 de la directive relative au régime général d'accise. Il précise que le fait générateur est constitué, selon les cas, lors de la production ou de l'importation de l'un des produits soumis à accise et que les deux taxes sont exigibles lors de la mise à la consommation en France. Il reprend intégralement la définition de la directive concernant la notion de mise à la consommation, en transposant l'ensemble des cas d'exigibilité de l'accise. En effet, l'article 158 *quinquies* ne prenait en compte que deux cas d'exigibilité dans le cadre de la mise à la consommation, à savoir la sortie d'un régime douanier suspensif et l'importation. Le 2^o du I effectue les coordinations nécessaires à l'article 267 du code des douanes.

La mise en conformité par rapport au droit de l'Union européenne de la définition de mise à la consommation permet ainsi de clarifier le régime fiscal applicable à certains produits ou régime suspensif, tout en supprimant les risques

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 87.

éventuels de « contentieux nés d'une transposition incomplète de la directive 2008/118/CE sur les notions de fait générateur, d'exigibilité et de redevable aux droits d'accise »⁽¹⁾.

Articles 7 et 8 de la directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE

Article 7

« 1. Les droits d'accise deviennent exigibles au moment de la mise à la consommation et dans l'État membre où celle-ci s'effectue.

« 2. Aux fins de la présente directive, on entend par « mise à la consommation » :

« a) la sortie, y compris la sortie irrégulière, de produits soumis à accise, d'un régime de suspension de droits ;

« b) la détention de produits soumis à accise en dehors d'un régime de suspension de droits pour lesquels le droit d'accise n'a pas été prélevé conformément aux dispositions communautaires et à la législation nationale applicables ;

« c) la production, y compris la production irrégulière, de produits soumis à accise en dehors d'un régime de suspension de droits ;

« d) l'importation, y compris l'importation irrégulière, de produits soumis à accise, sauf si les produits soumis à accise sont placés, immédiatement après leur importation, sous un régime de suspension de droits. (...) »

Article 8

« 1. La personne redevable des droits d'accise devenus exigibles est :

« a) en ce qui concerne la sortie de produits soumis à accise d'un régime de suspension de droits visée à l'article 7, paragraphe 2, point a) :

« i) l'entrepôt agréé, le destinataire enregistré ou toute autre personne procédant à la sortie des produits soumis à accise du régime de suspension de droits ou pour le compte de laquelle il est procédé à cette sortie ou, en cas de sortie irrégulière de l'entrepôt fiscal, toute autre personne ayant participé à cette sortie ;

« ii) en cas d'irrégularité lors d'un mouvement de produits soumis à accise sous un régime de suspension de droits, (...) l'entrepôt agréé, l'expéditeur enregistré ou toute autre personne ayant garanti le paiement des droits (...), ou toute personne ayant participé à la sortie irrégulière et qui était consciente ou dont on peut raisonnablement penser qu'elle aurait dû être consciente du caractère irrégulier de la sortie ;

« b) en ce qui concerne la détention de produits soumis à accise visée à l'article 7, paragraphe 2, point b) : la personne détenant les produits soumis à accise ou toute autre personne ayant participé à leur détention ;

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

« c) en ce qui concerne la production de produits soumis à accise visée à l'article 7, paragraphe 2, point c) : la personne produisant les produits soumis à accise ou, en cas de production irrégulière, toute autre personne ayant participé à leur production ;

« d) en ce qui concerne l'importation de produits soumis à accise visée à l'article 7, paragraphe 2, point d) : la personne qui déclare les produits soumis à accise ou pour le compte de laquelle ils sont déclarés au moment de l'importation, ou, en cas d'importation irrégulière, toute autre personne ayant participé à l'importation. (...) »

B. UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DU TÉLÉRÈGLEMENT DE LA TAXE SPÉCIALE SUR CERTAINS VÉHICULES ROUTIERS (TSVR)

Le 3^o du **I** et le **II** proposent de modifier les échéances de la mise en œuvre du téléréglément pour la TSVR de manière plus progressive. Pour rappel, la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽¹⁾ prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, le paiement de la taxe est effectué par téléréglément pour l'ensemble des véhicules utilisés à des fins professionnelles. Il est proposé un calendrier différent dans lequel le téléréglément est étendu :

– au 1^{er} janvier 2018, uniquement pour les redevables dont les véhicules sont utilisés à des fins professionnels et dont le montant de la taxe excède 1 000 euros contre 5 000 euros actuellement ;

– au 1^{er} janvier 2019, pour tous les redevables.

Il s'agit ainsi de reporter d'un an l'échéance du 1^{er} janvier 2018, tout en instaurant une échéance intermédiaire permettant d'échelonner la mise en place de l'obligation de téléréglément afin de répondre aux difficultés d'adaptation des petits opérateurs aux procédures dématérialisées et de donner plus de temps aux services des douanes pour réaliser les conventionnements nécessaires. En effet, afin d'effectuer le paiement de la taxe par téléréglément, les personnes concernées doivent adresser aux services des douanes une convention de téléservice et une demande d'habilitation au téléservice afin d'effectuer les opérations nécessaires dans les bases de données douanières.

III. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE ATTENDU

Les mesures envisagées par le présent article ne devraient avoir aucun impact budgétaire dans la mesure où elles ne visent qu'à sécuriser ou simplifier les modalités de recouvrement d'impositions de toutes natures. Toutefois, elle pourrait contribuer à renforcer l'efficacité des modalités de leur perception, grâce à un recouvrement mieux sécurisé.

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 87.

Ainsi, l'extension des obligations de téléversement pour le paiement de la TSVR devrait contribuer à faire baisser les coûts de gestion de la DGDDI. En effet, la TSVR, dont le produit devrait atteindre 166 millions d'euros en 2016 et qui concernait 76 038 redevables périodiques dont 74 834 redevables professionnels, se caractérise par un coût de gestion élevé. Le taux d'intervention de la TSVR est de 10,73 %, ce qui en fait le second taux le plus élevé de l'ensemble des taxes dont l'administration des douanes assure le recouvrement : à titre de comparaison, il est de 13,69 % pour le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) ou de 1,48 % pour la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Il existe encore une marge de manœuvre significative afin de diminuer ce taux d'intervention puisque seulement 3 136 redevables ont eu recours au téléversement en 2017, contre 1 895 redevables en 2015.

Dans ce cadre, la mise en place de seuils progressifs pour l'entrée en vigueur de l'obligation de téléversement devrait permettre d'échelonner les opérations de conventionnement : l'abaissement du seuil de téléversement obligatoire de la TSVR à 1 000 euros concerne 10 600 redevables, soit 15 % du total des redevables.

La mise en place de ces seuils doit également permettre de laisser aux redevables et aux services des douanes le temps nécessaire à la transition vers le modèle du téléversement. En effet, le téléversement semble être encore source d'un certain nombre de difficultés pour les redevables, ces derniers n'ayant pas toujours édité les mandats à destination de leur banque (le taux de rejet restant important), tandis qu'une partie d'entre eux ont rencontré des difficultés dans le cadre de leur conventionnement par le service des douanes.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF291 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Il s'agit d'un amendement d'appel. Nous partageons l'objectif du Gouvernement d'augmenter le recours au téléversement afin de diminuer les tâches administratives liées à l'encaissement des chèques.

Permettez-moi néanmoins d'appeler votre attention sur les cas où les contribuables auraient eu besoin de corriger dans le système le montant à régler et n'ont pas pu le faire, ce qui les a conduits à régler par chèque et donc à se voir appliquer une majoration de 0,2 %. Il faudrait donner de la souplesse au système informatique afin de permettre aux usagers de modifier le montant à régler, surtout dans les situations exceptionnelles.

M. le Rapporteur général. J'avais bien compris qu'il s'agissait d'un amendement d'appel. Je vous invite à le retirer pour le redéposer en séance afin de recueillir l'avis du ministre.

L'amendement CF291 est retiré.

La commission adopte l'article 27 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 27

Aménagements relatifs aux conditions d'exonération de taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) pour les petits producteurs

La commission est saisie des amendements identiques CF151 du Rapporteur général et CF177 de M. Jean-Paul Mattei.

M. le Rapporteur général. Je laisserai le soin à M. Mattei de présenter ces amendements.

M. Jean-Paul Mattei. Ces amendements ont pour objet de préciser le champ de l'exonération de contribution au service public de l'électricité (CSPE) prévue, à titre de simplification, pour les petits producteurs en indiquant que celle-ci ne s'applique que lorsque ceux-ci consomment l'intégralité de l'électricité qu'ils produisent.

Une circulaire de l'administration avait déjà prévu cette mesure. Néanmoins, cette dernière a été jugée illégale au motif qu'elle avait ajouté à la loi une condition que le législateur n'avait pas prévue. Nous entendons compléter la loi afin que la mesure de simplification puisse s'appliquer pleinement.

M. Charles de Courson. Il me semble que nous avons voté un dispositif d'exonération s'appliquant à un certain seuil de production. Comment s'articule-t-il à l'exonération que vous proposez ? Elle ne concerne que l'auto-production : qu'en est-il pour ceux qui vendent tout ou partie de leur production ?

Rappelons qu'en Allemagne, il est possible d'auto-consommer une partie de sa production et d'en vendre une autre, alors qu'en France, ce n'est pas encore le cas.

M. Jean-Paul Mattei. Ces amendements ne concernent que ceux qui consomment intégralement leur production.

M. le président Éric Woerth. Et s'ils ne la consomment pas intégralement, ils ne peuvent bénéficier de l'exonération.

M. Charles de Courson. Quelle est la situation existante ?

M. Jean-Paul Mattei. Je vous renvoie à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes qu'il serait trop long de lire ici.

M. le président Éric Woerth. Monsieur de Courson, vous lèverez ce doute en séance, en présence du Gouvernement.

La commission adopte les amendements CF151 et CF177 (amendement 355).

*
* *

Article additionnel après l'article 27

Augmentation de la durée d'exonération de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les communes touchées par une catastrophe naturelle

Elle est saisie de l'amendement CF312 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Cet amendement a pour but d'augmenter de cent vingt jusqu'à deux cent quarante jours la durée d'exonération de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les communes touchées par une catastrophe naturelle. Il est motivé par l'importance des dégâts récemment causés par les ouragans à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Un temps supplémentaire est nécessaire pour la mise en place des systèmes d'évacuation des déchets, dont l'excédent est estimé à 100 000 tonnes.

La commission adopte l'amendement CF312 (amendement 356).

*
* *

Après l'article 27

Elle examine, en présentation commune, les amendements CF237, CF238 et CF236 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'objectif de la TGAP est d'inciter à l'incorporation de biocarburants dits vertueux. Or, on a constaté un détournement de cette taxe : des biocarburants dérivés de l'huile de palme ont pris, en 2016, une place importante dans les biocarburants incorporés dans l'essence en profitant d'un effet d'aubaine. Ils représentent 1 % sur les 7 % de l'objectif d'incorporation.

L'objectif de l'amendement CF236 est de clarifier les choses. Les biocarburants qui bénéficient de ce dispositif fiscal spécifique doivent être concentrés sur la production nationale, de blé ou de betteraves par exemple. La production d'huile de palme, majoritairement implantée en Malaisie et au Brésil, encourage la déforestation.

Pour être clair, il s'agit d'un amendement anti-huile de palme.

Les deux autres amendements reposent sur la même logique.

M. le Rapporteur général. Ces amendements ont déjà été rejetés lors de l'examen de la première et de la seconde partie du projet de loi de finances avec des explications fournies par le ministre en séance publique. Nous en restons à un avis défavorable.

La commission rejette successivement ces amendements.

*
* *

Article additionnel après l'article 27
Écotaxe sur les camping-cars en Corse

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CF182 de M. Michel Castellani et l'amendement CF268 de M. François Pupponi.

M. Michel Castellani. L'amendement CF182 est établi sur la base d'un rapport présenté par le président du conseil exécutif de Corse à l'Assemblée de Corse lors de sa séance du 28 juillet 2017. Il vise à mieux protéger l'environnement de l'île.

Près de 30 000 camping-cars circulent en Corse pendant les quatre mois d'été et leurs conducteurs ont pour la plupart des comportements peu écologiques. Nous voulons les inciter à se rendre dans les zones aménagées pour accueillir ce type de véhicule en instaurant une taxe qui serait remboursée à ceux qui se conforment au stationnement sur ces aires. Elle comprendrait une part fixe qui évoluerait en fonction du taux d'émission de dioxyde de carbone et une part variable fixée à partir d'un coefficient voté par l'Assemblée de Corse en fonction de la durée du séjour.

M. François Pupponi. Je considère mon amendement défendu.

M. le Rapporteur général. Ces amendements ont déjà été examinés dans le cadre du projet de loi de finances et j'avais fait alors observer que l'absence de barème les rendait inopérants. M. Castellani a pris en compte mes remarques, M. Pupponi, non.

Le dernier alinéa de l'amendement CF182 détaille cependant la composition du groupe du travail censé rédiger le rapport demandé au Gouvernement. Or, il me paraît préférable de laisser celui-ci libre de sa plume.

Je m'en tiens à la sagesse, sous réserve de la modification que j'ai indiquée.

M. Michel Castellani. J'accepte de supprimer le dernier alinéa qui précise la composition du groupe de travail.

M. Charles de Courson. Ces amendements soulèvent un problème : a-t-on le droit, au regard de notre Constitution, d'instaurer un dispositif de ce type limité aux seuls deux départements de Corse ?

Mme Perrine Goulet. Cet amendement me gêne beaucoup. Pour avoir fait du camping-car, je peux vous dire que votre proposition ne poserait pas de problèmes s'il y avait assez d'aires pour ces véhicules. Mais, vous le savez très bien, il n'y en a pas assez en Corse. Ce sera donc une taxe déguisée ! Pourquoi pas une taxe sur les poids lourds ? Ce dispositif est stigmatisant pour les camping-caristes, qui participent pourtant au développement économique, en venant notamment en dehors des périodes touristiques de juillet et août.

M. Michel Castellani. Si vous lisez bien le rapport présenté par le président du conseil exécutif de Corse, vous constaterez que cette taxe vise précisément à développer ces aires. Il y a par ailleurs suffisamment de campings : les gens qui veulent adopter une attitude normale peuvent parfaitement le faire.

M. François Pupponi. Les camping-cars ne me posent pas de problèmes mais ces vacanciers ne payent rien alors pourtant qu'ils vont par exemple jeter leurs ordures. On ne peut pas appliquer une taxe de séjour aux campings et aux hôtels, et pas aux camping-cars ! Par ailleurs, ils ne participent souvent pas à l'économie locale, puisqu'ils arrivent avec leurs provisions...

M. le président Éric Woerth. Maintenant, la taxe de séjour est applicable en Corse.

M. le Rapporteur général. Elle est applicable sur le territoire national, dont la Corse.

M. le président Éric Woerth. Monsieur Pupponi, c'est vrai pour toute la France : il n'y a pas d'obligation de consommation sur place.

M. Michel Castellani. Écoutons l'Assemblée de Corse !

L'amendement CF182 ainsi rectifié est adopté (amendement 357).

En conséquence, l'amendement CF268 tombe.

*
* *

Après l'article 27

La commission examine l'amendement CF136 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement est l'occasion de faire le point sur la contribution énergie territoriale. Je vais le retirer puisqu'un dispositif similaire a

été adopté au Sénat dans la nuit de vendredi à samedi et que nous allons donc y revenir en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Je vous rappelle qu'il s'agit d'assurer le financement des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) des collectivités locales et des intercommunalités, ainsi que des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des régions. Depuis deux à trois ans, les programmes Territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), Villes respirables ou Territoires zéro déchet constituent des préfigurations extrêmement intéressantes, qui ont bien marché. Les territoires – en particulier ruraux – ont créé de belles dynamiques, sur des logiques économiques, de transports, d'isolation thermique.

Or, il a été difficile de boucler les budgets en cette fin 2017 : une rallonge de 75 millions d'euros a été votée. Le relais doit désormais être pris. Nous aurons l'occasion d'en rediscuter lors de la nouvelle lecture de la loi de finances.

L'amendement CF136 est retiré.

*

* *

Article 28

Aménagements relatifs au paiement dématérialisé pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et à l'accès direct au système d'immatriculation des véhicules

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) qui vise à faciliter les démarches des usagers par la dématérialisation des demandes de cartes grises et du paiement des taxes associées. Il s'inscrit dans le cadre de la généralisation des téléprocédures entre les usagers et l'administration préfectorale. Il est proposé dans ce cadre :

- de faire évoluer le cadre juridique du recouvrement et du paiement des taxes acquittées lors de la demande de certificat d'immatriculation d'un véhicule (CIV) pour tenir compte de la modernisation du mode de délivrance de ces certificats ;
- de permettre aux agents de l'administration fiscale d'accéder directement aux informations du système d'immatriculation des véhicules (SIV) afin, d'une part, de faciliter le recouvrement et le contrôle des créances publiques et, d'autre part, de faciliter la vente des véhicules remis à l'administration chargée des domaines.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi de finances rectificative pour 2008 a modifié le régime de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation des véhicules afin de mettre en cohérence les modalités d'application de cette taxe avec la réforme du SIV.

La loi de finances pour 2009 a mis en place une taxe sur la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules.

La loi de finances rectificative pour 2007 a autorisé le paiement des taxes sur les CIV, soit auprès des régies de préfecture, soit auprès de professionnels commissionnés du secteur de l'automobile.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La délivrance par les préfectures du certificat d'immatriculation d'un véhicule (CIV) est soumise au paiement de plusieurs taxes, droits, ainsi que d'une redevance d'acheminement, à savoir :

– la taxe régionale sur les CIV (articles 1599 *quindecies* et suivants du CGI) : il s'agit d'une taxe proportionnelle dont le taux unitaire par cheval-vapeur (CV) est déterminé par le conseil régional ; le taux de la taxe varie actuellement en France métropolitaine de 27 euros pour la Corse à 51,20 euros pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ; pour certaines situations, une réduction de la taxe est accordée, notamment pour les véhicules propres propulsés à l'énergie électrique, au gaz naturel pour véhicules, au gaz de pétrole liquéfié ou encore au super-éthanol E85 (exonération en totalité ou à concurrence de la moitié de la taxe par décision du conseil régional) ;

– la taxe additionnelle à la taxe régionale pour les véhicules utilitaires, perçue au profit de l'association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (article 1635 *bis* M du CGI) : il s'agit d'une taxe additionnelle qui s'applique uniquement à l'immatriculation des véhicules utilitaires (notamment transport de marchandises ou transport en commun de personnes) ; le tarif applicable varie entre 38 euros pour les véhicules automobiles de transport de marchandises dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est inférieur ou égal à 3,5 tonnes à 305 euros pour ceux dont le PTAC est supérieur ou égal à 11 tonnes, ainsi que pour les tracteurs routiers et les véhicules de transport en commun de personnes ; la taxe finance les formations qualifiantes et professionnelles obligatoires des conducteurs routiers ;

– la taxe additionnelle à la taxe régionale pour les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (article 1585 I du CGI) pour financer l'amélioration de leur réseau routier ; elle est due pour les résidents des communes

de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, et le taux en est fixé par ces mêmes collectivités ;

– la taxe additionnelle à la taxe régionale lors des immatriculations postérieures à la première immatriculation sur les voitures les plus polluantes (article 1010 *bis* du CGI) : pour les véhicules mis en circulation à partir du 1^{er} juin 2004, une taxe additionnelle est perçue lors de l'immatriculation postérieure à la première immatriculation d'une voiture particulière ; elle se calcule en fonction du taux d'émissions, soit le nombre de grammes de CO₂ émis par kilomètre, pour les véhicules qui ont fait l'objet d'une réception communautaire et en fonction de la puissance fiscale pour les véhicules qui n'ont pas fait l'objet d'une telle réception (2 euros par gramme de CO₂ au-dessus de 200 grammes de taux d'émissions ; 4 euros au-dessus de 250 grammes) ;

– la taxe additionnelle à la taxe régionale lors de la première immatriculation sur les voitures les plus polluantes (article 1011 *bis* du CGI), dénommée malus automobile : une taxe additionnelle est perçue lors de la première immatriculation d'une voiture particulière ; elle se calcule en fonction du taux d'émissions pour les véhicules qui ont fait l'objet d'une réception communautaire et en fonction de la puissance fiscale pour les véhicules qui n'ont pas fait l'objet d'une telle réception (de 50 euros pour les véhicules ayant un taux d'émissions de 127 grammes par kilomètre à 10 000 euros pour ceux ayant un taux d'émissions de plus de 191 grammes par kilomètre ⁽¹⁾) ;

– un droit de timbre dit « taxe pour la gestion des CIV » (article 1628-0 *bis* du CGI), afin d'assurer le financement de la fabrication des certificats d'immatriculation par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ainsi que le fonctionnement du système d'immatriculation des véhicules (SIV) : le montant de la taxe est fixé à 4 euros par CIV ⁽²⁾ ;

– enfin, une redevance pour l'acheminement du CIV au domicile du titulaire ⁽³⁾ dont le tarif est fixé à 2,76 euros ⁽⁴⁾.

A. LE PAIEMENT DES TAXES ET ASSIMILÉES LORS DE LA DÉLIVRANCE D'UN CERTIFICAT D'IMMATRICULATION D'UN VÉHICULE

L'ensemble des taxes, du droit de timbre et de la redevance acquittés lors de délivrance d'un CIV sont recouverts « *selon les mêmes règles et dans les mêmes conditions que la taxe prévue à l'article 1599 quinquies* », qui précise que « *la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules est assise et recouvrée*

(1) *Le barème du malus automobile fait l'objet de modifications par l'article 24 du projet de loi de finances pour 2018. Il s'agit dans le cas présent des taux applicables jusqu'au 31 décembre 2017.*

(2) *Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, article 135.*

(3) *Décret n° 2008-850 du 26 août 2008 instituant une redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.*

(4) *Arrêté du 21 septembre 2015 portant fixation du tarif de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.*

comme un droit de timbre ». Les modalités de recouvrement sont précisées par l'article 1723 *ter*-0 B qui dispose que le paiement des taxes acquittées lors de la délivrance d'un CIV est effectué « *soit directement à l'administration, soit auprès des personnes, titulaires d'une commission délivrée par l'administration des finances, qui transmettent à l'administration les données relatives aux demandes d'immatriculation des véhicules donnant lieu au paiement de ces taxes* ».

En effet, depuis la loi de finances rectificative pour 2007⁽¹⁾, les professionnels de l'automobile (principalement les concessionnaires automobiles ou les garagistes) ont été habilités à télétransmettre les informations relatives à l'immatriculation des véhicules ou agréés pour percevoir les taxes associées. Ces derniers peuvent toutefois décider de facturer ce service rendu. Dans ce cadre, trois possibilités s'offrent à un particulier devant procéder au paiement des taxes et assimilées dues :

– soit recourir à un professionnel habilité par la préfecture pour intervenir en qualité d'intermédiaire dans les opérations de délivrance des certificats d'immatriculation ; le télépaiement doit tout de même être réalisé dans ce cas par le particulier (*via* un site de télépaiement dédié) ;

– soit recourir à un professionnel habilité à transmettre la demande et agréé par la préfecture pour recevoir le paiement des particuliers et régler lui-même la taxe due au Trésor public ;

– soit effectuer par lui-même le paiement sur place auprès des régies de recettes des préfectures ou des sous-préfectures (par espèces, chèque ou carte bancaire) ou bien par correspondance (par chèque uniquement).

Le paiement entraîne la remise immédiate d'un certificat d'immatriculation provisoire, valable un mois et lui permettant de circuler librement (certificat W garage). Le titulaire reçoit par la suite la carte grise définitive par envoi postal sécurisé en moins d'une semaine.

B. LES MODALITÉS D'ACCÈS AUX INFORMATIONS DU SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES

La loi de finances rectificative pour 2008⁽²⁾ a modifié le régime de la taxe régionale sur les CIV, afin de mettre en cohérence les modalités d'application de la taxe avec la réforme du nouveau SIV qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009. En effet, depuis cette date, les véhicules neufs reçoivent un nouveau numéro d'immatriculation dans une série nationale uniquement. Le numéro d'immatriculation est désormais attribué à titre définitif au véhicule par un système informatique centralisé, de la première immatriculation au retrait de la circulation du véhicule. Le propriétaire du véhicule doit toutefois signaler tout

(1) Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, article 76.

(2) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, article 72.

changement d'état civil ou de domicile – dans ces cas, aucune taxe n'est due lors de la délivrance du certificat à part la redevance pour acheminement. De même, en cas de changement de propriétaire d'un véhicule déjà immatriculé, l'ancien propriétaire doit effectuer une déclaration de cession indiquant l'identité et le domicile déclarés par le nouveau propriétaire.

L'article L. 330-1 du code de la route dispose qu'il est procédé « à l'enregistrement de toutes informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci » par le biais de traitements automatisés. Le SIV contient ainsi l'ensemble des informations renseignées pour la délivrance des CIV, notamment les informations relatives à l'immatriculation du véhicule et au titulaire du certificat d'immatriculation (numéro d'immatriculation, date de la première immatriculation du véhicule, nom, prénom et adresse du titulaire, *etc.*), les informations relatives aux caractéristiques techniques du véhicule (marque, masse en charge et poids à vide, numéro de réception communautaire, catégorie de véhicules, *etc.*), ainsi que diverses mentions spécifiques.

L'article L. 330-2 du code de la route fixe la liste des personnes ou des services administratifs autorisés à recevoir communication des informations relatives à la circulation des véhicules. Parmi ces personnes, figurent notamment les autorités judiciaires, les militaires de la gendarmerie ou les fonctionnaires de la police nationale habilités à effectuer des contrôles routiers, les gardes champêtres aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions, les préfets pour l'exercice de leurs compétences en matière de circulation des véhicules ou encore les services du ministre de l'intérieur, du ministre de la défense, du ministre chargé de l'écologie, du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé des transports pour l'exercice de leurs compétences.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Le présent article s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du « plan préfectures nouvelle génération » (PPNG) du ministère de l'intérieur qui vise à faciliter les démarches entre les usagers et les préfectures par la dématérialisation des demandes de cartes nationales d'identité, de passeports, de permis de conduire et de CIV, et le cas échéant, du paiement des taxes, redevances et droits associés.

Le PPNG s'appuie sur trois grands axes de modernisation des relations entre les usagers et les préfectures, à savoir :

– le développement et la généralisation des procédures dématérialisées des demandes de cartes nationales d'identité, de passeports, de permis de conduire et de cartes grises avant la fin de l'année 2017 ;

– la présence au sein des préfectures ou sous-préfectures de médiateurs et de points numériques (composé d'un ordinateur, d'une imprimante et d'un scanner), afin d'accompagner et de conseiller les personnes peu à l'aise avec la

réalisation de démarches en ligne, ou n'ayant pas un accès informatique et internet pour l'accomplissement de leurs démarches ;

– le renforcement d'un réseau de partenaires mettant en place des espaces numériques, afin d'accompagner tous les publics dans leurs démarches (mairies volontaires, maisons de services aux publics, associations, *etc.*) et d'un réseau de tiers de confiance (professionnels de l'éducation routière pour le permis de conduire et professionnels du secteur automobile pour la carte grise) habilités à réaliser certaines démarches pour leurs clients.

Ainsi, pour réaliser les démarches liées à l'immatriculation des véhicules, les usagers n'auront plus à se déplacer en préfecture pour réaliser gratuitement les opérations, et pourront se connecter directement sur le site de l'ANTS ⁽¹⁾.

La réforme engagée doit permettre à la fois de simplifier les démarches pour les usagers, mais également de dégager aux agents concernés du temps pour se consacrer à leurs autres missions de service public.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Le présent article vise à faciliter les démarches entre les usagers et les préfectures par la dématérialisation des demandes de CIV et du paiement des taxes associées. Il est proposé dans ce cadre :

– de faire évoluer les modes de paiement des taxes acquittées lors de la demande de CIV pour tenir compte de la modernisation du mode de délivrance des certificats ;

– de permettre aux agents de l'administration fiscale d'accéder directement aux informations du SIV afin, d'une part, de faciliter le recouvrement et le contrôle des créances publiques et, d'autre part, de faciliter la vente des véhicules remis à l'administration chargée des domaines.

A. LA MISE EN PLACE D'UN PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ DES TAXES ET TAXES ASSIMILÉES SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES

Compte tenu de la dématérialisation des modes de paiement des taxes et autres taxes assimilées lors de la délivrance d'un CIV et, concomitamment, de la fermeture des régies de recettes des préfectures, il est nécessaire d'adapter le cadre juridique du paiement des taxes sur les CIV.

Le **I** du présent article, à l'exception du **b)** du **4**^o, modifie les modalités de recouvrement de l'ensemble des taxes et taxes additionnelles à la délivrance d'un CIV

(1) L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est un opérateur de l'État chargé de mettre en œuvre les procédures dématérialisées pour le ministère de l'intérieur et ayant la responsabilité de la production des titres (<https://ants.gouv.fr/>).

en supprimant toute référence au droit de timbre. Alors que l'article 1599 *quindecies* du CGI dispose que ces taxes sont assises et recouvrées comme un droit de timbre, il est proposé que le contrôle et les réclamations soient désormais instruites comme « *en matière de droits d'enregistrement* », et que le recouvrement s'effectue désormais « *comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine* », communément appelés les produits divers de l'État. Il s'agit d'une catégorie résiduelle de créances qui ne sont ni fiscales, ni domaniales, ni celles résultant d'amendes et autres condamnations pécuniaires, ni les créances soumises à des règles spécifiques.

En effet, le recouvrement des taxes sur les CIV ne sera plus effectué par le biais de l'apposition de timbres fiscaux ou d'une empreinte prouvant le paiement des taxes lors de la venue de l'usager en préfecture. Le paiement sera désormais effectué par télèglement – ce qui rend techniquement impossible le paiement par timbres fiscaux ou l'application d'une empreinte fiscale. Les taxes s'apparentent ainsi davantage à un droit d'enregistrement, c'est-à-dire à un droit perçu à l'occasion de la délivrance d'un document. Toutefois, les droits d'enregistrement font l'objet, en cas d'impayés, d'un avis de mise en recouvrement, c'est-à-dire d'un titre exécutoire qui constate la créance de l'État sur un contribuable qui n'a pas payé tout ou partie de ses impôts à échéance. Or, la trésorerie Toulouse Amendes, qui gère l'ensemble des flux financiers relatifs aux paiements des taxes relatives à la délivrance d'un CIV, tout comme les régies de préfectures, ont recours à des titres de perception pour assurer le recouvrement des impayés de ces taxes, comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Aussi, il est proposé de mettre un terme à la référence au droit de timbre, de contrôler et de réclamer les taxes comme en matière de droits d'enregistrement, et de recouvrer les taxes comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine. Le dispositif proposé s'inspire ainsi de ce qui existe pour le recouvrement de la taxe annuelle sur la détention de véhicules polluants (article 1011 *ter* du CGI).

Le **b**) du 4^o du **I** modifie les modalités de paiement de l'ensemble des taxes sur les CIV en précisant, à l'article L. 1723 *ter*-0 B du CGI, que leur paiement est effectué soit directement à l'administration par télèglement, soit auprès des professionnels titulaires d'une commission délivrée par l'administration des finances. La nouveauté réside dans la possibilité offerte aux usagers de s'acquitter des taxes par télépaiement, directement sur le site du ministère de l'intérieur.

L'objectif de la réforme est ainsi de simplifier les démarches pour les usagers, puisque les formalités préalables à la délivrance de CIV ainsi que le paiement s'effectueront soit auprès des professionnels de l'automobile habilités, soit directement en utilisant le téléservice mis en place par le ministère de l'intérieur, qui offrira la possibilité aux usagers de s'acquitter des droits de délivrance liés à l'exécution de la formalité par télépaiement. En effet, les régies

de recettes des préfectures seront définitivement fermées à compter du 1^{er} janvier 2018, ce qui rendra impossible le paiement des taxes auprès d'elles.

B. L'OUVERTURE DE L'ACCÈS AU SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES AUX AGENTS DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES PUBLIQUES

Le **II** modifie l'article L. 330-2 du code de la route afin de désigner les agents de l'administration des finances publiques comme autorisés à accéder aux informations contenues dans le SIV pour l'exercice de leurs compétences, afin de faciliter la réalisation de leurs missions.

L'accès pour les agents de l'administration des finances publiques au SIV permettra, d'une part, aux agents chargés des ventes de véhicules abandonnés en fourrière ou devenus propriétés de l'État sur décision de justice d'avoir accès aux informations nécessaires pour la mise à la vente et, d'autre part, aux agents en charge du contrôle ou du recouvrement de l'impôt, d'avoir accès aux informations nécessaires pour identifier et saisir les véhicules de débiteurs défaillants.

Il s'agit, dans le premier cas, de réduire les coûts de gestion et de garde des véhicules, tout en sécurisant les procédures de cession, et, dans le second cas, d'améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt.

*

* *

La commission examine l'amendement CF67 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit de prendre en compte la situation récurrente d'un certain nombre de conducteurs dépourvus d'assurance. L'amendement prévoit une modification de l'article 28 qui aménage le paiement dématérialisé de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. L'obtention du certificat d'immatriculation du véhicule sera conditionnée à la transmission d'une attestation d'assurance au tiers. Cela permettra de vérifier que le véhicule est bien assuré.

M. le Rapporteur général. Votre amendement relève du domaine réglementaire. À l'heure actuelle, le règlement prévoit que l'administration peut le demander, mais n'a aucune obligation. Vous avez raison, une obligation de transmission serait plus simple. Ce document ne m'a jamais été demandé... J'ai donc l'impression qu'on ne le fait pas souvent. Il serait utile que votre amendement soit présenté en séance pour que nous soyons éclairés.

L'amendement CF67 est rejeté.

La commission examine l'amendement CF292 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Cet amendement vise à acter le fait que le téléreglement est la règle, mais s'intéresse aussi aux territoires où internet ne fonctionne pas. Lorsque l'on rencontre des difficultés avec le haut débit, peut-on fixer des dérogations *via* un décret en Conseil d'État ?

M. le Rapporteur général. Le Plan préfetures nouvelle génération (PPNG), qui vise à faciliter les démarches entre usagers et préfetures par la dématérialisation des demandes de carte grise, prévoit déjà de telles dérogations. Il organise la présence de médiateurs et de points numériques au sein des préfetures et sous-préfetures, afin d'accompagner et de conseiller les personnes peu à l'aise avec la réalisation des démarches en ligne, et le renforcement des réseaux de partenaires mettant en place des espaces numériques. Votre demande est, en principe, satisfaite. Si elle ne l'était pas vraiment, je vous propose une discussion avec le ministre, afin qu'il vous reprecise les modalités de mise en œuvre du PPNG.

Mme Valérie Rabault. Effectivement, mon amendement vise à l'inscrire dans la loi, car le PPNG n'est pas de niveau législatif. Je voudrais être sûre que ce dernier sera bien appliqué partout. Je retire mon amendement et le redéposerai en séance.

L'amendement CF292 est retiré.

La commission examine l'amendement CF255 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de permettre aux collectivités locales d'accéder au système d'information des véhicules. De plus en plus de communes ont besoin d'y avoir accès pour évacuer une épave de la voie publique ou contrôler les certificats qualité de l'air – dits *vignettes* Crit'Air – à Paris, par exemple. Cela favorisera la mise en œuvre de toutes ces nouvelles dispositions.

M. le Rapporteur général. L'ancien maire que je suis comprend la raison pour laquelle vous avez déposé cet amendement. Mais je suis gêné car le dispositif ne concerne pas les seuls agents assermentés. Il conviendrait de le restreindre à ceux-ci et de redéposer votre amendement en séance pour avoir un débat avec le Gouvernement sur cette problématique. Je fais partie de ces élus qui ont eu à effectuer des recherches pour des véhicules stationnés sur la voirie depuis un certain temps. Tous les maires sont confrontés au même problème et sont obligés de faire appel à la gendarmerie, qui coopère plus ou moins.

M. le président Éric Woerth. C'est une bonne proposition qui pourrait faciliter la vie des collectivités territoriales, dans certaines conditions d'utilisation, cependant.

L'amendement CF255 est retiré.

La commission adopte ensuite l'article 28 sans modification.

*

* *

Après l'article 28

La commission examine l'amendement CF75 de M. Patrick Hetzel.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement traite de la difficulté du maintien à domicile. En effet, chaque année, 280 000 personnes âgées chutent dans leur appartement faute d'adaptations suffisantes. S'il faut promouvoir le maintien à domicile, encore faut-il l'accompagner. C'est pourquoi cet amendement élargit le champ d'application de la TVA au taux réduit de 5,5 % aux dépenses éligibles au crédit d'impôt en faveur de l'aide aux personnes, à l'instar du dispositif qui a fait ses preuves en matière de rénovation énergétique.

M. le Rapporteur général. Nous avons déjà abordé cette question sous l'angle du crédit d'impôt. S'agissant d'un dispositif touchant à la TVA, je souhaiterais avoir une évaluation, car nous avons parfois des surprises. Ainsi, pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique, la facture de la baisse de TVA va s'élever à 1,24 milliard d'euros en 2018. Je comprends tout à fait la préoccupation de l'auteur de l'amendement, mais mon avis sera défavorable en l'absence d'une évaluation du dispositif.

L'amendement CF75 est rejeté.

La commission examine l'amendement CF250 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. En contrepartie de ce qui a été voté en loi de finances, cet amendement propose un relèvement du taux de TVA de 5,5 % à 10 % pour les livraisons de logements sociaux. Dès lors que la mesure concernant l'aide personnalisée au logement (APL) ne pourra pas s'appliquer durant toute l'année, il faut de nouvelles recettes – c'est une mesure de notre groupe dans le cadre du budget alternatif.

M. le Rapporteur général. Cet amendement a été adopté au Sénat dans le projet de loi de finances. Il va revenir en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale dans ce cadre. Il serait préférable que les discussions aient lieu à ce moment.

Mme Amélie de Montchalin. Ma remarque allait dans le même sens. L'amendement adopté par le Sénat a reçu un avis favorable du Gouvernement. Il conviendrait d'éviter les versions concurrentes et de regarder en détail ce qui a été voté par le Sénat.

L'amendement CF250 est retiré.

La commission examine l'amendement CF244 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit d'un amendement très technique. La TVA à 5,5 % s'applique dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) après signature d'une convention de rénovation urbaine. Or, cela prend parfois plusieurs années. Nous proposons que le taux à 5,5 % entre en vigueur dès lors que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a signé le protocole de préfiguration – c'est-à-dire que l'on a choisi le quartier qui bénéficiera de la rénovation urbaine. Cela accélèrera la construction des logements. Si la convention n'est pas signée trois ans après le protocole de préfiguration, la TVA doit être remboursée.

M. le Rapporteur général. Votre amendement soulève plusieurs problèmes, même si je comprends l'objectif. Le protocole de préfiguration ne garantit pas la signature de la convention, ce qui pose un premier problème. Ensuite, il me paraît assez difficile de réclamer un complément de TVA – de 14,5 points tout de même – à un particulier qui a acquis en toute bonne foi un logement au taux réduit, au motif que la convention n'a pas été signée dans les trente-six mois. Enfin, le bénéfice du taux réduit est un élément incitatif à la signature des conventions. Or, l'amendement annulerait cet effet vertueux. Je suis donc sceptique, au point de donner un avis défavorable.

M. François Pupponi. Un nombre important de logements est en suspens dans ces quartiers. On veut y développer de l'accession à la propriété pour favoriser la mixité. Mais on n'y parvient pas notamment parce que les conventions tardent à être signées...

L'amendement CF244 est rejeté.

La commission examine l'amendement CF245 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de résoudre un problème particulier. Dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété, le taux de TVA à 5,5 % ne semble pas s'appliquer dans tous les cas. Or, cela ne respecte pas la volonté du législateur. L'amendement vise à régulariser toutes les situations.

M. le Rapporteur général. Cet amendement a déjà été examiné et a déjà reçu un avis défavorable en première partie du projet de loi de finances. Mon avis est le même aujourd'hui.

L'amendement CF245 est rejeté.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF246 et CF247 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Dans les QPV, en particulier ceux faisant l'objet de rénovation urbaine, on souhaite favoriser la construction de logements intermédiaires et de logements en accession à la propriété. Il est donc proposé que la TVA sur la construction de ce type de logements passe à 5,5 % dans ces quartiers, d'autant que la TVA sur la construction de logements sociaux passera à 10 %.

M. le Rapporteur général. Ces amendements ont déjà été rejetés en projet de loi de finances pour 2018. Mon avis est le même.

Les amendements CF246 et CF247 sont successivement rejetés.

Puis, suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, l'amendement CF248 de M. François Pupponi est rejeté.

La commission examine l'amendement CF76 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement a déjà été présenté et résulte d'une proposition de loi déposée lors de la précédente législature pour réformer la rémunération pour copie privée. Il existe en effet une différence entre les taux de TVA appliqués en amont par la société Copie France et le taux de 20 % appliqué tout le long du circuit de distribution. Cet amendement vise à faire en sorte que le mécanisme de remboursement à l'acquéreur professionnel soit égal au montant effectivement payé par celui-ci.

M. le Rapporteur général. Cet amendement a déjà été examiné dans le cadre du projet de loi de finances et déjà rejeté. Mon avis est défavorable.

L'amendement CF76 est rejeté.

Puis, suivant l'avis du Rapporteur général, l'amendement CF249 de M. François Pupponi est rejeté.

La commission examine l'amendement CF83 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement vise à mieux prendre en compte la profession de bouilleurs ambulants. Par le biais d'une minoration de taxe, il propose d'encourager l'activité en campagne, l'entretien des vergers et la transmission de ce savoir séculaire.

M. le Rapporteur général. L'expression magique « bouilleurs de cru » n'a pas été prononcée par Mme Louwagie ! Les bouilleurs de cru – personnes habilitées à produire leurs propres eaux-de-vie –, non titulaires de l'allocation en franchise réservée aux personnes physiques qui pouvaient prétendre à cette allocation pendant la campagne 1959-1960, bénéficient d'un droit réduit de 50 % du droit de consommation sur les alcools dans la limite d'une production de 10 litres d'alcool pur par campagne. Nous allons en rester là.

L'amendement CF83 est rejeté.

*

* *

Article additionnel après l'article 28

Augmentation des quantités de rhum en exonération de droits

La commission examine l'amendement CF241 de M. Olivier Serva.

M. Olivier Serva. Les contingents d'alcool pur pour fabriquer le rhum ont bénéficié d'une augmentation de 24 000 hectolitres suite à une décision de l'Union européenne. Nous demandons la transposition de cette disposition européenne dans le droit français, afin que ces 24 000 hectolitres d'alcool pur supplémentaires permettent de fabriquer plus de rhum à destination de la métropole.

M. le Rapporteur général. Ce n'est pas que je préfère le rhum à l'alambic des bouilleurs de cru mais, en l'occurrence, il s'agit d'appliquer une décision du Conseil de l'Union européenne qui a porté ce contingent fiscal à 144 000 hectolitres d'alcool pur. L'amendement propose de transposer cette décision dans le CGI. Je ne peux donc qu'être favorable.

L'amendement CF241 est adopté (amendement 358).

*
* *

Après l'article 28

La commission examine l'amendement CF69 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement a pour objectif de corriger une anomalie dans le financement des actions de formation des chefs d'entreprise artisanales de la région Grand Est, et plus particulièrement du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Depuis le 1^{er} janvier 2017, les membres de la chambre de métiers d'Alsace s'acquittent pour la première fois de la taxe formation pour financer leur accès à la formation professionnelle. Mais l'intégralité du produit de la collecte n'a pas pu être versée à la chambre régionale de métiers et de l'artisanat Grand Est, du fait d'un plafonnement. Il vous est proposé de déroger exceptionnellement à cette règle de plafonnement pour 2017.

M. le Rapporteur général. Je comprends bien l'objectif, mais votre amendement ne permet pas de traiter le problème soulevé, dans la mesure où nous arrivons en fin d'année. La suppression du plafond ne permettra pas à la chambre des métiers du Grand Est de percevoir ces fonds et d'engager les dépenses de formations afférentes. Il aurait fallu pour cela que vous prévoyiez une disposition transitoire dès la loi de finances pour 2017. Mon avis est malheureusement défavorable.

L'amendement CF69 est retiré.

La commission examine l'amendement CF116 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. C'est un amendement d'appel : il demande au Gouvernement quelles sont ses orientations pour faciliter l'exportation de nos produits chez nos voisins européens. Actuellement, lorsqu'on exporte depuis mon département, la Marne, un carton de six bouteilles de champagne, en Allemagne par exemple, le règlement de la TVA est extrêmement compliqué. Cela crée un véritable manque à gagner, certains viticulteurs renonçant de fait à exporter des produits. Envisage-t-on la création d'un guichet unique de TVA dans le cadre des discussions européennes ?

M. le Rapporteur général. En bon frontalier, je connais la problématique. Il me semble que la situation française est relativement simple : l'exportation s'effectue hors TVA puis il revient à l'acheteur de régler la TVA dans le pays de destination, selon les règles en vigueur. Il arrive effectivement que certains pays obligent le vendeur à prendre un représentant fiscal pour effectuer cette formalité. C'est d'ailleurs un dispositif assez efficace pour lutter contre la fraude à la TVA – nous l'utilisons en France et dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Il ne me paraît pas opportun, compte tenu précisément des enjeux de lutte contre la fraude fiscale, de simplifier le recours au représentant fiscal. Je vous propose une discussion dans l'hémicycle avec le ministre, si vous le jugez utile. Mais votre amendement me semble aller à l'encontre de la politique que nous souhaitons tous promouvoir.

M. Romain Grau. Je comprends tout à fait l'objectif de lutte contre la fraude, notamment en matière de TVA. Élu d'un département touristique et viticole, je partage néanmoins le constat de notre collègue. Lorsque nous exportons du vin par carton de six bouteilles en particulier en Allemagne ou aux Pays-Bas, l'obligation de passer par un représentant fiscal est d'une lourdeur disproportionnée.

M. le Rapporteur général. Dans vos exemples, il s'agit d'exporter vers certains pays de l'Union européenne, ce qui relève d'une directive européenne, et non d'un amendement à la loi fiscale française. Je le sais, puisque certains produits en direction de l'Italie font l'objet des mêmes dispositions en matière alimentaire. Avec votre amendement, on ne résout pas ce problème en droit français.

Mme Lise Magnier. En effet. Nous voulons connaître les pistes du Gouvernement sur ce sujet et les grandes actions menées en lien avec l'Union européenne.

M. le président Éric Woerth. Vous allez le demander au Gouvernement lors de la séance publique.

L'amendement CF116 est rejeté.

*

* *

Article 29

Harmonisation et simplification des procédures de recouvrement forcé mises en œuvre par les comptables publics

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article comporte trois volets :

- l’unification des procédures de recouvrement forcé des créances publiques : les différentes procédures applicables, selon la nature des créances (avis à tiers détenteur, opposition à tiers détenteur, opposition administrative, saisie à tiers détenteur, saisie de créance simplifiée...) sont remplacées par un seul dispositif, la saisie administrative à tiers détenteur ;
- l’harmonisation des règles applicables au contentieux du recouvrement, quelle que soit la nature des créances publiques ;
- la dématérialisation de la notification des saisies adressées par les comptables publics aux établissements bancaires, lesquels doivent prendre les mesures nécessaires pour traiter ces notifications dématérialisées, à compter du 1^{er} janvier 2019 pour les établissements bancaires les plus importants, et à compter du 1^{er} janvier 2021 pour les autres établissements.

Dernières modifications législatives intervenues

La loi de finances rectificative pour 2015 a introduit la saisie de créance simplifiée, destinée à faciliter le recouvrement des créances des établissements publics et des groupements d’intérêt public de l’État, ainsi que des autorités publiques indépendantes.

La loi de finances rectificative pour 2016 a créé l’avis de saisie en matière de contributions indirectes, destiné aux comptables des douanes.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement du Rapporteur général visant à étendre le plafonnement des frais bancaires associés aux oppositions administratives, pour l’appliquer aux frais bancaires afférents à la saisie administrative à tiers détenteur, qui est introduite par le présent article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DIFFÉRENTES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT FORCÉ, EN FONCTION DE LA NATURE DE LA CRÉANCE PUBLIQUE

1. Le recouvrement des créances publiques

• Lorsque l'échéance prévue du paiement des impôts et taxes n'est pas respectée par les contribuables, les services en charge du recouvrement des créances fiscales engagent des procédures de relance.

Une procédure de relance directe est mise en œuvre si les impositions concernées relèvent des certains critères énoncés par l'article L. 257-0 B du LPF, notamment lorsque les créances sont supérieures à 15 000 euros, lorsqu'elles sont issues d'un contrôle fiscal ou en cas de défaillance constatée pour le contribuable au cours des trois années précédentes. Le comptable de la DGFIP notifie alors au redevable une mise en demeure de payer lui laissant un délai de trente jours pour s'acquitter de sa dette. À l'expiration de ce délai et à défaut de règlement, le comptable peut engager tous types de poursuites pour procéder au recouvrement de la créance.

Le comptable de la DGFIP met en œuvre une procédure de relance progressive lorsque le contribuable est un primo-défaillant ne relevant pas des critères de l'article L. 257-0 B précité. Il adresse alors au redevable une lettre de relance lui ouvrant un délai de trente jours pour s'acquitter de sa dette. À défaut de paiement à l'issue de ce délai, le comptable peut notifier une mise en demeure de payer. À l'issue d'un délai de huit jours suivant cette notification et à défaut de paiement du redevable, le comptable peut également engager des poursuites aux fins de recouvrer la créance.

Le tableau ci-après permet de constater le volume important des lettres de relance et des mises en demeure de payer adressées chaque année par l'administration fiscale, et leur forte augmentation au cours des dernières années. Cette augmentation s'explique notamment par l'instauration d'un schéma unique de relance des contribuables défaillants, qu'ils soient particuliers ou professionnels, réalisée par la loi de finances rectificative pour 2010⁽¹⁾, et par la volonté de renforcer la phase amiable du recouvrement.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LETTRES DE RELANCE ET DE MISES EN DEMEURE DE PAYER DEPUIS 2011

(en millions)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lettres de relance/mises en demeure de payer						
Pour les impôts des particuliers	4,51	9,21	9,99	9,89	7,53	12,59
Pour les impôts des professionnels	1,54	1,38	1,66	1,55	1,67	1,7
Total	6,05	10,59	11,65	11,44	9,2	14,29

Source : cahiers statistiques de la DGFIP.

(1) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, article 55.

• Les comptables publics disposent, pour recouvrer les créances, de deux catégories de procédures : les actions de masse et les actions « lourdes ». Les premières ne nécessitent pas l'intervention d'un juge pour les engager. À ce titre, le comptable peut mettre en œuvre des mesures d'exécution de droit commun réglementées par le code des procédures civiles d'exécution, telles que la saisie-attribution, la saisie-vente ou encore la saisie des rémunérations.

En outre, il dispose d'une mesure spécifique au droit fiscal : l'avis à tiers détenteur (ATD). Celui-ci a été décliné en différentes procédures fondées sur le même mécanisme, mais applicables à différents types de créances : la saisie à tiers détenteur, l'opposition à tiers détenteur, l'opposition administrative, la saisie de créance simplifiée ainsi que l'avis de saisie en matière de contributions indirectes.

L'ATD se caractérise par la simplicité de ses instruments, par rapport aux saisies de droit commun : en particulier, les dispositions relatives à la signification et à la dénonciation de la saisie attribution ne sont pas applicables ; la jurisprudence impose simplement que la saisie à tiers détenteur soit notifiée au redevable. La notification, au redevable comme au tiers détenteur, peut être réalisée par voie postale, sans nécessiter l'intervention d'un huissier.

En revanche, les actions « lourdes » imposent l'intervention du juge pour les engager. À ce titre, le comptable dispose de mesures de droit commun : la saisie immobilière réglementée par le code des procédures civiles d'exécution, les actions paulienne, oblique et en déclaration de simulation régies par le code civil ainsi que l'assignation en liquidation judiciaire prévue par le code de commerce pour les entreprises.

2. Les différentes procédures applicables pour le recouvrement forcé des créances publiques

a. L'avis à tiers détenteur

Prévue par les articles L. 262 à L. 263 A du LPF, la procédure d'ATD permet à un comptable public d'obliger un tiers à verser entre ses mains les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard du redevable, à concurrence des sommes dues par ce dernier.

Cette procédure s'applique à toutes les catégories d'impôt, qu'il s'agisse d'impôts en principal, de pénalités ou de frais accessoires, à condition qu'ils soient exigibles et couverts par le privilège général du Trésor, tel que défini par les articles 1920 à 1929 et 1929 *sexies* du CGI. L'ATD ne peut porter que sur des sommes d'argent, et non sur des biens mobiliers, et ne peut avoir d'effet que sur les sommes appartenant ou devant appartenir au redevable (salaires, comptes bancaires, loyers...).

L'ATD entraîne le transfert juridique immédiat de propriété de la créance au Trésor public, sans qu'il y ait concours avec des saisies ultérieures. Le législateur a aligné les effets de l'ATD sur ceux de la saisie attribution,

l'article L. 263 du LPF renvoyant aux dispositions de l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution. La procédure d'ATD peut donner lieu à l'obligation pour les banques de déclarer le solde des comptes du débiteur au jour de la saisie (article L. 162-1 du code des procédures civiles d'exécution) et à l'obligation pour la banque concernée de laisser à la disposition du débiteur, s'il s'agit d'une personne physique et dans les limites du solde créditeur des comptes bancaires, une « *somme à caractère alimentaire* » égale au montant forfaitaire, pour un allocataire seul, du revenu de solidarité active (article L. 162-2 du même code).

Aux termes de l'article L. 263 du LPF, les créances conditionnelles ou à terme peuvent, si elles deviennent exigibles, donner lieu au versement des fonds correspondants ; en revanche, les créances futures, éventuelles ou hypothétiques, ne peuvent pas être saisies par voie d'ATD. Depuis la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale ⁽¹⁾, l'ATD peut s'exercer sur les sommes versées par un redevable souscripteur ou adhérent d'un contrat d'assurance-vie rachetable, y compris si la possibilité de rachat fait l'objet de limitations, dans la limite de la valeur de rachat des droits à la date de la notification de l'ATD.

Le plus souvent utilisé pour faire opposition sur les comptes bancaires et les salaires, l'ATD peut être adressé au redevable par lettre simple. Le tiers qui reçoit un tel avis est tenu de verser au Trésor public ce qu'il doit au contribuable mais, en matière de salaires, il ne doit verser que la partie saisissable.

b. Les déclinaisons de l'avis à tiers détenteurs

D'autres procédures s'apparentent à l'ATD, et s'appliquent à différents types de créances publiques.

● **L'opposition à tiers détenteur (OTD)**, prévue par le 7° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, a vocation à assurer le recouvrement des recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, comme les hôpitaux par exemple. Elle a été instaurée par la loi de finances rectificative pour 2004 ⁽²⁾. Comme l'ATD, cette procédure emporte l'effet d'attribution immédiate des sommes appréhendées ; elle peut s'exercer sur les sommes versées par un redevable souscripteur ou adhérent d'un contrat d'assurance vie rachetable. Les fonds doivent être reversés dans les trente jours qui suivent la réception de l'opposition par le tiers détenteur auprès du comptable chargé du recouvrement, sous peine de se voir réclamer les sommes saisies majorées du taux d'intérêt légal.

L'emploi de cette procédure simplifiée est limité au recouvrement des créances supérieures à certains seuils, fixés à 130 euros pour les OTD notifiées

(1) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, article 41.

(2) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, article 63.

auprès d'établissements bancaires et à 30 euros pour les OTD notifiées auprès de tout autre tiers (locataires, employeurs, *etc.*).

● L'**opposition administrative**, prévue par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004⁽¹⁾, est une procédure spécifique au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, telles que les amendes infligées par la SNCF ou la RATP, par exemple. Le dispositif reste le même que celui de l'ATD et de l'opposition à tiers détenteur ; l'opposition administrative permet au comptable public de saisir entre les mains d'un tiers (banque, employeur, locataire...) toute somme d'argent que ce dernier détient ou doit au débiteur, avec effet d'attribution immédiate.

Cette procédure présente la particularité de prévoir un plafonnement des frais bancaires afférents à l'opposition, les frais perçus par les banques ne pouvant excéder un montant égal à 10 % des sommes dues au Trésor public.

● La **saisie à tiers détenteur** a été introduite par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit⁽²⁾ et a été codifiée à l'article L. 273 A du LPF. Elle concerne le recouvrement des créances étrangères à l'impôt, plus communément appelées produits divers de l'État. Les dispositions applicables sont similaires à celles prévues par les procédures précédentes (effet d'attribution immédiate, délai de trente jours pour reverser les fonds, exercice de la saisie sur les créances conditionnelles ou à terme, ainsi que sur les sommes d'un contrat d'assurance-vie rachetable...).

● La **saisie de créance simplifiée**, introduite par l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2015⁽³⁾, est une procédure spécifique au recouvrement des créances des établissements publics et des groupes d'intérêt public de l'État, ainsi que des autorités publiques indépendantes. Ses caractéristiques sont calquées sur celles des procédures précédentes.

● L'**avis de saisie en matière de contributions indirectes** a été instaurée par l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2016⁽⁴⁾ et codifiée à l'article L. 263 B du LPF, afin de permettre le recouvrement des sommes dues par des redevables au titre de condamnations ou de transactions en matière de contributions indirectes.

Doit également être mentionné l'article 387 *bis* du code des douanes, qui permet de recourir à une procédure de saisie auprès d'un tiers détenteur pour les autres produits recouverts par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, article 128.

(2) Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, article 95.

(3) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(4) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 21.

• Ainsi, pas moins de sept procédures de saisie simplifiée sont applicables, selon la nature des créances publiques, dont deux ont été instaurées au cours des deux dernières années. L'évaluation préalable souligne que le maintien de ces différentes procédures est source de difficultés et d'incompréhension tant pour le redevable que pour le tiers saisi destinataire de ces actes.

Ces procédures, simples à utiliser par l'administration, puisqu'elles ne nécessitent ni l'intervention d'un juge ni celle d'un huissier, permettent de recouvrer les créances rapidement et à moindre frais pour l'administration ; les comptables publics en font un large usage, avec environ 6,5 millions d'ATD émis en 2016, 6,5 millions d'oppositions à tiers détenteur et 4,4 millions d'oppositions administratives.

Procédure	Texte applicable	Nature de la créance	Nombre d'opérations en 2016
Avis à tiers détenteur	Articles L. 262 à L. 263 A du LPF	Produits fiscaux	6,5 millions
Opposition à tiers détenteur	7° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales	Recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (hôpitaux, par exemple)	6,5 millions
Opposition administrative	Article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004	Amendes et condamnations pécuniaires (amendes infligées par la RATP ou la SNCF, par exemple)	4,4 millions
Saisie à tiers détenteur	Article L. 273 A du LPF (loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit)	Recettes non fiscales de l'État, aussi appelées produits divers de l'État	145 700
Saisie de créance simplifiée	Article 123 de la loi de finances rectificative pour 2015	Créances des établissements publics et des groupements d'intérêt public de l'État, ainsi que des autorités publiques indépendantes	NC
Avis de saisie en matière de contributions indirectes	Article L. 263 B du LPF (loi de finances rectificative pour 2016)	Contributions indirectes	—
Procédure de saisie	Article 387 bis du code des douanes	Autres produits recouvrés par la direction générale des douanes et des droits indirects	30 000 saisies douanières

Source : commission des finances.

Le tableau ci-après permet de constater l'augmentation régulière du recours à l'ATD au cours des dernières années, que ce soit pour les impôts des particuliers ou pour ceux des professionnels ; le nombre d'avis est ainsi passé de 5,14 millions en 2011 à 6,46 millions en 2016.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AVIS À TIERS DÉTENTEUR ÉMIS CHAQUE ANNÉE DEPUIS 2011

(en millions)

Procédure	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avis à tiers détenteur						
Pour les impôts des particuliers	4,59	4,95	5,19	5,39	5,64	5,59
Pour les impôts des professionnels	0,55	0,64	0,72	0,75	0,81	0,87
Total	5,14	5,59	5,91	6,14	6,45	6,46
Oppositions administratives (pour les amendes et condamnations pécuniaires)	nc	nc	nc	3,97	4,5	4,46

Source : cahiers statistiques de la DGFIP.

B. LES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE D'OPPOSITION À POURSUITE

1. Le contentieux du recouvrement de l'impôt

● Le contentieux du recouvrement peut s'ouvrir à partir du moment où intervient une mesure d'exécution forcée. S'agissant des produits fiscaux, les règles du contentieux du recouvrement sont définies par l'article L. 281 du LPF, ainsi que par les articles R. 281-1 à R. 281-4 du même livre.

Aux termes de l'article L. 281, le contribuable peut faire opposition aux poursuites dont il est l'objet en contestant :

– soit la régularité en la forme de l'acte de poursuite ou les modalités d'exercice des poursuites ;

– soit l'existence, la quotité ou l'exigibilité de son obligation vis-à-vis du Trésor public, ou tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt.

Quel que soit l'impôt dont le recouvrement est contesté, l'opposition doit, à peine de d'irrecevabilité, être formée dans un délai de deux mois suivant la notification de l'acte de poursuite. Le contribuable doit adresser sa réclamation au directeur départemental des finances publiques ou au responsable du service à compétence nationale des finances publiques, le destinataire de la réclamation disposant d'un délai de deux mois pour répondre.

● Si la décision rendue ne satisfait pas le contribuable, ou si aucune décision n'a été rendue dans ce délai de deux mois, le redevable peut saisir le tribunal compétent dans les deux mois suivant la notification de la décision ou à l'expiration du délai de deux mois imparti à l'administration pour lui répondre.

La détermination de la juridiction compétente s'avère assez complexe, puisque le contentieux du recouvrement relève pour partie de la compétence des juridictions administratives et pour partie de la compétence des tribunaux judiciaires :

– lorsque l’opposition du contribuable porte sur la régularité formelle de l’acte, le juge compétent est le juge de l’exécution, à savoir le juge judiciaire ; dans ce cadre, il est compétent pour l’ensemble des impôts, qu’ils relèvent du juge administratif ou du juge judiciaire ;

– lorsque l’opposition du contribuable porte sur l’existence, la quotité ou l’exigibilité de la dette, le juge compétent est le juge de l’impôt, c’est-à-dire le juge administratif lorsqu’il s’agit d’impôts directs ou de taxes sur le chiffre d’affaires, et le juge civil lorsqu’il s’agit de droit d’enregistrement et de droits assimilés.

Sur ce dernier point, les contestations qui portent sur l’obligation de payer peuvent être diverses : le contribuable peut faire valoir qu’il a payé ou obtenu un dégrèvement total, que la créance du Trésor est prescrite, que le commandement de payer est dépourvu de fondement ou qu’il n’est pas le dirigeant social solidaire du paiement. Des contestations sur le montant de la dette peuvent également être avancées.

• Parallèlement, l’article L. 283 du LPF prévoit les règles applicables en cas de saisie mobilière, lorsque la propriété de tout ou partie des biens saisis est revendiquée par une tierce personne : cette dernière peut alors s’opposer à la vente de ces biens en demandant leur restitution. À défaut de décision de l’administration sur cette demande ou si la décision rendue ne donne pas satisfaction au demandeur, celui-ci peut assigner devant le juge de l’exécution le comptable qui a fait procéder à la saisie.

2. La déclinaison des procédures d’opposition à poursuite selon la nature des créances

Comme pour les procédures de recouvrement forcé, les oppositions à poursuites sont diverses, selon la nature des créances concernées.

S’agissant des recettes des collectivités territoriales, ce sont les dispositions des 1^o et 2^o de l’article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales qui trouvent à s’appliquer ; le dernier alinéa du 1^o prévoit que l’introduction de l’instance contestant la régularité formelle d’un acte de poursuite a un effet suspensif sur l’acte en question. Le 2^o dispose par ailleurs que l’action du débiteur d’une créance se prescrit dans un délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire, pour contester le bien-fondé de la créance devant la juridiction compétente ; il prévoit la prescription dans un même délai de deux mois de l’action du débiteur pour contester la régularité formelle de l’acte de poursuite, devant le juge de l’exécution.

L’article 9 du décret du 22 décembre 1964 **relatif au recouvrement des amendes** ⁽¹⁾ définit le régime de la procédure d’opposition à poursuite s’agissant

(1) Décret n° 64-1333 du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables de la direction générale des finances publiques.

des amendes et condamnations pécuniaires. Il prévoit que l'opposition ne peut viser que la validité en la forme de l'acte, et qu'elle doit être formée dans les deux mois suivant la notification de l'acte. Si la décision rendue ne satisfait pas le contribuable, ou si aucune décision n'a été rendue dans ce délai de deux mois, le redevable peut saisir la juridiction civile.

Enfin, pour les recettes non fiscales de l'État, les articles 117 et 118 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ⁽¹⁾ prévoient les dispositions applicables s'agissant de l'opposition à poursuite (en cas de contestation de la régularité de la forme d'un acte de poursuite) et de l'opposition à l'exécution (en cas de contestation de l'existence de la créance, de son montant ou de son exigibilité), ces oppositions ayant un effet suspensif sur le recouvrement de la créance.

Nature de la procédure	Nature de la créance	Texte applicable
Procédure d'opposition à poursuite	Produits fiscaux	Article L. 281 du LPF
	Recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (hôpitaux, par exemple)	2° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales
	Amendes et condamnations pécuniaires	Article 9 du décret du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes
	Recettes non fiscales de l'État, aussi appelées produits divers de l'État	Articles 117 et 118 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
Procédure de revendication d'objets saisis	Produits fiscaux	Article L. 283 du LPF
	Amendes et condamnations pécuniaires	Article 9 du décret du 22 décembre 1964

Source : commission des finances

• Le nombre d'oppositions à poursuites était de l'ordre de 4 400 en 2016, dont 3 400 pour les impôts des particuliers et un peu plus de 1 000 pour les impôts de professionnels ; il connaît une augmentation régulière depuis 2011.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OPPOSITIONS À POURSUITES DEPUIS 2011

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oppositions à poursuites						
Pour les impôts des particuliers	2 840	2 922	3 043	3 010	3 114	3 384
Pour les impôts des professionnels	684	1 028	1 090	1 096	1 158	1 051
Total	3 524	3 950	4 133	4 106	4 272	4 435

Source : cahiers statistiques de la DGFIP.

C. LA POSSIBILITÉ OFFERTE AUX ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES DE DÉMATÉRIALISER LES SAISIES QUI LEUR SONT ADRESSÉES

• Le II de l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽²⁾ a ouvert la possibilité de dématérialiser les échanges entre l'administration et les établissements de crédit, les sociétés de financement et les organismes gérant des

(1) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(2) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

régimes de protection sociale, dans le cadre des procédures de saisies adressées par les comptables publics.

Le II de l'article 17 précité a renvoyé à un décret en Conseil d'État la définition des conditions dans lesquelles les actes relatifs aux créances de toute nature pouvaient être notifiés aux établissements et organismes précités, lorsqu'ils étaient détenteurs de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables des créances, et il a défini les règles d'opposabilité et d'effet dans le temps des ATD notifiés par voie électronique. Jusqu'alors, l'avis, généralement notifié par voie postale, prenait tous ses effets et le délai de contestation commençait à courir à la date qui figurait sur l'accusé de réception postal de l'avis. Le II de l'article 17 précité dispose que les actes ainsi notifiés par voie électronique prennent effet à la date et à l'heure de leur mise à disposition telles qu'enregistrées par le dispositif électronique sécurisé mis en œuvre par l'administration.

Aux termes du décret du 2 mars 2015 ⁽¹⁾, peuvent être notifiés par voie électronique les ATD, les saisies à tiers détenteur, les oppositions à tiers détenteur, les oppositions administratives ainsi que les saisies réalisées en application de l'article 387 *bis* du code des douanes. Ces notifications électroniques ne peuvent intervenir que sous réserve de l'accord préalable des établissements et organismes concernés.

Les saisies de créance simplifiée et les avis de saisie pour les contributions indirectes, instaurés en décembre 2015 et en décembre 2016, ne sont pas mentionnés dans le décret du 2 mars 2015, qui n'a pas été modifié depuis cette date.

• Ce dispositif a été complété par l'article 34 de la loi du 20 décembre 2014 **relative à la simplification de la vie des entreprises** ⁽²⁾, dont les dispositions figurent désormais à l'article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration. Différents actes sont dispensés de signature de leur auteur, dès lors qu'ils comportent ses nom, prénom et qualité, ainsi que la mention de son service : parmi ces actes, figurent les ATD, les saisies à tiers détenteur, les oppositions à tiers détenteur et les oppositions administratives, adressées tant au tiers saisi qu'au redevable.

(1) Décret n° 2015-243 du 2 mars 2015 relatif à la notification, par voie électronique, aux établissements de crédit, aux sociétés de financement et aux organismes gérant des régimes de protection sociale de certains actes pris en vue du recouvrement de créances de toute nature.

(2) 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.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'UNIFICATION DES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT FORCÉ ET D'OPPOSITION À POURSUITE, AINSI QUE LA DÉMATÉRIALISATION DES SAISIES AUPRÈS DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES

A. L'HARMONISATION DES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT FORCÉ, PAR LA CRÉATION D'UNE PROCÉDURE UNIQUE, LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR

Comme vu *supra*, une procédure de saisie simplifiée spécifique est applicable pour chaque catégorie de créance publique, qu'il s'agisse d'impositions, de recettes de collectivités territoriales, d'amendes et de condamnations pécuniaires ou encore de recettes non fiscales de l'État. Les dispositions applicables sont très similaires, sinon identiques. Certaines dispositions ne figurent que dans certaines procédures, d'autres, comme l'effet d'attribution immédiate prévu à l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution, ou encore la possibilité d'exercer la saisie sur les sommes versées sur un contrat d'assurance rachetable, se retrouvent dans toutes les procédures.

Le présent article vise à unifier les différents dispositifs existants, en les remplaçant par une procédure unique, intitulée «*saisie administrative à tiers détenteur*».

Ainsi que l'indique l'évaluation préalable, cette réforme s'inscrit pleinement dans la politique de rationalisation et de simplification des processus de saisies mise en œuvre par les comptables publics.

1. Les caractéristiques de la saisie administrative à tiers détenteur

- La nouvelle procédure de saisie unifiée, qui viendrait se substituer aux sept procédures existantes, serait introduite à l'article L. 262 du LPF, en lieu et place des dispositions relatives à l'ATD (1^o et 2^o du I, alinéas 2 à 15). Elle s'appliquerait à toutes les créances dont les comptables publics sont chargés du recouvrement.

L'article L. 262 instaurant la saisie administrative à tiers détenteur reprend les principales dispositions des procédures évoquées *supra*, dont, en premier lieu, l'effet d'attribution immédiate de la créance saisie, prévu par l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution. La saisie administrative permettrait de saisir des créances certaines, conditionnelles ou à terme, quelle que soit la date à laquelle ces créances deviennent effectivement exigibles.

Ainsi que le prévoit l'article L. 263-0 A du LPF, la saisie administrative pourrait porter sur un contrat d'assurance rachetable. Si la rédaction retenue n'est pas identique à celle applicable jusqu'alors, les effets sont les mêmes, à savoir le rachat forcé dudit contrat d'assurance rachetable et l'affectation aux créanciers de la valeur de rachat au jour de la notification de la saisie, dans la limite du montant de cette dernière.

Comme dans le cas de l'opposition à tiers détenteur, de la saisie à tiers détenteur ou encore de l'avis de saisie de contributions indirectes, le destinataire de la saisie administrative est tenu de verser, en lieu et place du redevable, les fonds qu'il détient ou qu'il doit, dans les trente jours suivant la réception de la saisie, sous peine de se voir réclamer les sommes saisies majorées du taux d'intérêt légal.

Une personne simultanément destinataire de plusieurs saisies administratives à tiers détenteur doit, en cas d'insuffisance des fonds, exécuter ces saisies en proportion de leurs montants respectifs – comme le prévoit d'ores et déjà l'article L. 263 du LPF pour l'ATD.

Par ailleurs, le tiers saisi est tenu de déclarer immédiatement l'étendue de ses obligations à l'égard du redevable, dans les conditions fixées par l'article L. 211-3 du code des procédures civiles d'exécution. En cas de refus de déclaration ou de déclaration inexacte ou mensongère, le tiers détenteur peut être condamné, à la demande du créancier, au paiement des sommes qui sont dues à ce dernier – sans préjudice d'une condamnation à des dommages et intérêts. Ces dispositions, qui ne figurent pas dans l'article L. 262 dans sa rédaction actuelle, reprennent celles prévues, dans des termes proches, au dernier alinéa de l'article R. 221-21 du code des procédures civiles d'exécution.

Enfin, une seule saisie peut être notifiée dans le cas où elle porte sur plusieurs créances, de même nature ou de nature différente ; cette disposition résulte de l'unification des procédures de recouvrement, une même saisie administrative pouvant être mise en œuvre pour recouvrer auprès d'un redevable une amende et une recette de collectivité locale, par exemple.

- Parallèlement à la rédaction de ce nouvel article L. 262 du LPF, réunissant les dispositions figurant actuellement aux articles L. 262 à L. 263 A, les articles L. 263, L. 263-0 A et L. 263 A seraient abrogés (3^o du I, alinéa 16).

- L'unification des procédures de recouvrement forcé entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2019 (A du XVI, alinéa 77).

2. Les modifications et coordinations nécessaires

- La nouvelle procédure de saisie administrative à tiers détenteur vient se substituer à l'ensemble des procédures de saisie. De ce fait, tous les textes définissant ces procédures sont modifiés, pour prévoir que chacune des créances concernées, autre que l'ATD, est désormais recouvrée par voie de saisie administrative à tiers détenteur, en renvoyant aux conditions fixées par l'article L. 262 du LPF.

Les 4° et 5° du **I** (alinéas 17 et 18) procèdent ainsi à une nouvelle rédaction du 1° *bis* de la section III du chapitre 1^{er} du titre IV de la première partie du LPF : l'article L. 263 B relatif à l'avis de saisie des contributions indirectes prévoit désormais qu'en matière de contributions indirectes, les créances de toute nature, y compris les amendes, peuvent être recouvrées par saisie administrative à tiers détenteur.

Le 6° du **I** (alinéas 20 et 21) procède de même s'agissant de la saisie à tiers détenteur, codifiée à l'article L. 273 A du LPF, les produits divers de l'État pouvant désormais être recouverts par la saisie administrative prévue par l'article L. 262 du même code, tandis que le **III** (alinéas 36 et 37) modifie dans le même sens l'article 387 *bis* du code des douanes.

Le 3° du **V** (alinéas 51 et 52) modifie de la même façon le 7° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, substituant à l'opposition à tiers détenteur, qui s'applique en matière de recouvrement des produits locaux, la saisie administrative à tiers détenteur.

Le **XIII** (alinéas 66 et 67) procède à l'identique pour l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2015 s'agissant de la saisie de créance simplifiée pour les établissements publics et des groupements d'intérêt public de l'État, ainsi que les autorités publiques administratives, tandis que le **XII** (alinéas 59 à 65) fait de même pour l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004 relatif à l'opposition administrative pour les amendes et sanctions pécuniaires.

Le **XII** maintient les dispositions spécifiques de cet article 128 s'agissant du plafonnement des frais bancaires afférents à cette saisie et perçus par les banques, qui ne peuvent excéder 10 % du montant dû au Trésor public.

• Le remplacement de ces différentes procédures par la saisie administrative à tiers détenteur prévue par l'article L. 262 du LPF nécessite de réaliser différentes coordinations dans plusieurs codes, qu'il s'agisse du code de commerce (**II**, alinéa 35), du code de l'environnement (**IV**, alinéas 38 à 45), du CMF (**VI**, alinéa 53), du code des assurances et du code de la mutualité (**VII**, alinéa 54), du code des relations entre le public et l'administration (**VIII**, alinéa 55), du code rural et de la pêche maritime (**IX**, alinéa 56), du code des transports (**X**, alinéa 57) ou du code du travail (**XI**, alinéa 58).

B. L'HARMONISATION DES OPPOSITIONS À POURSUITES

• Le 7° du **I** (alinéas 22 à 31) vise à harmoniser les procédures d'opposition à poursuite, en proposant une nouvelle rédaction pour l'article L. 281 du LPF : celui-ci définit des règles unifiées pour le contentieux du recouvrement de l'ensemble des créances publiques ⁽¹⁾.

(1) À l'exception des contestations relatives au recouvrement des créances relevant du code des douanes, hors contributions indirectes. Leurs modalités restent définies par l'article 349 nonies du code des douanes, qui a été introduit par l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2016.

L'article L. 281 définit aujourd'hui les règles applicables en matière de contentieux de recouvrement des impôts, taxes, redevances et sommes quelconques dont la perception incombe aux comptables publics compétents s'agissant des impôts. Désormais, l'article L. 281 s'appliquerait pour les contestations relatives aux impôts, taxes, redevances et sommes quelconques, mais aussi aux amendes et condamnations pécuniaires, dont la perception incombe à un comptable public, sans autre précision.

Par ailleurs, sont prévues des dispositions spécifiques s'agissant du recouvrement des créances dans le champ des saisies de créance simplifiées, soit celles des établissements publics et des groupes d'intérêt public de l'État, ainsi que des autorités publiques indépendantes, pour tenir compte du fait que la poursuite incombe à un agent comptable, et non à un comptable public.

L'article L. 281, dans sa nouvelle rédaction, précise le champ des contestations qui peuvent être introduites, en disposant que les contestations relatives au recouvrement ne peuvent pas remettre en cause le bien-fondé de la créance. À cet égard, les dispositions en vigueur sont plus larges s'agissant du recouvrement des recettes locales, puisque la rédaction actuelle du 2° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de contester le bien-fondé de la créance.

- Comme dans la rédaction actuelle de l'article L. 281, les contestations peuvent porter sur la régularité en la forme de l'acte ; dans ce cas, le recours contre les décisions de l'administration relève du juge de l'exécution – donc le juge judiciaire.

Pour les contestations portant sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués, sur l'exigibilité de la somme réclamée, mais aussi sur l'obligation au paiement (ce qui correspond à la notion d'existence de l'obligation de payer figurant dans l'article L. 281 en vigueur), les recours contre les décisions de l'administration sont portés, s'agissant des créances fiscales, devant le juge de l'impôt – donc, selon l'impôt en cause, devant le juge administratif ou le juge judiciaire.

S'agissant des autres créances non fiscales de l'État, des établissements publics et des groupes d'intérêt public de l'État, ainsi que des autorités publiques indépendantes, les recours doivent être portés devant le juge de droit commun selon la nature de la créance. Ainsi, le juge judiciaire a compétence pour statuer lorsque la créance pour laquelle a été établi le titre de perception a une nature privée (subrogation de l'État dans les droits d'un tiers, recouvrement des prêts cautionnés par l'État...) : lorsque la créance n'est pas de nature privée, par exemple dans le cas d'un indu de rémunération d'un fonctionnaire ou d'une sanction prononcée par l'autorité administrative, c'est le juge administratif qui est compétent.

Pour les créances non fiscales des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, c'est le juge de l'exécution, donc le juge judiciaire, qui est compétent.

Enfin, l'article L. 281, dans la rédaction proposée par le présent article, prévoit que les contestations ne peuvent porter, s'agissant des amendes et condamnations pécuniaires, que sur la régularité en la forme de l'acte, et relèvent donc du juge de l'exécution. Les contestations des poursuites reposant sur des moyens autres que le vice de forme d'un acte de poursuite sont régies par les dispositions de l'article 530-2 du code de procédure pénale⁽¹⁾, qui prévoit la compétence du tribunal de police. La Cour de cassation a statué en ce sens dans deux arrêts récents⁽²⁾.

En tout état de cause, il n'est pas prévu que l'introduction de l'instance contestant la régularité d'un acte puisse avoir un effet suspensif – comme cela est le cas dans le droit actuel pour l'opposition à tiers détenteur.

- L'article L. 283 du LPF est lui aussi modifié, afin d'unifier les règles applicables en matière de contentieux des saisies mobilières, quelle que soit la nature de la créance publique – alors que l'article L. 283 ne concerne aujourd'hui que les créances fiscales. Néanmoins, ces règles ne sont pas applicables s'agissant de la contestation de créances détenues par des établissements publics et des groupes d'intérêt public de l'État, ainsi que des autorités publiques indépendantes, dotés d'un agent comptable.

- Parallèlement, les dispositions de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, relatives au contentieux du recouvrement des recettes locales, sont modifiées (1^o et 2^o du V, alinéas 47 à 50), afin de tirer les conséquences de l'unification de l'opposition à poursuite, par un renvoi à l'article L. 281, ainsi que par un renvoi à l'article L. 283 s'agissant des saisies mobilières. Les règles applicables en la matière s'agissant des autres créances (amendes et condamnations pécuniaires, recettes non fiscales de l'État) relèvent quant à elle de dispositions réglementaires.

- L'harmonisation des oppositions à poursuites entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2019 (A du XVI, alinéa 77).

(1) *Aux termes duquel* « les incidents contentieux relatifs à l'exécution du titre exécutoire et à la rectification des erreurs matérielles qu'il peut comporter sont déférés au tribunal de police, qui statue conformément aux dispositions de l'article 711 ».

(2) *Arrêt de la Cour de cassation, deuxième chambre civile, 1^{er} juin 2017, 15-18.751, et arrêt de la Cour de cassation, deuxième chambre civile, 19 octobre 2017, 16-25765.*

C. L'OBLIGATION DE DÉMATÉRIALISER LES SAISIES ADRESSÉES AUX ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES

1. Le basculement vers la dématérialisation à compter du 1^{er} janvier 2019 pour les établissements de crédit au chiffre d'affaires le plus important

Alors que le II de l'article 17 précité de la loi de finances rectificative pour 2013 avait engagé, sous une forme facultative, la dématérialisation des saisies auprès des établissements de crédit, des sociétés de financement et des organismes gérant des régimes de protection sociale, le **XIV** du présent article (alinéas 68 à 74) vient transformer cette option en obligation pour les établissements de crédit, et ce en deux étapes (**B** du **XVI**, alinéa 78). L'obligation s'appliquerait à compter du 1^{er} janvier 2019 pour les établissements dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1,5 milliard d'euros, et à compter du 1^{er} janvier 2021 pour les autres établissements de crédit.

- Le **XIV** prévoit que les actes relatifs aux créances de toute nature adressés aux établissements de crédit détenteurs ou débiteurs de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables de ces créances doivent être notifiés par voie électronique – ce qui vise la saisie administrative à tiers détenteur prévue par l'article L. 262 du LPF dans la rédaction issue du présent article. Ces établissements sont tenus de mettre en œuvre les diligences nécessaires pour pouvoir recevoir ces actes par voie électronique et pour pouvoir les traiter.

En cas de manquement à cette obligation, l'établissement de crédit se verrait appliquer une amende de 15 euros par acte dont la notification par voie électronique n'aurait pu avoir lieu de son fait ou dont le traitement n'a pas été effectué. Les règles d'opposabilité et d'effet dans le temps des ATD notifiés par voie électronique, qui avaient été introduites par l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 2013, ne sont pas modifiées.

Par ailleurs, les sociétés de financement et les organismes gérant des régimes de protection sociale peuvent toujours opter pour la notification par voie électronique de ces actes relatifs aux créances de toute nature, mais ils n'y sont pas tenus, et ils n'encourent aucune sanction si la notification par voie électronique n'a pu avoir lieu.

La définition des modalités d'application de ces dispositions est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

- Aux termes du **B** du **XVI**, l'obligation incombant aux établissements de crédit s'applique pour les saisies notifiées à compter du 1^{er} janvier 2019, pour les seuls établissements dont le chiffre d'affaires, déterminé dans les conditions prévues au III de l'article 1586 *sexies* du CGI en matière de CVAE, est supérieur à 1,5 milliard d'euros. Est retenu le montant de chiffre d'affaires servant de base d'imposition à la CVAE au titre de l'exercice clos en 2017. Sont concernés les établissements de crédit ainsi que les établissements appartenant à un même groupe bancaire dont le montant du chiffre d'affaires dépasse le seuil de

1,5 milliard d'euros. Les établissements bancaires ainsi visés concentrent, selon les données de l'évaluation préalable, environ 83 % des ATD émis pour les impôts des particuliers et 97 % pour les impôts de professionnels.

Les autres établissements, moins concernés par les saisies notifiées par les comptables publics, ne seront soumis à cette obligation qu'à partir du 1^{er} janvier 2021, ce qui leur donne davantage de temps pour préparer le basculement des saisies vers la dématérialisation.

2. L'impact de la mesure

- L'automatisation du processus de réception et de traitement des oppositions doit permettre des gains d'affranchissement et un allègement des charges de gestion (dépouillement du courrier, enregistrement dans les systèmes d'information, gestion manuelle de l'opposition), tant pour la DGFIP que pour les établissements bancaires – 1 030 établissements de crédit étant potentiellement concernés. À cet égard, il convient de rappeler qu'en 2016, ont été notifiés aux établissements bancaires pas moins de 3,26 millions d'ATD, 3,3 millions d'oppositions administratives, 623 000 oppositions à tiers détenteur et 87 200 saisies à tiers détenteur.

En contrepartie, la mesure va imposer aux établissements bancaires de développer des applications pour assurer le traitement dématérialisé des oppositions qui leur seront adressées. Le coût entraîné par cette mesure est difficilement quantifiable, car variable suivant les systèmes d'information et les modalités de traitement des saisies administratives retenues par chaque établissement bancaire.

- La DGFIP est actuellement en mesure de dématérialiser 80 % des oppositions bancaires émises (ATD sur créances fiscales des particuliers et oppositions administratives). Ce taux sera prochainement porté à 97 % grâce à la dématérialisation des ATD sur les créances fiscales professionnelles, qui était prévue en septembre 2017, et des oppositions à tiers détenteur, prévue pour avril 2018.

D'ici la fin de l'année 2017, cinq grands établissements ou groupes bancaires devraient avoir rejoint le dispositif de dématérialisation : la Caisse d'épargne, BNP Paribas, Société Générale – Crédit du Nord, le Crédit Lyonnais et la Banque postale, couvrant 50 % du volume des saisies émises par la DGFIP. L'intégration des caisses du Crédit Agricole, prévue en 2018, portera ce pourcentage aux deux tiers des saisies.

L'évaluation préalable observe que la Fédération bancaire française, consultée par la DGFIP, est favorable à cette mesure dès lors qu'elle constate que les établissements y sont d'ores et déjà bien associés. La seule réserve émise porte sur la nécessité que le dispositif englobe toutes les formes de saisies administratives, ainsi que les mainlevées, afin d'éviter aux établissements d'avoir

à maintenir deux procédures de traitement – papier et dématérialisée –, qui différencieraient selon le type de produit concerné par la saisie.

*

* *

La commission examine l'amendement CF311 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit d'étendre le plafonnement des frais bancaires associés à l'opposition administrative – 10 % de l'amende – aux frais associés à d'autres modes de recouvrement forcé comme les avis à tiers détenteur (ATD) ou les oppositions à tiers détenteur. Dans le cas d'un ATD ou d'une opposition, les frais bancaires appliqués varient selon les établissements bancaires. Mais ils sont généralement élevés, de l'ordre de 130 euros. Cela peut conduire à ce que des frais bancaires soient aussi élevés que la somme faisant l'objet du recouvrement forcé, par exemple quand il s'agit de frais de cantine ou de centres de loisirs sans hébergement (CLSH) – que nous connaissons tous en tant qu'élus locaux. Les personnes concernées par les ATD et les oppositions à tiers détenteur ont souvent des difficultés financières. Les frais bancaires élevés posent un énorme problème car ils viennent accroître ces difficultés.

Dans le cadre de l'opposition administrative, c'est-à-dire en cas d'amende et de condamnation pécuniaire – amende pour excès de vitesse, par exemple –, la loi prévoit un plafonnement des frais bancaires à 10 % du montant dû au Trésor public. Il me semble utile d'étendre ce plafonnement à toutes les procédures de recouvrement forcé, harmonisées et unifiées par cet article 29, en fixant également un plafond global.

Mme Marie-Christine Dalloz. N'est-ce pas du niveau du décret ? Comment inscrit-on cette formule dans la loi ?

M. le Rapporteur général. Le plafonnement prévu pour l'opposition administrative figure dans la loi ; par parallélisme de forme, j'introduis cette mesure dans la loi d'autant que l'article 29 du présent projet de loi de finances rectificative fait référence à ce plafonnement.

L'amendement CF311 est adopté (amendement 359).

La commission adopte l'article 29 modifié.

*

* *

Après l'article 29

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF166, CF167, CF168 et CF169 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Ces amendements sont en lien avec la préparation de la directive européenne à laquelle s'affaire le commissaire Pierre Moscovici, qui vise les conseillers financiers proposant des schémas d'optimisation fiscale à leurs clients. Il s'agit de remonter à la source, afin de mettre en lumière ce qu'est un schéma d'optimisation fiscale, de dissuader de le faire et éventuellement de punir.

Monsieur le Rapporteur général, je me souviens de votre réponse dans un précédent débat. L'argument de l'incompétence négative a d'ailleurs souvent été avancé. Ces amendements collent le plus possible à la directive européenne et dans deux d'entre eux, je précise ce qui peut être considéré comme un avantage fiscal.

Il ne s'agit pas d'être trop ambitieux en adoptant des dispositions avant l'Union européenne. Mais, si l'Europe adopte la directive, nous serons prêts. Et si tous les pays procèdent de même, cela impulsera un élan. Nous avons parfois été plus ambitieux. Souvenez-vous, sur la loi bancaire, nous avons voté un amendement imposant la transparence fiscale, avant que l'Europe ne l'adopte. Ici, nous nous lions à l'adoption du même amendement par l'Union européenne.

M. le Rapporteur général. Effectivement, lors de l'examen d'amendements du même auteur déposés sur la seconde partie du projet de loi de finances – et qui ont été retirés – j'ai déjà fait observer que si l'intention était louable, les amendements posaient un problème du fait de leurs imprécisions. Je crains que le même sort n'attende ces amendements car ils comportent toujours cette notion de « *dispositifs de planification fiscale à caractère potentiellement agressif* », qui n'est pas bornée. Je vous renvoie à la censure par le Conseil constitutionnel de l'article 96 de la loi de finances pour 2014 qui portait sur les schémas d'optimisation fiscale et dont l'objectif était de minorer, de reporter l'impôt ou d'obtenir le remboursement de ce dernier. Le pouvoir réglementaire devait ensuite définir les critères. La situation est ici tout à fait comparable, et le risque de censure pour incompétence négative non négligeable. Même si ces amendements ont été modifiés, je ne crois pas que cela soit suffisant pour éviter la censure.

M. Éric Alauzet. Nous essayons de progresser au fur à mesure des échanges et des objections. Le moment venu, si l'Union européenne valide cette directive, nous l'appliquerons. Nous n'utiliserons plus ces arguments liés à l'incompétence négative. L'Union européenne travaille sur dix à quinze critères qui permettent de fixer le champ et la définition de ce que peut être un schéma d'optimisation fiscale. J'essaie de coller le plus possible à ces critères.

M. le Rapporteur général. Les critères doivent être dans la loi, et non dans un décret.

Les amendements CF166, CF167, CF168 et CF169 sont retirés.

*Puis, suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, l'amendement CF85 de M. Patrick Hetzel est **rejeté**.*

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF274 et CF275 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Nous ne désespérons pas de vous convaincre. Le projet de loi de finances rectificative est l'occasion de révoquer le prélèvement à la source. Nous souhaitons à cette occasion débattre d'autres amendements structurels. Vous reconnaîtrez celui que nous défendons depuis des mois, concernant le « verrou de Bercy ». Il nous semble encore plus opportun de le supprimer, alors que les « *Paradise Papers* » ont montré l'urgence démocratique de lutter contre tout ce qui s'apparente à la fraude fiscale. Un élément décisif du dispositif vise à en finir avec cette juridiction d'un autre âge.

Le deuxième amendement vise à pouvoir pénaliser ceux qui incitent aux montages frauduleux. En l'état du droit, ils ne font l'objet d'aucune sanction. Nous proposons une amende pouvant aller jusqu'à 500 000 euros et cinq ans d'emprisonnement pour ceux qui contreviennent aux intérêts de la Nation.

M. le Rapporteur général. Je suis défavorable à ces deux amendements, pour les raisons déjà évoquées en projet de loi de finances. Concernant le premier amendement sur le « verrou de Bercy », une mission d'information est en cours et, pour le second, la définition n'est pas suffisamment précise en matière pénale. Le dispositif risque la censure pour incompétence négative.

*Les amendements CF274 et CF275 sont **rejetés**.*

*

* *

Article 30

Moyens de paiement, plafond de recouvrement en numéraire

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise le Gouvernement à fixer, par décret simple, la limite autorisée pour le paiement des impositions de toute nature et des recettes recouvrées par un titre exécutoire, limite qui doit être comprise entre 60 et 300 euros.

Dernières modifications législatives intervenues

Cette évolution s'inscrit dans un mouvement plus large de modernisation de la déclaration des revenus et du paiement de l'impôt et d'encadrement de l'usage des espèces.

La loi de finances pour 2002 avait institué, à l'article 1680 du CGI, une limite de 3 000 euros pour le paiement en espèces des impôts et taxes visés par ce même code. Cette limite a été abaissée à 300 euros au 1^{er} janvier 2014 par la loi de finances rectificative pour 2013, qui a également étendu le champ de l'article aux impositions de toute nature et aux recettes publiques recouvrées par un titre exécutoire.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement visant à obtenir, avant le 1^{er} septembre 2019, la remise d'un rapport évaluant les conséquences du présent article sur le volume des règlements en numéraire et sur les capacités de règlement des ménages les plus en difficultés ou qui ne disposent pas de compte bancaire.

I. L'ÉTAT DU DROIT : UN PLAFOND FIXÉ PAR LA LOI À 300 EUROS POUR LES PAIEMENTS EN NUMÉRAIRE DES IMPOSITIONS DE TOUTE NATURE ET DES RECETTES PUBLIQUES RECOUVRÉES PAR UN TITRE EXÉCUTOIRE

A. LES MODES DE PAIEMENT EN VIGUEUR

Les contribuables ont le choix entre plusieurs modes de paiement pour s'acquitter de leurs impositions, qui peuvent être rassemblés en deux catégories : les modes de paiement traditionnels et les modes de paiement dématérialisés.

Les **modes de paiement traditionnels**, non dématérialisés, comprennent :

- le paiement en numéraire ;
- le paiement en carte bancaire ;
- le paiement par chèque ;

– le paiement par TIP SEPA (titre interbancaire de paiement de l'espace unique de paiements en euro), qui constitue un substitut au chèque et permet d'effectuer le règlement de factures à distance : inclus dans l'avis d'imposition, il doit être daté et signé par le contribuable, accompagné d'un relevé d'identité bancaire (RIB) ;

– le paiement par virement : le contribuable remet un ordre de virement à sa banque, en indiquant la référence, la nature et l'échéance de l'impôt acquitté, ainsi que les références bancaires du compte ouvert à la Banque de France au nom du comptable de la DGFIP chargé du recouvrement.

Par ailleurs, un partenariat entre le ministère de l'économie et des finances et La Banque postale permet aux usagers qui le souhaitent de s'acquitter de leurs dettes dans les bureaux de poste au moyen d'un mandat spécial, appelé « mandat-contributions ». Ce mandat permet d'effectuer un versement en espèces dans la limite de 1 500 euros. Le reçu de la poste est libératoire, dès lors qu'il est délivré en échange d'un mandat-contributions régulièrement établi.

Le **paiement dématérialisé** des acomptes et du solde de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, des taxes foncières, de la contribution à l'audiovisuel public et des impositions recouvrées selon les mêmes règles que ces impositions, peut être réalisé sur le site impots.gouv.fr, *via* un ordinateur, une tablette ou un téléphone intelligent. On distingue :

– le paiement par prélèvements mensuels : le contribuable autorise l'administration à émettre chaque mois un ordre de prélèvement débité sur son compte ;

– le paiement par prélèvement à l'échéance : le contribuable donne mandat à l'administration pour prélever, à l'échéance, le montant de l'impôt dû. Le prélèvement est alors effectué dix jours après la date limite de paiement ;

– le paiement en ligne (télépaiement ou télépaiement), à l'occasion duquel le contribuable ordonne l'opération de paiement. Comme pour le prélèvement à l'échéance, le prélèvement est effectué dix jours après la date limite.

D'**autres services en ligne** permettent également le paiement en ligne des avis et factures émises par l'État, les collectivités, ou les établissements publics :

– le site amendes.gouv.fr permet notamment de s'acquitter des amendes issues du système de contrôle automatisé, tels que le radar ou les dispositifs feux rouges ;

– le site tipi.budget.gouv.fr permet de payer en ligne, par carte bancaire, les factures émises par les services publics locaux (crèche ou cantine scolaire, par exemple) ;

– le site timbres.impots.gouv.fr donne la possibilité d'acheter en ligne un timbre fiscal électronique, exigé pour procéder au renouvellement du passeport, ou de s'acquitter de la redevance nécessaire pour passer l'épreuve théorique générale du code de la route.

B. L'ENCADREMENT DU CHOIX DU MODE DE PAIEMENT SELON LA SOMME À ACQUITTER

Pour les **professionnels**, l'obligation de recourir à un mode de paiement dématérialisé a été progressivement étendue et généralisée au cours des dernières années. Le recours à la télédéclaration et au télépaiement est désormais obligatoire pour la plupart des impôts professionnels.

Pour les **particuliers**, le choix du mode de paiement reste libre, mais des évolutions législatives récentes ont progressivement abaissé le plafond en-dessous duquel le paiement en espèces est possible, ainsi que le seuil au-delà duquel le paiement dématérialisé devient obligatoire.

• **Le plafond autorisé pour le paiement en numéraire est actuellement fixé à 300 euros**

Introduit en 1979, l'article 1680 du CGI ne définissait initialement pas de plafond pour le paiement de l'impôt en numéraire. Les contribuables pouvaient acquitter leurs impôts directs par ce moyen, dès lors que le montant dû était inférieur au seuil fixé pour le paiement obligatoire par virement.

L'article 112 de la loi de finances pour 2002 a institué une limite de 3 000 euros pour le paiement en espèces ⁽¹⁾ et cette limite a été abaissée par la loi de finances rectificative pour 2013 à 300 euros au 1^{er} janvier 2014 ⁽²⁾.

Le champ des impositions concernées par l'article 1680 du CGI a, quant à lui, été progressivement élargi. Initialement limité aux impôts directs recouvrés par les comptables du Trésor, il a été étendu en 2002 à l'ensemble des impôts directs, sans indication du comptable compétent, pour tenir compte du transfert du recouvrement de certains impôts directs de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) à la direction générale des impôts (DGI), puis étendu de nouveau, en 2010 ⁽³⁾, à l'ensemble des impôts et taxes visés par le CGI.

La loi de finances pour 2013 ⁽⁴⁾ a procédé à un nouvel élargissement du champ de l'article 1680 aux « *impositions de toute nature* » et aux « *recettes recouvrées par un titre exécutoire mentionné à l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales* », c'est-à-dire aux recettes recouvrées par arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, ou titres de perception ou de recettes délivrés par l'État, les collectivités locales ou les établissements publics.

Se trouvent donc actuellement dans le champ cet article, les paiements visant à acquitter les impositions de toutes natures ainsi que certaines créances publiques autres que les impôts. Cet ensemble comprend notamment :

- l'impôt sur le revenu ;
- les impôts locaux, tels que la taxe d'habitation, les taxes foncières, ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- la contribution à l'audiovisuel public ;
- les prestations fournies par les collectivités et les établissements publics locaux encaissées directement sur titre de recettes, ou bien par l'intermédiaire d'une régie de recettes (frais de cantine ou de crèche, assainissement et fourniture d'eau, droits de place ou de stationnement, par exemple) ;

(1) Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, article 112.

(2) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, article 19.

(3) Ordonnance n° 2010-420 du 27 avril 2010 portant adaptation de dispositions résultant de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, article 59.

(4) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, article 19.

– les créances émises par les établissements publics de santé et par les établissements d’hébergement de personnes âgées dépendantes ;

– les loyers des habitations à loyer modéré (HLM) dus aux organismes publics d’habitat gérés par un comptable public ;

– les amendes et condamnations pécuniaires.

• La limite au-delà de laquelle le paiement dématérialisé devient obligatoire est progressivement abaissée

La limite de paiement au-delà de laquelle le paiement dématérialisé devient obligatoire, inscrite à l’article 1681 *sexies* du CGI, avait été fixée à 30 000 euros par la dernière loi de finances rectificative pour 2010 ⁽¹⁾.

L’article 76 de la loi de finances pour 2015 ⁽²⁾ a prévu plusieurs baisses successives, et a fixé cette limite à 10 000 euros pour 2016, à 2 000 euros pour 2017, à 1 000 euros pour 2018, et à 300 euros pour 2019.

Le tableau suivant présente les différents modes de paiement possibles, selon la somme à acquitter.

MODES DE PAIEMENT POSSIBLES, SELON LE MONTANT D’IMPÔT À ACQUITTER

Paiement dématérialisé	Paiement traditionnel hors espèces	Paiement en espèces	Avant 2016	2016	2017	2018	À partir de 2019
Obligatoire	–	–	à partir de 30 000 euros	à partir de 10 000 euros	à partir de 2 000 euros	à partir de 1 000 euros	à partir de 300 euros
Possible	Possible	–	de 300 à 30 000 euros	de 300 à 10 000 euros	de 300 à 2 000 euros	de 300 à 1 000 euros	–
Possible	Possible	Possible	jusqu’à 300 euros	jusqu’à 300 euros	jusqu’à 300 euros	jusqu’à 300 euros	jusqu’à 300 euros

Source : code général des impôts.

Ainsi, en 2018, le paiement en espèces sera possible jusqu’à 300 euros, le paiement *via* un mode de paiement traditionnel le sera jusqu’à 1 000 euros, et il sera nécessaire de recourir au paiement dématérialisé à partir de 1 000 euros.

En 2019, le paiement *via* un mode de paiement traditionnel ou en espèces sera possible jusqu’à 300 euros. Au-delà de ce montant, le paiement dématérialisé sera obligatoire.

(1) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, article 56.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

• Les sanctions et dérogations applicables

Aux termes de l'article 1738 du CGI, le **non-respect de l'obligation de payer un impôt par virement, téléversement ou prélèvement** entraîne l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des sommes dont le versement a été effectué selon un autre mode de paiement. Le montant de cette majoration ne peut être inférieur à 60 euros.

Cet article ne remet pas en cause le caractère libératoire du paiement de la dette fiscale par un moyen de paiement autre que le virement, le téléversement ou le prélèvement. Lorsqu'un contribuable enfreint l'obligation instituée par l'article 1738 du CGI, et s'acquitte de son impôt en chèque ou en espèces, par exemple, le contribuable est libéré de sa dette, mais encourt la pénalité ⁽¹⁾.

Concernant le plafond institué à l'article 1680 du CGI, aucune sanction n'est prévue, afin de laisser au comptable public la possibilité d'apprécier raisonnablement d'éventuelles dérogations au principe en fonction du profil de l'utilisateur ou du contribuable.

Une tolérance administrative est notamment applicable aux usagers souhaitant s'acquitter d'une somme supérieure à 300 euros mais qui ne disposent d'aucun compte bancaire ⁽²⁾. Le débiteur peut alors effectuer un paiement en espèces pour un montant supérieur à la limite définie par la loi. Il doit cependant justifier qu'il se trouve dans l'attente de l'ouverture d'un compte bancaire à son profit dans le cadre de l'exercice de son droit au compte, prévu à l'article L. 312-1 du CMF, et présenter les documents l'attestant ⁽³⁾.

Selon les données de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, en France, en 2016, 500 000 personnes n'ont pas de compte courant bancaire. La Banque de France a procédé à 67 000 désignations d'établissements dans le cadre du droit au compte en 2016.

La DGFIP assure la diffusion de l'information relative au droit au compte, et communique aux usagers les dépliants de la Banque de France portant sur les modalités d'exercice de ce droit.

En favorisant l'inclusion bancaire, une telle mesure peut ainsi contribuer à l'intégration sociale d'utilisateurs et de contribuables en situation de fragilité financière.

(1) Réponse du ministre de l'économie et des finances du 15 janvier 2013 à la question écrite n° 5884 posée par M. Damien Meslot, député ([lien](#)).

(2) Réponse du ministre de l'économie et des finances du 7 mars 2017 à la question écrite n° 97616 posée par M. André Chassaing, député ([lien](#)).

(3) Le contribuable doit ainsi se munir d'une déclaration sur l'honneur de non-détention d'un compte de dépôt, d'une lettre de refus d'ouverture de compte fournie par un établissement bancaire, ou du récépissé de dépôt d'une demande d'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France.

II. LE CONTEXTE : L'ENCADREMENT CROISSANT DU RECOURS AUX ESPÈCES DANS LES RELATIONS ENTRE LES USAGERS ET L'ADMINISTRATION, ET DANS LA VIE ÉCONOMIQUE

Le recours à la télédéclaration et au télérèglement de l'impôt, qui a été progressivement étendu au cours des dernières années, d'abord pour les professionnels, puis pour les particuliers, contribue à limiter le recours aux espèces. Ces évolutions ne doivent cependant pas faire oublier que, dans la sphère privée, les paiements en espèces font également l'objet d'un encadrement rigoureux.

• Une dynamique de modernisation qui permet d'améliorer l'efficacité de l'action de l'administration fiscale

Le développement du recours à des modes de paiement dématérialisé participe de la dynamique de modernisation du fonctionnement de l'administration fiscale.

La dématérialisation du paiement de l'impôt des particuliers présente ainsi de nombreux avantages. Du point de vue de l'administration fiscale, elle permet de libérer les agents de certaines tâches répétitives, telles que la manipulation des espèces et le traitement des chèques, des TIP SEPA et des virements, et de redéployer ces moyens humains sur des tâches à plus forte valeur ajoutée.

La dématérialisation du paiement de l'impôt permet de plus d'assurer une régularité plus importante des rentrées fiscales, car il n'existe pas, comme lors du traitement d'un chèque ou d'un TIP SEPA, de risque de traitement tardif ou de perte de documents. Le prélèvement mensuel favorise également la diminution du besoin en fonds de roulement de l'État, puisque le paiement de l'impôt est partiellement anticipé par rapport à la date limite.

Du point de vue du contribuable, la dématérialisation des procédures contribue à l'amélioration de la qualité du service public. Le développement du portail impots.gouv.fr et de l'espace numérique sécurisé et unifié (ENSU), mis en place progressivement par la DGFIP, permettent à l'utilisateur, *via* une plateforme en ligne unique, d'accéder à l'ensemble des informations fiscales le concernant, et de s'acquitter de ses impôts directs et de communiquer avec l'administration fiscale au moyen d'une messagerie sécurisée. L'année 2018 devrait voir l'intégration de nouvelles fonctionnalités, et notamment l'extension des impositions concernées aux produits locaux et aux amendes.

• Des difficultés spécifiques à la manipulation d'espèces

Par rapport aux autres moyens de paiement non dématérialisés, la manipulation d'espèces présente des spécificités propres qui rendent sa gestion peu optimale et particulièrement coûteuse pour les finances publiques.

En effet, la réorganisation des succursales de la Banque de France et des guichets de La Banque postale, qui implique une présence plus diffuse sur le territoire, conduit les personnes publiques à recourir davantage aux prestations de sociétés de transport de fonds, et ainsi à une hausse des budgets affectés à ces dépenses. Ces coûts s'ajoutent au coût de dégageement du numéraire auprès de ces deux partenaires, supporté par l'État.

La détention et à la manipulation d'espèces peut également occasionner un risque pour la sécurité des agents, des usagers et des partenaires institutionnels de l'administration fiscale venant procéder au versement ou à l'approvisionnement de leur encaisse.

Enfin, la lutte contre la fraude et le blanchiment plaide également pour une limitation des paiements en espèces.

• La hausse progressive du taux de recours à des modes de paiements dématérialisés

Suite aux évolutions législatives permises par la loi de finances pour 2016, et grâce aux actions de promotion et de sensibilisation conduites par l'administration fiscale, le taux de recours au paiement en ligne des différents impôts a continué d'augmenter (+ 3,6 % entre 2015 et 2016).

TAUX DE RECOURS AU PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ DES DIFFÉRENTS IMPÔTS

(en % du nombre total de contribuables imposés au cours de l'année considérée)

Tous impôts	2014	2015	2016
Mensualisation	37,6	38,0	38,9
Prélèvement à l'échéance	8,6	7,8	8,0
Paiement sur internet	7,1	9,0	11,5
Total	53,4	54,8	58,4

Source : direction générale des finances publiques.

(en % du nombre total de contribuables imposés au cours de l'année considérée)

Impôt sur le revenu	2014	2015	2016
Mensualisation	56,5	58,2	58,9
Prélèvement à l'échéance	9,2	8,1	8,4
Paiement sur internet	6,3	7,3	9,1
Total	71,9	73,6	76,4

Source : direction générale des finances publiques.

(en % du nombre total de contribuables imposés au cours de l'année considérée)

Taxe d'habitation	2014	2015	2016
Mensualisation	34,6	34,6	36,2
Prélèvement à l'échéance	7,3	6,2	6,4
Paiement sur internet	8,1	10,0	12,7
Total	50,0	50,8	55,3

Source : direction générale des finances publiques.

(en % du nombre total de contribuables imposés au cours de l'année considérée)

Taxes foncières	2014	2015	2016
Mensualisation	29,1	29,7	30,4
Prélèvement à l'échéance	9,6	9,2	9,4
Paiement sur internet	6,6	9,1	11,6
Total	45,3	48,0	51,4

Source : direction générale des finances publiques.

Concernant les professionnels, l'obligation de déclaration et de paiement en ligne des différents impôts a été progressivement généralisée, et ce processus semble désormais abouti.

IMPÔTS DES PROFESSIONNELS – PART ACQUITTÉE PAR TÉLÉRÈGLEMENT

(en %)

Impôt	2014	2015	2016
Impôt sur les sociétés	95,7	99,0	99,6
TVA	97,8	99,8	99,7
Taxe sur les salaires	58,5	64,8	88,6

Source : direction générale des finances publiques.

Ces éléments ont permis de faire baisser significativement le taux d'intervention de l'impôt depuis 2008, année de la fusion des anciennes DGCP et DGI.

ÉVOLUTION DU TAUX D'INTERVENTION SUR L'IMPÔT

(en %)

2008	2014	2015	2016
1,01	0,86	0,82	0,78

Ce taux correspond au rapport entre les coûts de gestion des impôts et le montant des recettes fiscales brutes collectées par la DGFIP. Les coûts sont calculés selon une méthode constante, c'est-à-dire avec un taux de contribution au CAS *Pensions* stabilisé afin de mesurer les évolutions de coûts imputables à la DGFIP.

Source : rapports annuels de performances.

• **Une diminution du nombre et du montant des paiements des impositions et recettes publiques en espèces marquée entre 2013 et 2016, mais qui s'essouffle**

L'évaluation préalable de l'article souligne que la diminution du seuil de paiement de 3 000 à 300 euros opérée par la loi de finances rectificative pour 2013 a concerné 20 % des usagers ayant recours au paiement en espèces, et a permis de faire reculer le montant des espèces recouvré par ce moyen de 30 % environ entre 2013 et 2016. Dans le même temps, les recettes encaissées par la DGFIP progressaient de plus de 13 %.

Si le nombre de paiements en espèces diminue chaque année, le rythme de cette diminution ralentit depuis 2015, passant de - 9 % entre 2014 et 2015 à - 6 % entre 2015 et 2016.

Ces éléments témoignent d'un certain essoufflement de la mesure prise en 2013 et plaident pour un nouvel abaissement du seuil, afin de poursuivre la modernisation du recouvrement de l'impôt et des recettes publiques.

• **L'encadrement du recours au paiement en numéraire dans les échanges entre personnes privées**

Les éléments présentés ne doivent pas faire oublier que, dans la sphère privée, les paiements en espèces font également l'objet d'un encadrement rigoureux. Plusieurs dispositifs limitent le recours à ce mode de paiement dans les échanges entre personnes privées.

Ainsi, les transactions immobilières en espèces sont possibles jusqu'à 3 000 euros ⁽¹⁾, tandis que le paiement en numéraire des salaires peut être réalisé jusqu'à un montant fixé par décret à 1 500 euros ⁽²⁾. Le montant des paiements en espèces entre particuliers ne sont en revanche pas limités ⁽³⁾.

Les articles L. 112-6 et D. 112-3 du CMF définissent également deux seuils pour les paiements en espèces réalisés entre personnes privées, en fonction de la finalité professionnelle ou non de l'opération, et du domicile fiscal du débiteur. Les paiements en espèces réalisés par ou à destination d'un professionnel sont ainsi plafonnés à 1 000 euros, lorsque l'un d'entre eux au moins est fiscalement domicilié en France. Ce seuil est porté à 15 000 euros lorsque le payeur n'a pas son domicile fiscal en France et agit pour des besoins non professionnels, situation

(1) *Articles L. 112-6-1 et R. 112-5 du code monétaire et financier et décret n° 2013-232 du 20 mars 2013 relatif aux paiements effectués ou reçus par un notaire pour le compte des parties à un acte reçu en la forme authentique et donnant lieu à publicité foncière.*

(2) *Article L. 112-10 du code monétaire et financier, article L. 3241-1 du code du travail, et décret n°85-1073 du 7 octobre 1985 pris pour l'application de l'article 1^{er} (3°) de la loi du 22 octobre 1940 modifiée relative aux règlements par chèques et virements.*

(3) *Mais un document écrit est nécessaire pour les transactions supérieures à 1 500 euros, aux termes du décret n° 80-533 du 15 juillet 1980 pris pour l'application de l'article 1341 du code civil.*

qui peut notamment s'appliquer aux dépenses effectuées par des touristes à l'occasion d'un séjour en France.

Enfin, le transfert de sommes supérieures à 10 000 euros doit être déclaré à la douane lors du franchissement des frontières nationales, que le transfert ait lieu depuis l'étranger, ou depuis la France vers un autre État ⁽¹⁾.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE RENVOI AU DÉCRET SIMPLE FIXER LE PLAFOND AUTORISÉ POUR LES PAIEMENTS EN NUMÉRAIRE

Le présent article propose de substituer au seuil légal de 300 euros la possibilité pour le Gouvernement de fixer ce seuil par décret, à un montant compris entre 60 et 300 euros.

L'objectif est de définir un niveau qui permette de poursuivre la diminution du nombre et du montant des paiements en numéraire constatée entre 2013 et 2016.

L'évaluation préalable justifie le recours au décret simple par la nécessité d'ajuster ce seuil de manière plus souple et réactive, en fonction des effets produits, le cas échéant en plusieurs paliers.

Si l'administration n'a pas été en mesure de communiquer au Rapporteur général l'échéancier prévu des futures baisses du seuil, l'évaluation préalable de l'article évoque à plusieurs reprises la fixation de ce seuil à 150 euros.

IV. L'IMPACT DE LA MESURE

A. DES ÉCONOMIES ATTENDUES, MAIS DIFFICILES À CHIFFRER

L'évaluation préalable de l'article souligne que cette mesure permettra à l'administration fiscale de réaliser des économies, à travers plusieurs canaux :

– des économies en dépenses, par la diminution du coût du dégagement de numéraire auprès de La Banque postale et de la Banque de France, supporté par l'État, et la limitation du recours aux prestations de sociétés de transport de fonds, qui, en plus de générer des coûts directs, nécessitent la sécurisation des bâtiments des services de finances publiques (travaux de vidéoprotection, mise en place d'un parcours sécurisé, pose d'un trappon d'accolement ou d'accostage, par exemple) ;

– des gains de productivité, par l'allègement de la charge de travail des agents relative à la manipulation des espèces (gain d'ETP).

Si la réalisation de telles économies est plausible, l'administration n'a pas été en mesure de les évaluer précisément.

(1) Article L. 152-1 du code monétaire et financier.

La mesure pourra également permettre de limiter le risque d'agression et d'attaque à main armée pour les agents et les usagers du service public, et d'empêcher le blanchiment de petites sommes.

B. UN SEUIL DE 150 EUROS LIMITERAIT LE NOMBRE DE CONTRIBUABLES CONCERNÉS TOUT EN PERMETTANT UN REcul SIGNIFICATIF DES SOMMES MANIPULÉES

Un décret simple devrait être rédigé au premier semestre 2018.

Selon l'administration fiscale, le seuil inscrit dans le décret devrait être fixé aux alentours de 150 euros, comme évoqué dans l'évaluation préalable. Ce seuil permettrait, selon les données présentées, de réduire de 20 % le nombre de paiements effectués en espèces, et de faire reculer les montants encaissés dans une proportion deux fois plus importante, de l'ordre de 45 %.

Le nombre de contribuables concernés par un plafond de paiement en espèces fixé à 150 euros serait donc relativement limité par rapport au recul concernant les volumes d'espèces manipulés.

Le Rapporteur général a demandé à l'administration des éléments d'évaluation plus précis, concernant le nombre et le montant des paiements affectés selon différents seuils envisageables, la nature des impositions et des recettes publiques qui seraient les plus concernées, ainsi que le revenu moyen des contribuables ayant recours aux paiements en espèces, mais ces informations ne lui ont pas été transmises au moment de la publication de ce rapport.

*

* *

La commission examine l'amendement CF256 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Alors qu'on peut aujourd'hui payer ses impôts jusqu'à 300 euros en numéraire, le projet de loi autorise le Gouvernement à baisser ce montant par décret, ce qui peut poser problème dans les territoires où les habitants n'ont pas accès aux services bancaires. Cet amendement vise donc à demander au Gouvernement un rapport sur les conséquences de cette modification.

M. le Rapporteur général. Je comprends tout à fait votre argument, monsieur Pupponi. Simplement, évaluer l'impact du futur abaissement du seuil de paiement en espèces dès le mois de décembre 2018 me semble un peu prématuré. Je vous propose donc de rectifier votre amendement pour reporter au 1^{er} septembre 2019 la date à laquelle le Gouvernement devra rendre son rapport.

M. François Pupponi. Cela me convient parfaitement.

La commission adopte l'amendement CF256 rectifié (amendement 360).

Puis elle **adopte l'article 30 modifié.**

*
* *

Article 31

Transfert du recouvrement des cotisations dues au Centre national de la fonction publique territoriale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit le transfert du recouvrement des cotisations dues au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), *via* les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Dernières modifications législatives intervenues

Article 167 de la loi de finances pour 2016.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article vise à transférer le recouvrement des cotisations dues au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), *via* l'Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF).

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1. La création et le fonctionnement du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Institué en 1987⁽¹⁾, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public à caractère administratif chargé de la formation, de la professionnalisation des agents des collectivités territoriales et de l'organisation des concours de catégorie A+⁽²⁾.

(1) Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

(2) Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 12.

L'établissement public est administré par un conseil composé de représentants de toutes les collectivités territoriales et de représentants des organisations syndicales de la fonction publique territoriale.

Il emploie 2 392 personnes qui se répartissent entre le siège, vingt-neuf délégations régionales, soixante-quatre antennes départementales et cinq instituts.

2. Les activités de formation des collectivités territoriales et le rôle du CNFPT

La loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale⁽¹⁾ rend obligatoire un plan de formation au sein des collectivités territoriales et reconnaît aux agents un droit à la formation.

Dans ce cadre, le CNFPT organise les actions de formation par application d'un programme établi en fonction des plans de formation et est compétent pour assurer :

– « *la préparation aux concours d'accès et examens professionnels de la fonction publique territoriale* » ;

– « *la formation continue dispensée en cours de carrière, soit en relation avec les fonctions exercées, soit en vue d'accéder à un nouveau corps, à un nouveau grade ou à un nouvel emploi* » ;

– « *la formation personnelle des agents de la fonction publique territoriale suivie à leur initiative* ».

B. LES RESSOURCES DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1. La cotisation obligatoire, représentant 90 % des recettes de fonctionnement de l'établissement

L'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale instaure une **cotisation obligatoire** versée **par les collectivités territoriales** et leurs établissements publics au CNFPT.

Ceux-ci sont assujettis à la cotisation s'ils ont, au 1^{er} janvier de l'année de recouvrement, au moins un emploi à temps complet inscrit à leur budget. En 2016, cela concernait 34 000 employeurs territoriaux sur les 47 000 que compte la France⁽²⁾, au titre des 1,9 million d'agents territoriaux.

(1) Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(2) CNFPT, Rapport d'activité 2016, page 2.

L'assiette de la cotisation constitue « *la masse des rémunérations versées aux agents relevant de la collectivité, de l'établissement ou du groupement, telles qu'elles apparaissent aux états liquidatifs mensuels ou trimestriels dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie* » ⁽¹⁾.

Depuis 2016, le taux de la cotisation ne peut excéder 0,9 %, il est fixé à ce niveau par le conseil d'administration du CNFPT ⁽²⁾. La cotisation obligatoire représentait plus de 90 % des recettes totales de fonctionnement au compte financier 2016 ⁽³⁾. En **2016**, le rendement de la cotisation obligatoire s'élevait à **345 millions d'euros**.

RENDEMENT DE LA COTISATION OBLIGATOIRE

(en millions d'euros)

Année	2014	2015	2016
Taux de la cotisation obligatoire	1 %	1 %	0,9 %
Rendement de la cotisation obligatoire	372	380	345

Source : évaluation préalable.

En 2017, les recettes totales de fonctionnement du CNFPT devraient s'élever à 373 millions d'euros ⁽⁴⁾. Elles sont complétées par d'autres cotisations obligatoires et des formations payantes délivrées en sus par l'organisme.

2. Les cotisations complémentaires

Le CNFPT est affectataire de **trois cotisations complémentaires**, dont le régime juridique est similaire à celui prévu pour la cotisation obligatoire :

– un prélèvement supplémentaire obligatoire versé par les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) ⁽⁵⁾, ne pouvant excéder 0,05 % ;

– une majoration assise sur les rémunérations versées aux sapeurs-pompiers professionnels, ne pouvant excéder 2 % ⁽⁶⁾ ;

– et une cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats d'accompagnement dans l'emploi ou des bénéficiaires des emplois d'avenir, établie à 0,5 % ⁽⁷⁾.

(1) Alinéa 11 de l'article précité.

(2) Avant-dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 12 juillet 1984 précitée.

(3) CNFPT, Rapport d'activité 2016, page 27.

(4) Conseil d'administration du CNFPT, Rapport de présentation, séance du 25 janvier 2017.

(5) Article 12-2 de la loi du 12 juillet 1984, alinéa 10.

(6) Article 12-2-1 de la loi du 12 juillet 1984.

(7) Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 28, V. Décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013 portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail. Décret n° 2016-1856 du 23 décembre 2016 portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par

RENDEMENT DES COTISATIONS COMPLÉMENTAIRES

(en millions d'euros)

Année	2014	2015	2016
Rendement de la cotisation de base et du prélèvement supplémentaire dus par les offices publics d'habitation à loyer modéré (OPHLM)	2,8	2,7	2,3
Cotisations des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	19,7	20,2	19,2
Cotisations au titre des emplois d'avenir ou des contrats d'accompagnement dans l'emploi	nd	nd	nd

Nd : le CNFPT ne dispose pas de la traçabilité de ce flux financier dans son système d'information.

Source : évaluation préalable.

Par ailleurs, le CNFPT perçoit désormais le produit de la cotisation de 0,2 % ⁽¹⁾, prévue par l'article L.6323-20-1 du code du travail, pour la mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF) des agents de droit privé des collectivités territoriales ⁽²⁾. Dans le cadre du CPF mobilisé par le salarié, l'organisme employeur peut décider, soit de prendre en charge directement les frais pédagogiques et les frais annexes à la formation du salarié, soit de verser la cotisation de 0,2 % au CNFPT. Selon l'évaluation préalable, le rendement prévisionnel de la cotisation relative à la CPF est évalué entre 113 222 euros et 2,3 millions d'euros, selon le pourcentage d'agents concernés par le CPF.

RENDEMENT DE LA COTISATION RELATIVE AU CPF

(en euros)

Pourcentage d'agents	Nombre total d'agents concernés	Rendement de la cotisation
100 %	87 900	2 264 486
75 %	65 925	1 698 327
50 %	43 950	1 132 218
25 %	21 975	566 109
10 %	8 790	226 244
5 %	4 395	113 222

Source : évaluation préalable.

En retenant une hypothèse médiane de rendement de la cotisation relative au CPF (50 % d'agents concernés), le rendement des **cotisations** précitées affectées au CNFPT s'élèverait à **368 millions d'euros**.

les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats d'accompagnement dans l'emploi.

(1) Décret n° 2016-1997 du 30 décembre 2016 relatif au compte personnel de formation des salariés de droit privé employés dans les collectivités territoriales.

(2) Institué par 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, article 39.

3. Les formations payantes

Le CNFPT peut également délivrer des formations payantes, lorsque la collectivité ou l'établissement demande une formation particulière différente de celle qui a été prévue par le programme du centre ⁽¹⁾. En 2016, l'activité payante représente 6 % de l'activité globale de formation, dont 57 % sont des actions de formation des policiers municipaux.

C. LES MODALITÉS DE RECOUVREMENT ARCHAÏQUES DES COTISATIONS DUES AU CNFPT

La Cour des comptes relève que le processus de recouvrement des cotisations n'a connu aucune évolution depuis sa création en 1990 ⁽²⁾. Celui-ci serait décrit par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et par le CNFPT comme « *obsolète, chronophage et peu sécurisé* » ⁽³⁾.

Concrètement, les services ordonnateurs du CNFPT remplissent et envoient des « vignettes déclaratives » qui, mises sous pli par un prestataire, sont adressées aux redevables et sont ensuite saisies par ces derniers manuellement. Ce processus permet au CNFPT de disposer d'une connaissance précise des montants versés par collectivité.

Selon la Cour des comptes, les seuls coûts d'envoi et de saisie des vignettes représentaient 217 713 euros pour le CNFPT en 2013. Le service des cotisations, comprenant quatre agents, présentait une masse salariale de 168 189 euros, soit un coût total direct de 385 903 euros. Les sommes sont ensuite collectées au niveau départemental par le directeur départemental des finances publiques (DDFiP), comptable centralisateur. La Cour des comptes appelle à simplifier et à réduire rapidement les coûts de recouvrement des cotisations.

Parallèlement, la direction des finances du CNFPT contrôle les versements des collectivités. Le dernier alinéa de l'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit en effet que « *le CNFPT est habilité à recevoir par l'intermédiaire des centres de transfert de données sociales les informations nécessaires au contrôle des versements* » relatifs aux cotisations qui lui sont dues. La Cour des comptes relève que 4 000 collectivités ont fait l'objet de contrôles par l'ordonnateur entre 2008 et 2013 et 11,7 millions d'euros ont été recouverts au titre d'impayés sur cette période. À ce titre, la Cour des comptes relève que le CNFPT a « *construit sa propre doctrine de vérification* », qui semble « *présenter des garanties moindres que celles dont bénéficient les entreprises et les particuliers dans le recouvrement de l'impôt et le contrôle fiscal* ».

(1) Loi du 12 juillet 1984 précitée.

(2) Cour des comptes, Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) – Exercices 2008 à 2013, observations définitives, mai 2015.

(3) Source CNFPT, issue des observations définitives précitées, page 64.

Enfin, la Cour incite à clarifier le régime de prescription du recouvrement des cotisations et notamment l'application de l'article L. 274 du LPF.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS AUX URSSAF

Le **I** du présent article prévoit le **recouvrement** par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (**URSSAF**) :

- de la **cotisation obligatoire** ;
- du **prélèvement supplémentaire obligatoire** versé par les OPHLM ;
- et de la **majoration assise sur les rémunérations** versées aux sapeurs-pompiers professionnels.

Ainsi, les cotisations ne seront plus recouvrées par le CNFPT auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Le régime du recouvrement sera identique à celui applicable aux cotisations du régime général. Les litiges relatifs au recouvrement de ces cotisations relèveront du contentieux général de la sécurité sociale et selon les dispositions applicables aux cotisations de sécurité sociale.

Le **II** du présent article prévoit que la cotisation relative à la mise en œuvre du CPF des agents de droit privé des collectivités territoriales est recouvrée selon les mêmes modalités que celles exposées ci-dessus.

Le **III** applique le même régime de recouvrement à la cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats d'accompagnement dans l'emploi ou des bénéficiaires des emplois d'avenir.

Aux termes du **IV**, le transfert du recouvrement sera applicable aux cotisations, prélèvements supplémentaires et majorations dus à **compter du 1^{er} janvier 2019**.

B. LA DÉFINITION DES RELATIONS ENTRE L'ACOSS ET LE CNFPT

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (**ACOSS**) constitue la **caisse nationale des URSSAF**. Ainsi, elle collecte les cotisations et les contributions sociales qui financent les quatre branches du régime général de la sécurité sociale : maladie, vieillesse, famille et accidents du travail et maladies professionnelles. À ce titre, elle est chargée de centraliser l'ensemble des opérations des URSSAF, les opérations pour compte de tiers et d'en opérer le règlement vers tous les organismes désignés à cet effet ⁽¹⁾.

(1) Article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

1. La transmission des informations entre l'ACOSS et le CNFPT

Le quatrième alinéa du présent article prévoit la transmission par l'ACOSS au CNFPT des informations recueillies lors du recouvrement de la cotisation obligatoire, du prélèvement supplémentaire obligatoire et de la majoration assise sur les rémunérations versées aux sapeurs-pompiers.

2. La signature d'une convention entre l'ACOSS et le CNFPT

Le cinquième alinéa du présent article précise qu'une convention sera conclue entre le CNFPT et l'ACOSS, afin de fixer les modalités de reversement des sommes recouvrées, les modalités de transmission des informations, ainsi que les frais de gestion et de recouvrement applicables.

À ce titre, l'évaluation préalable du présent article évalue le **coût annuel du recouvrement** des cotisations par l'ACOSS, **à la charge du CNFPT**, entre **680 000 euros et 1 180 000 euros**. Actuellement, le coût annuel du recouvrement supporté par le CNFPT s'établit à 1 081 041 euros.

Toutefois, les mécanismes et les procédures de recouvrement actuel apparaissent déficients et nécessiteraient à court terme une modernisation *via* la mise en place d'un processus de dématérialisation, dont le coût est estimé à 1 059 000 euros.

L'évaluation du coût de recouvrement n'intègre pas les économies qui pourraient être réalisées par les services de la DGFIP, les collectivités territoriales et leurs établissements.

Par ailleurs, la réforme issue du présent article sera inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion 2018-20211 entre l'État et l'ACOSS.

C. LES AVANTAGES ISSUS DU TRANSFERT DU RECOUVREMENT

1. Une sécurisation juridique du recouvrement de la cotisation

Le recouvrement de la cotisation par les URSSAF permet la sécurisation juridique dudit recouvrement.

En effet, le Conseil constitutionnel a considéré que la cotisation obligatoire affectée au CNFPT constituait une imposition de toute nature⁽¹⁾. Par analogie, le prélèvement supplémentaire et la majoration, qui ont un régime juridique identique, peuvent être également qualifiés d'imposition de toute nature.

Selon l'évaluation préalable, la cotisation relative à la mise en œuvre du CPF des agents de droit privé des collectivités territoriales aurait également une nature fiscale. Celle-ci présente un double caractère, obligatoire et optionnel, à

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011.

l'instar du dispositif du « 1 % logement ». L'employeur peut décider, soit de financer directement les actions de formation, soit de verser la cotisation au CNFPT. Se prononçant sur le dispositif du « 1 % logement », le Conseil constitutionnel a considéré que la cotisation exigible auprès des employeurs, n'ayant pas procédé aux investissements requis, avait une nature fiscale ⁽¹⁾.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « le recouvrement d'une imposition contribuant, conformément à l'article 13 de la Déclaration de 1789, aux charges de la Nation, ne peut être effectué que par des services ou organismes placés sous l'autorité de l'État ou son contrôle » ⁽²⁾. Or, selon l'évaluation préalable du présent article, le CNFPT n'est placé ni sous l'autorité ni sous la tutelle de l'État. Ainsi, le recouvrement des cotisations serait actuellement fragile d'un point de vue juridique.

La Cour des comptes a préconisé de sécuriser juridiquement le recouvrement de la cotisation ⁽³⁾. Dès lors, le présent article permet de répondre à cette demande en confiant celui-ci aux URSSAF sous le contrôle de l'ACOSS. Celle-ci est placée sous l'autorité et la tutelle de l'État ⁽⁴⁾, ce qui lui permet de recouvrer des impositions de toute nature, telles que la contribution sociale généralisée (CSG), le versement transport ou la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS).

2. Une simplification administrative pour l'ensemble des acteurs

Le transfert du recouvrement à l'ACOSS et aux URSSAF devrait conduire à une simplification administrative pour les collectivités territoriales débitrices et pour le CNFPT.

Les collectivités territoriales verseront les cotisations affectées au CNFPT concomitamment et selon le même processus que les autres contributions et cotisations collectées par les URSSAF. Le paiement de la cotisation sera réalisé par virement bancaire, avec un mandat accompagné d'une pièce justificative et associé à un flux de virement dont le libellé sera normalisé. En outre, les collectivités ayant acquitté plus de 50 000 euros de cotisations et de contributions aux URSSAF seront tenues d'effectuer la déclaration de leurs cotisations par voie dématérialisée.

Les services de la DGFIP seront totalement déchargés de la gestion des vignettes papier. Selon l'évaluation préalable du présent article, cela constitue une simplification de la gestion administrative particulièrement attendue par ces services.

De façon incontestable, cela représente un gage d'efficience pour l'ensemble des acteurs concernés.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011, SNC Eiffage Construction Val de Seine [Cotisation « 1 % logement »].

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991.

(3) Cour des comptes, observations définitives précitées.

(4) Aux termes de l'article L. 225-2 du code de la sécurité sociale, l'ACOSS « est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'État ».

3. Une amélioration du recouvrement de la cotisation et de la gestion globale du CNFPT

L'évaluation préalable relève que les cotisations dues au CNFPT ont la même assiette que la cotisation d'assurance maladie recouvrée par les URSSAF. Ainsi, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont déjà identifiés par ces organismes et en lien pour le recouvrement d'autres impositions de toute nature. La mise en place du recouvrement des cotisations dues au CNFPT devrait donc être facilitée et ne présenterait pas de difficulté technique particulière.

D. LA MISE EN CONFORMITÉ AVEC LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Selon l'évaluation préalable du présent article, compte tenu de la qualification d'imposition de toute nature, les cotisations seront désormais retracées dans l'annexe au projet de loi de finances initiale, conformément à l'article 51 de la LOLF⁽¹⁾.

Celui-ci dispose que « *sont joints au projet de loi de finances de l'année : 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* ». En pratique, cette annexe désigne le tome I des *Évaluation des voies et moyens*.

La Cour des comptes avait recommandé cette mesure, afin de mettre en conformité ces cotisations avec les dispositions de la LOLF et d'améliorer l'information du Parlement sur la situation des ressources perçues par le CNFPT.

*
* *

La commission étudie l'amendement CF113 de Mme Lise Magnier.

Mme Lise Magnier. Cet amendement vise à supprimer l'article 31. Nous étudions un projet de loi de finances rectificative pour 2017. Or, cet article prévoit une disposition qui serait applicable au 1^{er} janvier 2019. Nous pourrions quand même essayer de respecter la nature des textes de loi que nous examinons.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable. La date du 1^{er} janvier 2019 me semble logique dans la mesure où le Centre national de la fonction publique territoriale et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale doivent se préparer en amont au transfert du recouvrement des cotisations du premier organisme vers le second.

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

Mme Lise Magnier. Dans ce cas, que le Gouvernement inscrive cette disposition dans le projet de loi de finances pour 2018 et non dans le projet de loi de finances rectificative pour 2017.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 31 sans modification.

*

* *

Article 32

Adaptation de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à adapter les modalités de calcul et d'établissement de la redevance d'archéologie préventive aux opérations d'aménagement réalisées en mer.

Il prévoit de distinguer deux zones :

- la première correspondant au domaine public maritime jusqu'au premier mille marin calculé depuis la ligne de base ;
- la seconde correspondant au domaine public maritime situé au-delà du premier mille marin et à la zone contiguë.

Pour la première zone, les règles relatives à la redevance d'archéologie préventive actuellement applicables seraient maintenues et précisées.

Pour la seconde zone, le présent article prévoit un régime alternatif :

- une exonération de redevance d'archéologie préventive sur la base d'une convention d'évaluation archéologique conclue entre l'État et l'aménageur ;
- à défaut, l'application d'un tarif spécifique de redevance d'archéologie préventive, de 0,10 euro par mètre carré.

Dernières modifications législatives intervenues

Article 41 de la loi de finances pour 2016.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article vise à adapter les modalités de calcul et d'établissement de la redevance d'archéologie préventive aux opérations d'aménagement réalisées en mer.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

1. La définition du cadre juridique en 2001

L'**archéologie préventive** désigne le champ de l'archéologie, destiné à « *assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement* »⁽¹⁾.

Ces activités archéologiques, dites « de sauvetage », s'organisent en deux étapes :

– le **diagnostic**, qui permet, par des études, prospections ou travaux de terrain, de mettre en évidence et de caractériser les éléments du patrimoine archéologique présents sur l'emprise d'un projet d'aménagement et à présenter les résultats dans un rapport ;

– la **fouille préventive**, qui permet, par des études, des travaux de terrain et de laboratoire, de recueillir les données archéologiques présentes sur le site, à en faire l'analyse, à en assurer la compréhension et à présenter l'ensemble des résultats dans un rapport.

L'archéologie préventive se distingue de l'**archéologie programmée**, qui répond à des objectifs de recherche scientifique de long terme et de diffusion des résultats.

L'archéologie préventive a été longtemps ignorée par le législateur et la seule loi applicable aux fouilles archéologiques, qui remontait au régime de Vichy⁽²⁾. Ainsi, la France a récemment instauré un cadre juridique et financier relatif à l'archéologie préventive, conformément à la convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection archéologique, dite « convention de Malte ». Le dispositif du service public de l'archéologie préventive a été défini par les lois du 17 janvier 2001⁽³⁾ et du 1^{er} août 2003⁽⁴⁾, afin de concilier les opérations de recherche archéologiques et les contraintes de l'aménagement du territoire.

Ainsi, tout projet d'aménagement ou de travaux susceptible de porter atteinte au sous-sol doit être transmis, lorsqu'il s'agit d'un projet terrestre, au service régional de l'archéologie (SRA) de la direction régionale des affaires

(1) Article L. 521-1 du code du patrimoine.

(2) Loi n° 41-011 du 27 septembre 1941 relative à la réglementation des fouilles archéologiques, validée par une ordonnance du 13 septembre 1945.

(3) Loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

(4) Loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive.

culturelles (DRAC) concernée, et, lorsqu'il s'agit d'un projet maritime, au service à compétence nationale, le département de la recherche archéologique subaquatique et sous-marine (DRASSM) du ministère chargé de la culture.

Dès lors, le cadre juridique régit les relations entre une pluralité d'acteurs, relevant de l'archéologie préventive ou des aménageurs. Ce dernier terme désigne les personnes qui réalisent les travaux et aménagements susceptibles de porter atteinte à des éléments du patrimoine archéologique. Les aménageurs sont à l'origine de la procédure d'archéologie préventive lorsque leur projet, soumis à autorisation d'urbanisme ou à étude d'impact et instruit par les SRA ou le DRASSM, justifie la prescription d'une opération archéologique (diagnostic et/ou fouille). Ils ont d'ailleurs la qualité juridique de maître d'ouvrage des opérations de fouilles ⁽¹⁾.

2. La création de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap)

Le 1^{er} février 2002, l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (Afan) est devenue l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap), établissement public à caractère administratif ⁽²⁾.

Les missions de l'Inrap sont définies à l'article L. 523-1 du code du patrimoine :

- réalisation des diagnostics d'archéologie préventive ;
- réalisation des fouilles d'archéologie préventive ;
- exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et diffusion de leurs résultats ;
- enseignement, diffusion culturelle et valorisation de l'archéologie.

Initialement placé dans une situation de monopole, l'Inrap évolue désormais dans un système concurrentiel.

3. L'ouverture du secteur de l'archéologie préventive à de nouveaux acteurs, à compter de 2003

La loi du 1^{er} août 2003 a entrepris l'ouverture de l'archéologie préventive à d'autres opérateurs que l'Inrap, en vue d'améliorer le dispositif et de le mettre en conformité le droit de la concurrence ⁽³⁾.

(1) Article R. 523-41 du code du patrimoine.

(2) Décret n° 2002-90 du 16 janvier 2002 portant statut de l'Institut national de recherches archéologiques préventives.

(3) Loi du 1^{er} août 2003 précitée.

Ainsi, les compétences de l'Inrap pour la **réalisation de diagnostics** sont désormais partagées avec les services archéologiques de collectivités territoriales agréés par l'État ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les **activités de fouilles archéologiques** sont également ouvertes aux services archéologiques territoriaux ainsi qu'à la concurrence des opérateurs privés ou publics, sous réserve de l'obtention d'un agrément délivré par l'État ⁽²⁾. Ainsi, les aménageurs sont libres de confier ces activités à toute personne publique ou privée agréée.

Au 30 avril 2015, soixante-sept services archéologiques de collectivités disposaient d'un agrément, dont quatre n'étaient délivrés que pour les activités de diagnostic. En 2013, les services archéologiques de collectivités ont réalisé 462 diagnostics (soit 19 % de l'ensemble des diagnostics recensés) et 97 fouilles (soit 19 % de l'ensemble). Au 30 avril 2015, il existait trois associations et quinze sociétés agréées pour l'exercice des activités de fouilles archéologiques. Le Syndicat national des archéologues professionnels (SNPA) estime le total des effectifs des opérateurs privés à environ 500 salariés. En 2013, les opérateurs privés ont réalisé 169 fouilles, soit 33 % de l'ensemble des fouilles. Cela représente un pourcentage en augmentation par rapport aux années précédentes (30 % en 2009, 28 % en 2010, 26 % en 2011, 29 % en 2012) ⁽³⁾.

En 2013, l'Inrap a réalisé 48 % de l'ensemble des fouilles archéologiques, représentant environ 58 % des parts financières du marché national des fouilles archéologiques. Toutefois, il apparaît que l'activité relative de l'opérateur national est en diminution par rapport à celle des services archéologiques de collectivités territoriales et des opérateurs privés.

4. Le renforcement du rôle de l'État, entrepris en 2016

Compte tenu de ce nouveau contexte économique ⁽⁴⁾, la **loi du 7 juillet 2016** relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) a **réaffirmé le rôle de l'État** dans le contrôle scientifique, technique et administratif de l'archéologie préventive, afin de mieux réguler ce secteur d'activité ⁽⁵⁾.

Le législateur a ainsi soumis les opérateurs de fouilles agréés au respect d'exigences scientifiques, sociales, financières et comptables dans le cadre du

(1) Article L. 523-4 du code du patrimoine.

(2) Article L. 523-8 du code du patrimoine.

(3) Mme Martine Faure, députée en mission auprès de la ministre de la culture et de la communication, Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive, mai 2015.

(4) Commission d'évaluation scientifique, économique et sociale de l'archéologie préventive, Livre blanc de l'archéologie préventive, mars 2013.

(5) Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, article 70 notamment.

processus d'agrément et lors de la présentation de leurs offres commerciales pour un marché de fouilles ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les collectivités territoriales disposant de services archéologiques ne font désormais plus l'objet d'un agrément des services de l'État, ceux-ci sont soumis à une procédure moins contraignante d'habilitation ⁽²⁾.

B. LA REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

1. L'institution d'une redevance d'archéologie préventive en 2001

Instituée en 2001, la **redevance d'archéologie préventive (RAP)** permet de **financer les diagnostics** archéologiques réalisés par l'Inrap et par les collectivités territoriales qui ont choisi d'exercer cette compétence ⁽³⁾. À l'inverse, les opérations de fouilles archéologiques, qui relèvent d'activités marchandes, sont financées directement par l'aménageur au prix du marché.

Régie par l'article L. 524-2 du code du patrimoine, la redevance est due par les aménageurs qui projettent d'exécuter des travaux affectant le sous-sol, selon le principe de « l'aménageur-payeur », et qui :

« a) sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ;

« b) ou donnent lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement ;

« c) ou, dans les cas des autres travaux d'affouillement, sont soumis à déclaration administrative préalable selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État » ⁽⁴⁾.

Ainsi, les règles fixées par le code du patrimoine pour la perception de la redevance d'archéologie préventive ne distinguent pas selon que l'aménagement affecte le sous-sol terrestre ou marin.

La redevance est une imposition de toute nature, dont le **taux** est fixé à :

– **0,40 % de la valeur de l'ensemble immobilier** lorsqu'elle est perçue sur les travaux mentionnés au a ;

– et à 0,50 euro par mètre carré lorsqu'elle est perçue sur les travaux visés aux b et c, ce montant étant indexé sur l'indice du coût de la construction, le montant actuel est **fixé à 0,53 euro par mètre carré** ⁽¹⁾.

(1) Article L. 523-8-1 du code du patrimoine.

(2) Article L. 522-8 du code du patrimoine.

(3) Loi du 17 janvier 2001 précitée.

(4) Article L. 524-2 du code du patrimoine.

La redevance n'est pas due pour les travaux et aménagements dont la surface au sol est inférieure à 3 000 mètres carrés.

Le produit de la redevance d'archéologie préventive a été croissant sur la période 2002-2015, avec une relative variabilité.

RENDEMENT DE LA REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE

(en millions d'euros)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
25,6	44,4	60,3	46,8	79,9	69,1	69	70,9	70,8	88	78,6	44,4	81,9	98

Source : ministère de la culture et de la communication et projet de loi de finances pour 2016.

Initialement, la redevance d'archéologie préventive était affectée à trois types de bénéficiaires, dans le cadre de la réalisation des diagnostics archéologiques :

– l'Inrap ;

– les collectivités territoriales ou les groupements de collectivités territoriales ;

– et, pour une part du produit de la redevance ne pouvant être inférieure à 30 %, le Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP).

Le FNAP a été créé par la loi du 1^{er} août 2003, afin de financer, en totalité ou en partie, certaines opérations de fouilles préventives au moyen de prises en charge ou de subventions. Les décisions relatives à l'utilisation des ressources du FNAP sont prises par l'État, l'Inrap étant chargé de leur exécution, en tant que gestionnaire de ce fonds.

2. La budgétisation de la redevance d'archéologie préventive, à compter de 2016

Le rapport de notre collègue Martine Faure, remis à la ministre de la culture et de la communication en mai 2015, avait souligné les difficultés de reversement de la redevance entre les différents bénéficiaires en raison de l'inadaptation des applications informatiques. Par ailleurs, le rapport avait relevé les importants délais entre la liquidation et le versement de la redevance entraînant, pour l'Inrap, « *de graves crises de trésorerie* » et nécessitant des abondements budgétaires en cours d'année.

En tant que rapporteur spécial du projet de loi de finances pour 2015 des crédits du patrimoine, notre collègue Jean-François Lamour avait également

(1) Arrêté du 21 décembre 2016 portant fixation du taux de la redevance d'archéologie préventive.

critiqué les difficultés récurrentes de perception et de reversement de la redevance d'archéologie préventive ⁽¹⁾.

Compte tenu de ces difficultés, la loi de finances initiale pour 2016 ⁽²⁾ a procédé à la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive, c'est-à-dire à son affectation au budget général de l'État.

Les anciens bénéficiaires de la redevance sont désormais financés *via* des crédits budgétaires, tels que prévus par le projet de loi de finances pour 2018 :

– 72 millions d'euros en faveur de l'Inrap, pour la couverture des opérations de diagnostics d'archéologie préventive et de la mission de recherche ;

– 35 millions d'euros au titre de l'abondement du FNAP ;

– 11 millions d'euros au titre des subventions en compensation des travaux engagés par les collectivités habilitées à réaliser des opérations de diagnostic archéologique.

C. L'ANGLE MORT LÉGISLATIF CONCERNANT LES ACTIVITÉS D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE EN MILIEU MARITIME

En 2013, le livre blanc précité, de la commission d'évaluation scientifique, économique et sociale, sur l'archéologie préventive a souligné que la loi comportait « *des angles morts et des ambiguïtés qui pénalisent l'étude et la sauvegarde de certaines catégories de vestiges et de certains champs patrimoniaux* ».

Les interventions sous-marines sont expressément visées par l'article L. 521-1 du code du patrimoine, qui définit l'archéologie préventive. Toutefois, les aménagements entrant dans le champ du dispositif (éoliennes offshore, extractions de granulats marins, aménagements portuaires, *etc.*) portent sur des superficies d'une importance telle que le **mode de calcul de la redevance** aboutirait à une **fiscalité disproportionnée**. Par ailleurs, la loi ne semble pas permettre d'**identifier avec certitude l'autorité administrative compétente pour liquider la redevance dans ce domaine**.

Ainsi, les aménageurs concernés par ce dispositif en contestent l'applicabilité au motif que le **montant** de la redevance est **inadapté aux activités maritimes et disproportionné** compte tenu de l'importance des surfaces affectées par leurs travaux. Le rapport de Martine Faure prenait l'exemple d'une concession d'exploitation de granulats marins de surface moyenne (25 km²), le montant de la redevance due s'élèverait à 13,5 millions d'euros. S'agissant de fuseaux de raccordement à la terre de quatre parcs éoliens, le montant de la redevance s'élèverait à 48,6 millions d'euros. La situation actuelle fait **obstacle à la réalisation des travaux**.

(1) M. Jean-François Lamour, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2015, Annexe n° 10 Culture-Patrimoines, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2260, 9 octobre 2014 ([lien](#)).

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 41.

Compte tenu de ces éléments, le ministère chargé de la culture avait saisi le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre chargé de l'écologie et du développement durable pour demander une inspection conjointe de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC), de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), afin de trouver une solution d'adaptation de la redevance au champ maritime. Selon l'évaluation préalable, il apparaît que le rapport a été remis à la fin de l'année 2015, sans qu'il soit rendu public.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Compte tenu de sa présence sur quatre continents et de ses nombreuses collectivités d'outre-mer insulaires, la France dispose de la seconde zone économique exclusive (ZEE) au monde derrière les États-Unis, avec 11 millions de kilomètres carrés. La ZEE désigne l'espace maritime sur lequel un État côtier exerce des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources ⁽¹⁾. Elle s'étend à partir de la ligne de base de l'État jusqu'à 200 milles marins (environ 370 kilomètres) de ses côtes au maximum ⁽²⁾.

Cela représente un **potentiel économique exceptionnel** et un **immense gisement de ressources naturelles**, qui devrait progressivement se développer avec la croissance des activités de valorisation des fonds marins (ressources minérales par exemple) ou des énergies renouvelables.

En septembre 2012, une première opération d'archéologie préventive sous-marine a eu lieu à La Réunion. Cette première du genre a été réalisée dans le cadre du projet de nouvelle route du littoral par l'Inrap, *via* son service des activités subaquatiques et sous-marines créé en juillet 2011.

Le développement des activités marines devrait générer la consolidation d'une véritable filière économique créatrice d'emplois. Cependant, le régime applicable à la redevance d'archéologie préventive nécessite d'être adapté à ces activités marines, afin de faciliter leur développement et de permettre le recouvrement des recettes afférentes.

Selon l'évaluation préalable, la redevance d'archéologie préventive n'est aujourd'hui pas appliquée aux opérations d'aménagement réalisées en haute mer, en raison de contestation de la base juridique de l'imposition et du fait du tarif trop élevé de celle-ci.

(1) Conformément à la convention sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982.

(2) La ligne de base est la limite géographique, pour un État côtier, qui sépare son domaine émergé du domaine maritime. La ligne de base est normalement constituée par la laisse de basse mer, c'est-à-dire la limite extrême atteinte par la mer sous l'influence de la marée.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à clarifier les modalités de calcul et d'établissement de la redevance d'archéologie préventive pour les opérations d'aménagement réalisées en mer.

A. LA DISTINCTION DE DEUX ZONES AU SEIN DU DOMAINE PUBLIC MARITIME

En premier lieu, le présent article vise à définir deux zones au sein du domaine public maritime, afin de tenir compte des différences de situation et d'accessibilité en fonction de l'éloignement de la zone terrestre.

1. La zone située jusqu'au premier mille marin

Le 1^o du A du I précise que les dispositions relatives au fait générateur de la redevance d'archéologie préventive, prévues à l'article L. 524-4 du code du patrimoine, s'appliquent également aux « *aménagements situés dans le domaine public maritime jusqu'à un mille calculé à compter de la ligne de base de la mer territoriale* ».

2. La zone située au-delà du premier mille marin et à la zone contiguë

Le 2^o du A du I prévoit un nouveau fait générateur de la redevance d'archéologie préventive « *pour les aménagements situés dans le domaine public maritime au-delà d'un mille à compter de la ligne de base de la mer territoriale ou dans la zone contiguë* ». Dans ce cas, le fait générateur de la redevance est « *l'acte qui décide, éventuellement après enquête publique, la réalisation du projet et en détermine l'emprise* ».

La zone contiguë est définie comme « *l'espace maritime situé au-delà de la limite de la mer territoriale et adjacent à celle-ci, s'étendant jusqu'à une limite fixée à 24 milles marins des lignes de base* »⁽¹⁾.

Le champ d'application du dispositif prévu au présent article a été arrêté en cohérence avec les dispositions de l'article L. 532-1 du code du patrimoine, aux termes desquelles « *constituent des biens culturels maritimes les gisements, épaves, vestiges ou généralement tout bien présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique qui sont situés dans le domaine public maritime ou au fond de la mer dans la zone contiguë* ».

(1) Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

B. LA REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE APPLICABLE AUX DEUX ZONES IDENTIFIÉES

1. La redevance d'archéologie préventive applicable à la zone située jusqu'au premier mille marin

Compte tenu du 1^o du **A** du **I**, le régime actuel de la redevance d'archéologie préventive est pleinement applicable aux aménagements situés dans le domaine public maritime jusqu'à un mille calculé à compter de la ligne de base de la mer territoriale.

Ainsi, le montant de la redevance s'élève à 0,53 euro par mètre carré pour ces aménagements. Le montant de la redevance est identique à celui applicable aux opérations terrestres, compte tenu de la facilité d'accès de cette zone dite « côtière » et de la probabilité élevée de découvertes archéologiques en son sein.

2. La redevance d'archéologie préventive applicable à la zone située au-delà du premier mille marin et à la zone contiguë

Le présent article définit un régime alternatif applicable à la zone située au-delà du premier mille marin et à la zone contiguë, soit l'exonération de redevance, soit le paiement d'une redevance spécifique.

a. L'exonération de redevance d'archéologie préventive

Le **B** du **I** procède à une nouvelle rédaction de l'article L. 524-6 du code du patrimoine, **en prévoyant un nouveau cas d'exonération de la redevance d'archéologie préventive.**

Cette exonération doit respecter une double condition :

– « *l'emprise des ouvrages, travaux ou aménagements est située dans le domaine public maritime au-delà d'un mille calculé depuis la ligne de base de la mer territoriale ou dans la zone contiguë* » ;

– « *et qu'elle a fait l'objet d'une opération d'évaluation archéologique* ».

Le même alinéa précise que l'évaluation archéologique est réalisée dans le cadre d'une **convention conclue entre la personne projetant les travaux et l'État**. Celle-ci définit les délais, les moyens mis en œuvre et les **modalités de financement de l'évaluation** archéologique, qui se substitueraient en pratique au paiement de la redevance.

Selon l'évaluation préalable, cette solution serait préférable pour les acteurs économiques, leur permettant de définir de manière conventionnelle avec l'État le coût de l'évaluation archéologique. Cette formule conventionnelle a fait l'objet d'expérimentations entre des opérateurs et le DRASSM. Cette **formule conventionnelle** devrait permettre un **surcroît de 2 millions d'euros de recettes non fiscales par an**, selon une moyenne établie pour les trois prochaines années.

b. Le paiement d'une redevance d'archéologie préventive spécifique

Le **C** insère à l'article L. 524-7 du code du patrimoine une nouvelle modalité de calcul du montant de la redevance d'archéologie préventive.

Il fixe le **montant de la redevance à 0,10 euro par mètre carré** pour les ouvrages, travaux ou aménagements situés dans le domaine public maritime au-delà d'un mille à compter de la ligne de base de la mer territoriale ou dans la zone contiguë.

L'évaluation préalable précise que le rapport conjoint IGF, CGEDD et IGAC préconisait l'établissement d'un tarif, pour les opérations maritimes, n'excédant pas 0,04 euro par mètre carré. La fixation d'un montant plus élevé vise à inciter les opérateurs à opter pour une évaluation archéologique réalisée dans le cadre d'une convention avec l'État. Ainsi, le **surcroît de recettes** fiscales devrait être **marginal**, selon l'évaluation préalable.

Il définit la surface prise en compte de la façon suivante :

– *« pour les installations de production et de transport d'énergie et de transport d'information, la surface constituée d'une bande de 100 mètres de part et d'autre des câbles ou canalisations de transport d'énergie et d'information que multiplie la longueur des câbles ou canalisations » ;*

– *« pour les autres types de travaux, dont les travaux d'extraction de matériaux, la surface au sol des travaux nécessaires à la réalisation de l'exploitation autorisée ».*

La principale innovation dans la définition de la surface prise en compte concerne celle relative aux installations de production et de transport d'énergie et de transport d'information et la définition d'une bande de 100 mètres.

C. LA PRÉCISION DU RÉGIME APPLICABLE À LA LIQUIDATION DE LA REDEVANCE

Les 1^o et 2^o du **D** du **I** précisent les dispositions relatives à la liquidation de la redevance d'archéologie préventive.

Ainsi, il précise le premier alinéa du II de l'article L. 524-8 du code du patrimoine, qui prévoit que la redevance est établie par les services de l'État chargés des affaires culturelles dans la région, soit les **DRAC**. Le présent article souligne que ce régime est applicable à la redevance qui porte sur les *« projets situés dans le domaine terrestre et dans les eaux intérieures ne relevant pas du domaine public maritime »*.

À l'inverse, le présent article ajoute que pour les projets *« situés dans le domaine public maritime ou dans la zone contiguë, la redevance est établie par les services de l'État chargés de l'archéologie sous-marine »*, soit le **DRASSM**.

L'imprécision du régime actuel de liquidation de la redevance d'archéologie préventive avait été critiquée, en particulier s'agissant des activités marines (*Cf. infra*). À ce titre, le présent article apporte des précisions utiles.

Par coordination, le 3^o du **D** du **I** prévoit que le droit de reprise de l'administration, pouvant s'exercer jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit la réalisation du fait générateur, s'appliquera également aux aménagements situés dans le domaine public maritime au-delà d'un mille à compter de la ligne de base de la mer territoriale ou dans la zone contiguë.

Enfin, le **II** indique que les dispositions du présent article s'appliqueront aux opérations dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2018.

*

* *

La commission adopte l'article 32 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 32

Rapport relatif à la mise en œuvre des moyens budgétaires des grands projets d'infrastructures de transport

La commission aborde l'amendement CF159 du président Éric Woerth.

M. le président Éric Woerth. Cet amendement vise à demander au Gouvernement son opinion sur la mise en œuvre des moyens budgétaires des grands projets d'infrastructures de transport. L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est en effet dans une impasse financière et le Gouvernement a décrété une pause dans le financement de ces grandes infrastructures. Cet amendement d'appel vise à le faire réagir sur ses intentions concernant notamment la ligne ferroviaire Roissy-Picardie, le Canal Seine- Nord, la construction du tronçon autoroutier entre Lyon et Saint-Étienne ou encore le projet de ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges et la ligne Lyon-Turin.

M. le Rapporteur général. Je suis favorable à cet amendement. Le débat doit avoir lieu, y compris sur le niveau des autorisations d'engagement et des crédits de paiement réclamés par des opérateurs comme SNCF Réseau – niveau parfois sans commune mesure avec la réalité de ce qui est fait sur le terrain. Ce débat nous permettra aussi d'examiner pourquoi un projet d'infrastructures ferroviaires coûte trois fois plus cher en France qu'en Suisse, en Allemagne ou en Autriche.

Mme Amélie de Montchalin. En vue de l'examen du projet de loi consécutif aux Assises de la mobilité, la ministre chargée des transports,

Mme Élisabeth Borne, a demandé qu'un conseil d'orientation des infrastructures soit créé. Actuellement présidé par Philippe Duron, ancien député du Calvados, il a pour mission d'examiner l'état d'avancement et les réflexions en cours sur les grands projets d'infrastructures – lignes à grande vitesse, autoroutes, canaux. C'est le sens du moratoire.

Mme Valérie Rabault. Je soutiens pleinement l'amendement du président de la commission. L'an dernier, nous avons eu un mal fou à faire un bilan de l'argent dépensé sur les projets d'infrastructures. Il faut que nous ayons un tableau de bord précis des chantiers engagés et envisagés.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'adhère complètement à votre proposition, monsieur le président. Rapporteuse spéciale sur les crédits des programmes d'investissements d'avenir (PIA), j'ai eu bien du mal à faire le lien entre le PIA 3 et les 50 milliards d'euros du Grand plan d'investissement annoncés par le Gouvernement. Personne ne s'y retrouve et l'on est incapable de flécher quelque crédit que ce soit. Il serait intéressant que l'on dispose d'une présentation non pas globale mais individualisée de chaque projet.

M. Jean-Paul Dufrègne. J'adhère également à cet amendement. J'ai moi-même écrit à Mme la ministre des transports il y a un mois et demi pour faire le point sur les travaux de rénovation des routes nationales traversant mon département – RN7 et route Centre-Europe-Atlantique (RCEA). Or, je n'ai toujours pas reçu de réponse.

M. le président Éric Woerth. Compte tenu des déclarations contradictoires qui ont été faites ici ou là, et eu égard aux montants considérables et aux problèmes d'aménagement du territoire qui sont en jeu, il est important que le Gouvernement nous donne des explications.

Mme Amélie de Montchalin. Je souscris pleinement à votre demande, étant une élue francilienne extrêmement intéressée par le financement du Grand Paris Express, notamment. Cependant, tel que votre amendement est rédigé, le rapport demandé risque d'entrer en concurrence avec les conclusions des travaux du conseil d'orientation des infrastructures et d'alourdir la tâche de l'exécutif.

M. le président Éric Woerth. Laissons le Gouvernement nous le dire.

Mme Valérie Rabault. Je ne comprends pas l'argument de Mme de Montchalin. Les chiffres sont les chiffres. L'amendement du président de la commission est très pertinent et le Gouvernement pourra toujours utiliser les chiffres de ce rapport dans le cadre de la mission « Duron ».

M. François Pupponi. Cet amendement va dans le bon sens. Il faut vraiment que nous exercions notre mission de contrôle. Aujourd'hui, nous jonglons avec les milliards sans savoir où nous en sommes.

M. le président Éric Woerth. C'est un amendement de clarification. Si jamais le Gouvernement nous répond qu'un autre rapport est censé être publié au même moment sur le même sujet, nous en prendrons acte. Je note simplement qu'il faudra que je supprime de mon exposé sommaire le terme malheureux d'« *abandon* » de certains grands projets – que n'a pas employé le Gouvernement.

La commission adopte l'amendement CF159 (amendement 361).

*
* *

Après l'article 32

Elle étudie ensuite l'amendement CF190 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit qu'une personne achetant un fauteuil roulant ne doit pas, pour ce faire, déboursier plus de 10 % du montant de ses ressources. Mais le décret d'application de cette disposition n'a jamais été publié. Des associations ayant déposé un recours à ce sujet, le Conseil d'État a enjoint l'État à payer, dans l'attente de la publication du décret, une astreinte de 100 euros par jour qui est reversée aux fonds départementaux de compensation du handicap. L'année dernière, j'ai déposé un amendement, adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat, rappelant au Gouvernement son obligation de prendre ce décret d'application. Or, le texte n'a toujours pas été publié. Je récidive cette année en demandant par amendement au Gouvernement de publier un rapport sur son inaction en la matière. Le problème date de 2005.

M. le Rapporteur général. Je suis témoin que vous avez déjà adressé cette demande au Gouvernement.

Dans une décision de février 2016, le Conseil d'État a enjoint le Gouvernement à prendre un décret d'application dans un délai de neuf mois et a assorti cette injonction d'une astreinte de 100 euros par jour au-delà de ce délai. Or, je n'ai pas l'impression que le Gouvernement ait réagi depuis lors.

Dans la mesure où cet amendement vise à interpellier le Gouvernement plutôt qu'à introduire une nouvelle disposition législative, je vous invite à le retirer pour le redéposer en séance publique et ainsi obtenir une réponse ferme du ministre.

Mme Valérie Rabault. Je souscris à tous vos arguments de fond mais l'affaire traîne depuis douze ans et mon amendement aura plus de poids s'il est voté par la commission des finances que si je le défends en mon nom.

M. le Rapporteur général. Je peux indiquer en séance publique que ce n'est qu'en raison de la nature réglementaire de votre amendement que j'y ai été défavorable et qu'il faut absolument mettre un terme à cette situation.

La commission rejette l'amendement CF190.

Puis, elle aborde l'amendement CF286 de Mme Émilie Cariou.

Mme Émilie Cariou. Cet amendement vise à demander un rapport au Gouvernement sur la possibilité de créer un compte d'affectation spéciale (CAS) forestier afin de flécher un certain nombre de prélèvements obligatoires vers des objectifs de long terme tels que la préservation de la forêt et des ressources forestières. Celles-ci alimentent la filière bois et contribuent à l'objectif de neutralité carbone. Ce rapport aurait notamment pour objet d'examiner s'il est pertinent de prendre une fraction du produit de la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques pour alimenter ce CAS.

M. le Rapporteur général. J'ai quelques réserves à l'égard de cet amendement.

La première tient au principe d'unité du budget qui veut que toutes les recettes et les dépenses relèvent du budget général. Par exception, il peut y avoir des budgets annexes et des comptes spéciaux. Cela étant, il y a déjà beaucoup de comptes spéciaux, dont certains ne sont pas justifiés, et la Cour des comptes recommande régulièrement d'en supprimer. Je pense notamment au CAS « Radar » ou CAS « Transition énergétique ».

Ma deuxième réserve tient aux recettes qui seraient affectées à ce CAS.

Enfin, ne serait-il pas plus opportun de créer une mission parlementaire que de demander au Gouvernement de publier un rapport ?

Mme Émilie Cariou. Je vous propose de retirer mon amendement, d'étudier la question avec l'ensemble des groupes politiques intéressés et d'en reparler d'ici à la séance publique.

L'amendement CF286 est retiré.

*

* *

II. – GARANTIES

Article 33

Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO)

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder deux garanties de l'État relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques en 2024 à Paris.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État :

– aux sommes versées par le Comité international olympique (CIO) au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) pour l'organisation de l'édition 2024 des Jeux à Paris ;

– aux emprunts bancaires contractés par le COJO pour le financement de décalages temporaires de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses.

La première garantie serait plafonnée à un montant total de 1,2 milliard d'euros, la seconde à un montant total de 93 millions d'euros.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ATTRIBUTION DE L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES EN 2024 À PARIS

1. Les étapes de la candidature de la ville de Paris

Le 13 avril 2015, le conseil de Paris a voté en faveur d'une candidature de Paris à l'édition 2024 des Jeux olympiques et paralympiques (JO). Le 23 juin, la ville de Paris a annoncé officiellement sa candidature. Depuis le 16 septembre 2015, Paris figure sur la liste des villes candidates publiée par le CIO.

Depuis le 13 décembre 2015, le comité de candidature est constitué en groupement d'intérêt public (GIP) dénommé « Paris 2024 », réunissant le comité national olympique et sportif français (CNOSF), le comité paralympique et sportif français (CPSF), la ville de Paris, l'État et la région Île-de-France⁽¹⁾. Le budget du comité de candidature français a été évalué à 60 millions d'euros.

Le 17 février 2016, la ville de Paris a déposé son premier dossier de candidature relatif à sa vision, au concept des Jeux. Le 7 octobre, elle a déposé son deuxième dossier de candidature sur la gouvernance, les aspects juridiques et le financement de son organisation.

Le 3 février 2017, la ville de Paris a déposé son troisième dossier de candidature sur la livraison des Jeux, l'expérience et l'héritage.

Le 13 septembre dernier, le CIO a officiellement attribué l'organisation de l'édition 2024 des JO à la ville de Paris et l'édition 2028 à la ville de Los Angeles. Le CIO, la ville de Paris et le CNOSF ont signé le même jour le contrat de ville hôte, définissant les engagements respectifs des différentes parties.

Le Gouvernement a annoncé la présentation prochaine d'un projet de loi visant à garantir les conditions de la bonne organisation des Jeux en 2024 et leur conformité avec la charte olympique et le contrat de ville hôte.

2. Le projet de budget de l'édition des Jeux organisée par la ville de Paris

Selon la ville de Paris, le **budget de l'organisation 2024** des JO s'élèverait à **6 milliards d'euros**, répartis ainsi :

– **3 milliards** d'euros au titre des dépenses afférentes au **comité d'organisation des Jeux** (frais de personnel, infrastructures temporaires, aménagement et fonctionnement des sites, frais de restauration, ressources humaines), intégralement couvertes par l'apport financier du CIO et les recettes diverses ;

– **3 milliards d'euros** au titre du financement des **infrastructures** liées aux Jeux (construction du village olympique, du centre aquatique, du centre des médias).

a. Le budget du COJO

La planification et la livraison des opérations de Jeux seront assurées par un COJO. Le COJO sera une entité privée à but non lucratif, sous le statut d'association selon le régime défini par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

(1) Arrêté du 11 décembre 2015 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Paris 2024 ».

En vertu du contrat de ville hôte signé par le CIO, la ville de Paris et le CNOSF, le COJO devrait être créé au plus tard le 13 février 2018, soit dans un délai de six mois après l'attribution des Jeux. Selon le compte rendu du Conseil des ministres du 22 septembre dernier, le COJO devrait être créé avant la fin de l'année 2017 et sera présidée par M. Tony Estanguet, membre du CIO. Conformément à l'arrêté précité du 11 décembre 2015, la constitution du COJO entraînera la dissolution du GIP « Paris 2024 ».

Les sources prévisionnelles de financement du COJO sont présentées dans le tableau suivant.

**SOURCES DE FINANCEMENT DU COMITÉ D'ORGANISATION
DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES**

(en millions d'euros)

Sources de financement	Montant
Comité international olympique (CIO)	1 200
Billetterie	1 000
Sponsors français	1 000
État	80
Total	3 280

Source : évaluation préalable.

Les contributions du CIO figurent au contrat de ville hôte signé le 13 septembre dernier, elles correspondent à 750 millions d'euros et 398 millions d'euros au titre du programme mondial de parrainage dit « TOP », soit un total de 1 148 millions d'euros arrondi à 1 200 millions d'euros. Le programme « TOP » correspond au droit du CIO de recevoir de la part de ses partenaires, une part des revenus nets du programme international de marketing et les revenus de télédiffusion des Jeux.

Le financement de l'État s'élève à seulement 2,4 % du budget du COJO, principalement pour une partie des coûts spécifiques aux Jeux paralympiques.

b. Le budget consacré au financement des infrastructures

Le projet olympique et paralympique favoriserait ainsi les projets structurants et d'aménagement, accompagnant et accélérant le développement du Grand Paris.

Selon l'étude d'opportunité du Comité français du sport international, le budget consacré au financement des infrastructures pérennes s'élèverait à 3 milliards d'euros ⁽¹⁾.

(1) Comité français du sport international, Étude d'opportunité de la candidature à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques 2024.

BUDGET CONSACRÉ AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

(en millions d'euros)

Objets de financement	Montant
Construction du village olympique	1 700
Mise en accessibilité pour les personnes à mobilité réduite de certaines infrastructures de transport	200
Investissement spécifique nécessaire pour les Jeux	1 000
Total	3 000

Source : Comité français du sport international, synthèse étude d'opportunité.

Le Rapporteur général souligne que l'Assemblée nationale a adopté, le 21 octobre dernier, en première lecture du projet de loi de finances pour 2018 un amendement à l'initiative du Gouvernement visant à **financer l'infrastructure du projet de liaison ferroviaire Charles de Gaulle Express**. Ce projet a pour objet de réaliser une liaison ferroviaire rapide, directe et à haut niveau de service entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle en perspective des Jeux de 2024. Le **coût** du projet de construction de l'infrastructure est actuellement évalué à **2,1 milliards d'euros**, financé par un apport en fonds propres de 400 millions d'euros et par des emprunts à hauteur de 1,7 milliard d'euros.

Ainsi, il apparaît que le périmètre du budget considéré comme finançant les infrastructures liées aux Jeux n'est pas clairement défini.

B. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE À L'ÉGARD DU CIO

Selon l'exposé des motifs, le présent article vise à traduire un des engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de la candidature de la ville de Paris.

Celui-ci a été formalisé par une lettre envoyée par le Premier ministre au CIO, le 30 janvier 2017. Cette dernière mentionne les engagements de la France et notamment les garanties de l'État vis-à-vis des contributions du CIO et des emprunts souscrits par le COJO. Ainsi, le « *financement de tout éventuel déficit budgétaire du comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO), incluant les remboursements au CIO des avances ou autres contributions versées au COJO par le CIO, que ce dernier pourrait devoir rembourser à des tierces parties dans le cas d'un imprévu comme une annulation totale ou partielle des Jeux olympiques* ».

C. LES GARANTIES DE L'ÉTAT

Aux termes de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, les lois de finances autorisent l'octroi des garanties de l'État et fixent leur régime. Compte tenu de leur nature, les dispositifs de garantie ne donnent lieu à des dépenses budgétaires qu'en cas de réalisation du risque.

(1) Aux termes du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

L'ensemble des dispositifs de garantie de l'État sont retracés au sein du compte général de l'État, en tant qu'engagements hors bilan. Par ailleurs, le programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* portent les dépenses budgétaires qui découlent de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État.

La loi de finances rectificative pour 2016 a prévu que le Gouvernement informerait dorénavant trimestriellement les commissions des finances des deux assemblées de l'exécution budgétaire des garanties accordées par l'État, en complément des documents budgétaires ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'article 20 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 1^{er} juin, un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances, recensant notamment les garanties octroyées au cours de l'année précédente.

II. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL LIÉ À L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES

L'organisation de compétitions sportives de portée internationale, telles que les Jeux olympiques et paralympiques, constitue un moment particulier d'exposition médiatique de nature à renforcer l'attractivité du territoire. Ainsi, ces événements sportifs ont des conséquences tant en termes économiques, budgétaires, que sociaux.

A. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

L'organisation de grands événements sportifs internationaux est réputée avoir des effets économiques positifs directs et indirects, du fait de dépenses d'infrastructures, d'organisation et de l'augmentation du tourisme ⁽²⁾.

À titre d'exemple, l'évaluation préalable du présent article cite une étude réalisée par le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) de Limoges, qui a conclu que l'organisation de l'Euro de football 2016 en France avait eu un impact financier de 1,2 milliard d'euros, dont 626 millions d'euros au titre du tourisme et de 596 millions d'euros en lien avec les dépenses d'organisation de l'événement.

Mandaté par le comité de candidature, le CDES a mené une étude d'impact économique *ex ante* des Jeux 2024 rendu public en juillet dernier. Cette étude a été annexée au dossier de candidature remis au CIO en février 2017. Elle a élaboré trois scénarios relatifs à l'impact économique des Jeux, en précisant que

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 121.

(2) Centre de droit et d'économie du sport (CDES) et Keneo, Étude sur l'impact économique de l'Euro 2016, ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, janvier 2017.

ceux-ci produiront des effets au cours de trois périodes distinctes : durant la phase de préparation, au cours de l'année olympique et après le déroulement de la compétition. Les résultats de l'étude prévoient un impact économique compris entre 5,3 milliards d'euros et 10,7 milliards d'euros, pour la période 2017 à 2034.

L'impact économique des Jeux résulterait de trois grands secteurs d'activité, le tourisme (pour un niveau compris entre 27 % et 35 %), l'organisation de l'événement (entre 49 % et 54 %) et la construction (entre 16 % et 19 %). Par ailleurs, l'impact économique des Jeux se concentrerait pour plus de moitié sur l'année 2024, à hauteur de 52 à 61 %.

B. L'IMPACT SOCIAL

L'organisation des Jeux devrait également avoir un effet positif sur le marché du travail, favorisant la création d'emplois.

L'étude *ex ante* du CDES précitée anticipe un niveau de création d'emplois compris entre 119 000 et 247 000 emplois sur la période 2017-2034.

À titre indicatif, l'évaluation préalable présente les effets de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques à Londres en 2012. Ceux-ci auraient permis l'emploi de 46 000 personnes durant les Jeux, dont 10 % étaient précédemment sans emploi. Par ailleurs, le Gouvernement souligne que le COJO devrait employer jusqu'à 4 000 salariés et avoir recours à des milliers de bénévoles, souvent jeunes, lors du déroulement de l'événement.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder deux garanties de l'État relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques en 2024 à Paris. Ce dispositif complète le régime fiscal dérogatoire des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale, mis en place par la seconde loi de finances rectificative pour 2014 ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Le régime fiscal dérogatoire des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale

L'article 51 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 a instauré, à titre provisoire, un régime fiscal dérogatoire en faveur des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale⁽¹⁾.

Le régime fiscal dérogatoire exonère les organisateurs de l'essentiel des impositions nationales et locales, portant sur :

- les bénéfices et revenus perçus en lien direct avec l'organisation de la manifestation ;
- les rémunérations versées aux salariés de l'organisateur de la manifestation ;
- sur les impositions locales dues exclusivement en lien avec l'organisation de la manifestation.

À l'occasion de l'examen de cet article, la rapporteure générale avait indiqué que « *la question de l'inscription dans la loi d'une exonération générale et permanente de toutes impositions directes au bénéfice des organisateurs de grandes manifestations sportives telle que proposée dans le présent article se pose* »⁽²⁾. Elle avait préconisé de restreindre le bénéfice du régime dérogatoire à l'organisation de l'Euro 2016, afin de respecter strictement l'engagement de l'État formalisé précédemment par un courrier ministériel.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement visant à préciser que ce régime fiscal dérogatoire s'appliquait « *aux compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017* »⁽³⁾.

Ainsi, l'article 51 de loi de finances rectificative pour 2014 s'applique à l'organisation des Jeux olympiques en 2024, dont la décision d'attribution a été prise le 13 septembre dernier, et à l'organisation de la coupe du monde de rugby en 2023, dont la décision d'attribution a été prise le 15 novembre dernier.

(1) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

(2) Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2408, 26 novembre 2014.*

(3) Amendement n° 581 (2^{ème} Rect.) du Gouvernement, adopté le 3 décembre 2014, sur le projet de loi n° 2353 de finances rectificative pour 2014.

A. LA GARANTIE DE L'ÉTAT AU TITRE DU CIO, POUR UN MONTANT TOTAL DE 1,2 MILLIARD D'EUROS

1. Le régime de la garantie

Le I du présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à « *accorder la garantie de l'État au remboursement, des sommes versées, au titre de l'organisation de l'édition 2024 des jeux olympiques et paralympiques à Paris et dans le cadre du contrat "Ville hôte 2004" signé à Lima le 13 septembre 2017, par l'organisation internationale non gouvernementale dénommée "Comité international olympique" à l'association dénommée "Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques" mentionnée par ce contrat* ».

Le **B** du **I** précise que les sommes versées par le CIO au COJO comprennent deux catégories de contributions :

– « *la contribution financière liée aux revenus de diffusion dérivés des accords de diffusion des jeux olympiques et paralympiques* » ;

– « *une contribution correspondant à une part des revenus nets tirés du programme international de marketing du Comité international olympique* ».

Le **C** du **I** fixe le régime de la garantie qui serait accordée par le ministre chargé de l'économie, celle-ci porterait sur les sommes qui ne seraient pas remboursées au CIO, dans la limite d'**un montant total de 1 200 millions d'euros**. Selon l'exposé des motifs, la garantie **ne devrait pas courir au-delà du 31 décembre 2024**.

La garantie de l'État serait appelée en cas d'annulation totale ou partielle de l'édition 2024 des jeux olympiques et paralympiques. Cela vise à assurer le remboursement du CIO et de ses partenaires en cas d'annulation des Jeux en 2024. Le montant total de la garantie correspond en effet aux contributions du CIO et de ses partenaires, prévues par le contrat de ville hôte.

L'évaluation préalable du présent article souligne que la probabilité d'occurrence de l'appel en garantie « *semble donc très faible* », compte tenu de l'absence d'annulation de Jeux au cours des dernières décennies.

2. Le mécanisme de la subrogation

Le dernier alinéa du **C** du **I** dispose que l'État est subrogé dans les droits du CIO à l'égard du COJO au titre des créances indemnisées, en cas de mise en œuvre de la garantie.

Cela signifie que l'État se substitue au CIO pour les créances que ce dernier aurait vis-à-vis du COJO et qui lui seraient indemnisées ou versées après l'appel de la garantie. Ainsi, cela permet de prévoir que l'État percevra l'indemnisation éventuelle de ces créances. Cette disposition est logique, dans la mesure où les intérêts financiers du CIO sont intégralement préservés *via* le dispositif de garantie issu du présent article.

B. LA GARANTIE DE L'ÉTAT AU TITRE DES EMPRUNTS BANCAIRES SOUSCRITS PAR LE COJO, POUR UN MONTANT TOTAL DE 93 MILLIONS D'EUROS

1. Le régime de la garantie

Le **II** du présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts bancaires souscrits par le COJO affectés au financement d'un décalage temporaire de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses.

Le régime de la garantie prévoit que la garantie est accordée en principal et intérêt, à titre onéreux, **pour un montant total de 93 millions d'euros en principal**.

Les emprunts doivent respecter trois conditions :

- être d'une durée maximale de deux ans ;
- de montants unitaires maximaux de 50 millions d'euros ;
- être souscrits avant le 31 décembre 2024.

La garantie de l'État devrait permettre au COJO d'obtenir des conditions de prêt plus avantageuses que les taux de marché. Par ailleurs, la garantie devrait générer des recettes non fiscales pour l'État, conformément au caractère onéreux de ladite garantie. À ce stade, le Gouvernement n'a pas fourni d'éléments complémentaires relatifs au montant prévisionnel de recettes non fiscales.

L'appel en garantie interviendrait en cas de décalages de trésorerie entre les recettes et les dépenses du COJO, suscitant un retard dans le remboursement d'un emprunt bancaire.

L'évaluation préalable du présent article indique que « *la probabilité d'appel est mal connue à ce jour du fait d'un plan prévisionnel de trésorerie du COJO encore en cours de finalisation* ». Cette incertitude liée à la probabilité du risque justifie la mise en place d'un mécanisme de suivi et de contrôle *via* une convention conclue entre l'État et le COJO, prévue au dernier alinéa du présent article.

2. Le mécanisme de suivi et de contrôle mis en place par convention

Le **II** du présent article prévoit que le COJO devra conclure une convention avec l'État, représenté par les ministres chargés des sports, de l'économie et du budget, avant la souscription des emprunts bancaires visés précédemment.

La convention définira les modalités de souscription et de garantie de ces emprunts, ainsi que les mécanismes de contrôle et de suivi visant à **préserver la soutenabilité financière du COJO**.

Cette mesure vise à encadrer les futurs emprunts bancaires souscrits par le COJO, afin de limiter le risque financier de l'État et d'éventuels appels de garantie.

*

* *

La commission examine les amendements identiques de suppression CF271 de M. Éric Coquerel et CF293 de Mme Valérie Rabault.

M. Éric Coquerel. On nous dit que les Jeux olympiques (JO) de 2024 doivent être absolument exemplaires en termes d'équilibre budgétaire et qu'il ne faut pas qu'ils se soldent par une dette comme toutes les dernières éditions de JO. On nous dit, par ailleurs, qu'on va exonérer d'impôt sur les sociétés et de cotisations sociales les entreprises qui travailleront à la préparation de ces Jeux – au passage, cela signifie qu'on exonérera aussi leurs éventuels bénéficiaires. Pourtant, la prise de risque de ces entreprises reste limitée puisque l'État garantit les pertes des entreprises organisatrices à hauteur d'1,2 milliard d'euros. Nous envoyons ainsi le signal à ces entreprises que quoi qu'elles fassent, leurs dettes seront cautionnées par l'État. Nous demandons donc la suppression de l'article 33.

Mme Valérie Rabault. L'article 33 nous a surpris car des exonérations très importantes sont d'ores et déjà prévues pour toutes les structures organisant des compétitions internationales : exonérations d'impôt sur les sociétés, de cotisations sociales et de cotisation foncière des entreprises (CFE). Avec cet article, le Gouvernement en rajoute une couche à hauteur d'1,2 milliard d'euros. D'où notre amendement de suppression.

M. le Rapporteur général. Lorsque vous étiez rapporteure générale en 2014, madame Rabault, vous avez estimé nécessaire de respecter l'engagement exprimé par la France concernant le régime fiscal dérogatoire applicable à l'Euro 2016. En l'occurrence, moi aussi. Avis défavorable à ces amendements de suppression.

Mme Valérie Rabault. Monsieur le Rapporteur général, d'habitude, vous êtes honnête intellectuellement mais pas cette fois-ci : je me souviens avoir émis à titre personnel, en présence d'un ministre des sports fort mécontent, un avis défavorable à l'amendement gouvernemental que vous évoquez et qui, en 2014, exonérait d'impôt de nombreuses entreprises.

Mme Perrine Goulet. Cet article comprend deux dispositions, dont l'une porte sur 1,2 milliard d'euros à destination du Comité d'organisation des jeux olympiques (COJO). En effet, le COJO va être alimenté par différents fonds, dont celui du Comité international olympique (CIO). Cette garantie d'1,2 milliard ne

sera débloquée que si la France n'organisait pas les JO. Quant aux exonérations fiscales que vous avez mentionnées, elles ne figurent pas à l'article 33. La deuxième disposition concerne les pertes que l'État ne couvrira qu'à hauteur de 93 millions d'euros et non pas d'1,2 milliard. Attention à ne pas confondre ces deux chiffres.

M. François Pupponi. J'entends bien, monsieur le Rapporteur général, que la France doit respecter ses engagements mais il serait bon que le Parlement les connaissent et puisse se prononcer avant que la France présente sa candidature. Nous faisons l'inverse et ce n'est pas la meilleure méthode.

Mme Perrine Goulet. Cette candidature ne coûte rien, monsieur Pupponi. Cet article prévoit une garantie au cas où la France n'organiserait pas les JO.

M. le président Éric Woerth. C'est une sorte d'assurance du CIO.

Mme Valérie Rabault. Cet article comporte effectivement deux parties. La première vise à donner une garantie si nous n'organisons pas les JO, ce qui relèverait en effet de notre responsabilité. Je vais donc retirer mon amendement CF293 de suppression de l'article au profit de mon amendement CF203. En effet, je ne suis pas favorable à ce que l'État français éponge les pertes de la société organisatrice des JO en France.

D'autre part, je souhaiterais rafraîchir la mémoire du Rapporteur général en le renvoyant aux propos que j'ai tenus lors de la séance publique du 3 décembre 2014.

M. le président Éric Woerth. L'article 33 ne précise pas quelles pourraient être les raisons ou le responsable de l'annulation des Jeux.

M. Éric Coquerel. Le c) du II de l'article 33 vise l'annulation totale ou partielle des Jeux : j'aimerais savoir ce que recouvre la notion d'annulation partielle. Cette dernière pourrait, par exemple, renvoyer au fait qu'un équipement sportif n'est pas prêt à temps, empêchant le déroulement d'une épreuve.

Plus généralement, je ne lis pas cet article comme certains collègues nous le présentent. Cette rédaction est extrêmement floue.

M. le Rapporteur général. Je maintiens mon avis défavorable à ces amendements. Je relirai effectivement les propos tenus par Valérie Rabault lors de la séance du 3 décembre 2014. Je m'étais référé à son rapport mais si elle a exprimé des propos différents dans l'hémicycle, j'en prends acte et présente mes excuses à mon prédécesseur.

M. le président Éric Woerth. Il faudra quand même que le Gouvernement précise en séance publique que nous ne couvrirons l'annulation des JO que si c'est la France qui en est responsable.

Mme Valérie Rabault. Monsieur le Rapporteur général, des amendements ont été déposés en décembre 2014 pour supprimer un article prévoyant des exonérations fiscales au profit de certaines entreprises dans le cadre de l'organisation de l'Euro 2016. J'avais alors indiqué que la commission des finances était défavorable à ces amendements – c'était mon rôle – mais que j'y étais favorable à titre personnel.

Mme Lise Magnier. Je veux bien qu'on nous explique que cette garantie ne coûte rien mais lorsque notre groupe a souhaité déposer un amendement prévoyant que la région Île-de-France et la ville de Paris participaient également à cette garantie, ledit amendement a été déclaré irrecevable sous prétexte qu'il créait une charge. Il faudrait quand même être un peu cohérent...

M. le président Éric Woerth. L'octroi d'une garantie est toujours une charge potentielle.

M. Charles de Courson. L'annulation des Jeux peut toujours arriver – s'il y a par exemple un conflit. Cette garantie est-elle gratuite ou payante ? La commission des finances avait jadis établi le principe qu'il fallait cesser d'instaurer des garanties gratuites.

M. le Rapporteur général. C'est une garantie à titre onéreux s'agissant du II du présent article.

Mme Perrine Goulet. Si on ne vote pas la garantie des 1,2 milliard d'euros, on peut perdre les JO. Cette garantie est en effet une obligation imposée par le CIO.

L'amendement CF293 est retiré.

La commission rejette l'amendement CF271.

Puis elle est saisie de l'amendement CF203 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Cet amendement vise à éviter que l'État français garantisse les pertes de l'organisateur des JO. Nationaliser les pertes et privatiser les profits, cela s'est peut-être déjà vu ailleurs mais là, c'est écrit noir sur blanc dans le texte.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 33 sans modification.

*

* *

Article 34

Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2018

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise l'octroi de la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2018, dans la limite d'un plafond global en principal de 4,5 milliards d'euros.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2016 a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2017, dans la limite d'un plafond global en principal de 5 milliards d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Créée en 1958⁽¹⁾, l'Unédic⁽²⁾ est un organisme de droit privé avec un statut d'association chargé, par délégation de service public, de la gestion de l'assurance chômage en France⁽³⁾. Elle exerce cette gestion sous la responsabilité des organisations représentatives, au plan national et interprofessionnel, des salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) et des employeurs (MEDEF, CGPME et UPA).

Le présent article autorise l'octroi, à titre gratuit, de la garantie de l'État aux emprunts émis par l'Unédic, gestionnaire de l'assurance chômage, en 2018 dans la limite d'un plafond en principal de 4,5 milliards d'euros.

PLAFOND DE GARANTIE DE L'ÉTAT SUR LES EMPRUNTS ÉMIS PAR L'UNÉDIC

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 prévision	2018 prévision
Plafond annuel de la garantie de l'État	4,5	7	5	8	6	5	5	4,5
Plafond total	4,5	11,5	16,5	23,5	30,5	29	34	38,5
Encours de dette garanti par l'État	2	9,7	14,8	20,5	22,0	25,5	–	–
Endettement net financier de l'Unédic	11	13,8	17,6	21,3	25,8	30,0	33,8	37,1

Source : Unédic, Rapports sur la situation financière de l'assurance chômage, *compte général de l'État 2016*.

(1) Convention du 31 décembre 1958.

(2) Initialement, l'Unédic désignait l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

(3) Article L. 5427-1 du code du travail.

Le tableau ci-dessus illustre la dégradation financière de l'Unédic au cours des dernières années. Le 14 avril dernier, les partenaires sociaux ont signé une nouvelle convention relative à l'assurance chômage visant notamment à rétablir la trajectoire financière du régime.

Les effets de la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage

À la suite d'un accord intervenu le 28 mars 2017, les partenaires sociaux ont adopté et signé une nouvelle convention relative à l'assurance chômage le 14 avril 2017, en remplacement de la convention du 14 mai 2014, déclinant l'accord national interprofessionnel (ANI) du 22 mars 2014.

Le nouvel accord est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2017 pour les employeurs et le 1^{er} novembre pour les allocataires.

L'impact financier global de la convention est analysé dans un rapport de l'Unédic, publié en juin 2017⁽¹⁾. Selon l'évaluation de l'Unédic, la convention permettrait **d'économiser 930 millions d'euros par an** au terme de sa montée en charge, soit **à partir de 2022**. Pour l'année **2018**, elle permettrait de **réduire la dépense d'environ 550 millions d'euros**.

La convention prévoit par exemple :

- mise en place d'une contribution exceptionnelle et temporaire de 0,05 % à la charge des employeurs à partir du 1^{er} octobre 2017 et pour une durée de trois ans maximum ;
- d'harmoniser les calculs de la durée et du montant du droit, en les fondant sur le nombre de jours travaillés, à compter du 1^{er} novembre ;
- de reporter de cinquante à cinquante-cinq ans l'âge donnant accès à une durée d'indemnisation maximale de trois ans, à compter du 1^{er} novembre ;
- application des délais d'attente et des différés avant le versement des allocations à tous les allocataires à compter du 1^{er} novembre.

(1) Unédic, *Perspectives financières de l'assurance chômage 2017-2020*, juin 2017.

I. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC

La situation financière de l'Unédic est pour partie liée à la conjoncture économique et en particulier à l'évolution des niveaux d'emploi et du taux de chômage.

PRÉVISIONS D'EMPLOI ET DE CHÔMAGE

Catégorie	2016	2017 Prévision	2018 Prévision
Emplois affiliés à l'assurance chômage <i>(en pourcentage)</i>	+ 250 000 + 1,1%	+ 228 000 + 1,3 %	+ 117 000 + 0,9 %
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP) <i>(en pourcentage)</i>	+ 25 000 + 2,1 %	+ 56 000 + 1,4 %	+ 7 000 + 0,7 %
Nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP), en fin de période	2 725 000	2 781 000	2 787 000

N.B. : ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi), AREF (allocation d'aide au retour à l'emploi-formation), ASP (allocation de sécurisation professionnelle).

Source : Unédic.

A. LES RECETTES DE L'UNÉDIC SERAIENT DE NOUVEAU DYNAMIQUES

Le régime de l'assurance chômage est financé à près de 98 % par des contributions prélevées sur les salaires bruts du secteur privé. Depuis 2003, les contributions sont, en règle générale, de 4 % pour l'employeur et de 2,4 % pour le salarié, hors intermittents du spectacle.

RECETTES DE L'UNÉDIC

(en millions d'euros)

Catégorie	2016	2017 Prévision	2018 Prévision
Contributions	34 091	35 196	36 359
Conventions diverses, y compris UE (règlement européen relatif aux travailleurs transfrontaliers et versements entre régimes)	370	358	326
Participation entreprise contrat de sécurisation professionnelle (CSP)	603	503	410
Autres produits (gestion administrative et financière)	82	28	0
Total	35 064	36 057	37 095

Source : Unédic.

Compte tenu de leur lien avec la masse salariale, les recettes de l'Unédic sont par conséquent très sensibles à la conjoncture économique.

1. La croissance de l'emploi affilié à l'assurance chômage

Les créations d'emplois affiliés à l'assurance chômage resteraient dynamiques, malgré un ralentissement lié à la fin de la prime Embauche PME et à la réduction du nombre de contrats aidés dans le secteur marchand. Ainsi,

l'Unédic anticipe la création de 228 000 emplois affiliés sur l'ensemble de l'année 2017, après 250 000 emplois créés en 2016. En **2018**, les **créations d'emplois** affiliés s'élèveraient à **117 000**.

L'orientation positive de l'emploi affilié à l'assurance chômage illustre le retour à une croissance robuste et favorable à la création d'emplois. Ainsi, le troisième trimestre 2014 constitue le dernier trimestre où l'emploi affilié à l'assurance chômage a diminué.

2. Une augmentation du salaire moyen par tête

L'Unédic anticipe une accélération de la progression du salaire moyen par tête, en lien avec l'augmentation du taux d'inflation. Ainsi, le salaire moyen par tête progresserait de 1,8 % en 2017 et 1,7 % en 2018, au lieu de 1,3 % en 2016.

3. Une évolution positive de la masse salariale et des contributions d'assurance chômage

Compte tenu de l'évolution de l'emploi affilié et du salaire moyen par tête, l'Unédic prévoit une **augmentation de la masse salariale** de **3,1 % en 2017** et **2,6 % en 2018**, au lieu de 2,4 % en 2016.

Les **contributions à l'assurance chômage**, assises sur la masse salariale, évolueraient selon le même rythme. Cependant, la contribution exceptionnelle temporaire de 0,05 point sur trois ans (octobre 2017 à septembre 2020) prévue dans la convention 2017 et le maintien des sur-cotisations sur les contrats à durée déterminée pour une durée de dix-huit mois engendrent une hausse des contributions en prévision. Celles-ci **augmenteraient de 3,2 % en 2017 et 3,3 % en 2018**.

Le rythme d'augmentation des contributions a oscillé entre 1 % et 4 % au cours des vingt dernières années, selon l'Unédic ⁽¹⁾.

B. LES DÉPENSES DE L'UNÉDIC SERAIENT TOUJOURS EN PROGRESSION

Les dépenses de l'Unédic relèvent à 90 % de dépenses d'allocations (36,4 milliards d'euros sur 40,4 milliards d'euros en 2018). Toutefois, l'Unédic doit également financer Pôle emploi à hauteur de 3,4 milliards d'euros chaque année depuis 2008.

(1) *Unédic, Le financement de l'assurance chômage, septembre 2017.*

DÉPENSES DE L'UNÉDIC

(en millions d'euros)

Catégorie	2016	2017 Prévision	2018 Prévision
Dépenses allocataires	35 581	36 034	36 406
Financement et frais de gestion d'opérateurs (Pôle emploi notamment)	3 419	3 429	3 485
Intérêts sur emprunts	403	368	404
Dépenses autres publics (activité partielle, allocation partielle de longue durée)	64	68	68
Frais de gestion et décaissements sur immobilisations	35	32	35
Total	39 503	39 931	40 398

Source : Unédic.

1. Une augmentation des demandeurs d'emploi, malgré une stabilisation du taux de chômage

Le **taux de chômage** au sens du bureau international du travail (BIT) s'élève à **9,5 %** à la fin du premier semestre **2017**, soit une baisse de 0,5 point par rapport à fin 2016 ⁽¹⁾.

Selon les prévisions de l'Unédic, l'emploi total progresserait au même rythme que la population active au deuxième semestre 2017 et en 2018 (+ 48 000 emplois totaux au second semestre 2017, puis + 81 000 en 2018), maintenant à un niveau stable le taux de chômage sur la période.

Toutefois, le nombre de demandeurs d'emploi en **catégorie A**, au sens de Pôle emploi ⁽²⁾, a **augmenté de 77 000 entre janvier et août 2017**. Cela résulte vraisemblablement de l'atténuation du plan de 500 000 formations. Le niveau de ces demandeurs d'emploi devrait se stabiliser au cours de la fin de l'année 2017 et en 2018.

Le nombre de demandeurs d'emploi ayant exercé une activité rémunérée dans le mois (catégories B et C) a progressé de 111 000 personnes de janvier à août 2017. Le niveau d'augmentation devrait s'établir à 146 000 personnes sur l'année 2017 et 84 000 en 2018.

(1) Au sens du BIT, le chômeur désigne une personne de quinze ans ou plus qui n'a pas travaillé au moins une heure pendant une semaine de référence, est disponible pour prendre un emploi dans les quinze jours et a recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a trouvé un qui commence dans les trois mois.

(2) Personnes sans emploi et tenues de faire des actifs positifs de recherche d'emploi.

2. La stabilisation du nombre de chômeurs indemnisés en 2018 et les dépenses d'allocation

En 2017, le nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP) connaîtrait un ressaut à 56 000 chômeurs indemnisés supplémentaires, au lieu de 25 000 en 2016. Cela serait la conséquence de la remise en cause de divers outils conjoncturels de traitement du chômage, tels que la diminution du nombre de contrats aidés, l'arrêt du dispositif prime Embauche PME et l'atténuation du plan de 500 000 formations.

En 2018, le nombre de **chômeurs indemnisés** par l'assurance chômage serait **quasiment stable à + 7 000 personnes**, en lien avec l'évolution du taux de chômage au sens du BIT.

Compte tenu de l'évolution du chômage indemnisé et de l'allocation moyenne, les **dépenses d'allocation** de l'assurance chômage progresseraient de **1,5 % en 2017** et de **1,4 % en 2018**.

3. Les intérêts d'emprunt de l'Unédic

Le niveau des intérêts d'emprunt versés par l'Unédic serait globalement **stable sur la période 2016-2018**, malgré la progression de l'encours de la dette.

Ainsi, le niveau des intérêts d'emprunt s'est élevé à 403 millions d'euros en 2016, et devrait s'établir à 368 millions d'euros en 2017 avant de remonter à 404 millions d'euros en 2018.

La stabilité du niveau des intérêts d'emprunt de l'Unédic résulte de la faiblesse des taux de financement, qui se sont élevés en moyenne à 1,12 % sur l'année 2016. Le Rapporteur général souligne le caractère inéluctable de la remontée des taux de financement, dans un contexte de normalisation des politiques monétaires dites accommodantes des banques centrales européenne et américaine.

C. UNE AUGMENTATION DE L'ENDETTEMENT DE L'UNÉDIC À 37,1 MILLIARDS D'EUROS À LA FIN DE L'ANNÉE 2018

Le déficit de l'assurance chômage ralentirait progressivement entre 2016 et 2018, passant de 4,4 milliards d'euros à 3,3 milliards d'euros. Cela résulterait d'une dynamique plus importante des recettes qui progresseraient de 5,5 % entre 2016 et 2018, tandis que les dépenses augmenteraient de 2,3 % sur la même période.

PRÉVISION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

(en millions d'euros, au 31 décembre)

Catégorie	2016	2017 Prévision	2018 Prévision
Recettes	35 146	36 085	37 095
Dépenses	39 503	39 931	40 398
Solde	- 4 357	- 3 846	- 3 303
Éléments exceptionnels	45	2	53
Variation de trésorerie	- 4 312	- 3 845	- 3 250
Situation de l'endettement net financier	- 29 957	- 33 802	- 37 052

Source : Unédic.

Toutefois, la situation déficitaire de l'assurance chômage continuerait à générer une **augmentation de l'endettement** du régime, qui s'élèverait à **37,1 milliards d'euros** à la fin 2018.

NIVEAU D'ENDETTEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

(en milliards d'euros)



Source : Unédic.

Ce niveau d'endettement correspondrait à douze mois de recettes du régime, soit un **niveau d'endettement de 100 %** par rapport à cette référence.

Le **Rapporteur général souligne l'évolution impressionnante de l'endettement de l'assurance chômage depuis la fin de l'année 2008**. Si les éléments conjoncturels ont pu légitimement expliquer la dégradation financière du régime au cours des années 2009-2013, il apparaît aujourd'hui indispensable d'adopter des mesures fortes afin de rétablir l'équilibre financier du régime. Celles-ci doivent être de deux ordres, d'une part des mesures financières propres à

la gestion budgétaire du régime, d'autre part la poursuite de réformes structurelles du marché de travail ⁽¹⁾.

Selon l'Unédic, la part structurelle du déficit de l'assurance chômage est estimée en moyenne à 1,5 milliard d'euros par an depuis 2010 ⁽²⁾.

Le 12 octobre dernier, le Gouvernement a lancé la concertation préalable à la réforme de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage, qui devrait donner lieu à la présentation d'un projet de loi au printemps 2018. À ce titre, le **Gouvernement** a indiqué que la **gouvernance de l'Unédic devrait évoluer compte tenu de la part croissance prise par l'État dans son financement**.

II. L'AUGMENTATION DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT APPARAÎT NÉCESSAIRE

A. LE FINANCEMENT DE L'UNÉDIC

1. Les instruments de financement de l'Unédic

Le besoin de financement de l'Unédic est assuré par trois types d'instruments :

- des emprunts obligataires ;
- des billets de trésorerie ;
- et des bons à moyen terme négociables.

La variation nette de trésorerie pour les opérations d'assurance chômage est négative à hauteur de 4 084 millions d'euros à la fin de l'exercice 2016.

VARIATION DE LA TRÉSORERIE DE L'UNÉDIC

(en millions d'euros)

Sources de financement	31 décembre 2015	31 décembre 2016	Variation
Emprunts obligataires	- 21 800	- 25 300	- 3 500
Bons à moyen terme négociables	- 3 500	- 3 350	150
Billets de trésorerie	- 4 330	- 4 960	- 630
Placements	1 570	2 293	723
Disponibilités bancaires	2 387	1 560	- 827
Total	- 25 673	- 29 757	- 4 084

N.B. : l'écart avec l'endettement net financier présenté précédemment (- 29 957 millions d'euros au 31 décembre 2016) résulte d'éléments exceptionnels, liés notamment aux variations du compte courant de Pôle emploi, financé par l'Unédic.

Source : rapport financier 2016 de l'Unédic, page 5.

(1) Cf. loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

(2) Unédic, Le financement de l'assurance chômage, septembre 2017.

La dégradation de la situation financière de l'Unédic rend indispensable l'émission de nouveaux titres de dette.

2. La stratégie de financement de l'Unédic pour 2017 et 2018

Le 27 juin 2016, le conseil d'administration de l'Unédic a approuvé un programme d'émissions obligataires de 6 milliards d'euros pour l'année 2017 ⁽¹⁾. La garantie de l'État aux emprunts émis par l'Unédic a été autorisée par la loi de finances rectificative pour 2016 ⁽²⁾ et octroyée par arrêté du ministre de l'économie et des finances le 6 mars 2017, dans la limite d'un plafond global de 5 milliards d'euros en principal ⁽³⁾.

Le 31 janvier 2017, le conseil d'administration a arrêté la **stratégie de financement de l'Unédic pour l'année 2017** :

– le plafond du programme d'émission obligataire a été augmenté à 37 milliards d'euros et la maturité maximale autorisée étendue à quinze ans ;

– le plafond du programme d'émission de titres négociables de moyen terme a été augmenté à 8 milliards d'euros et la maturité maximale autorisée étendue à sept ans ;

– et la poursuite du programme d'émission de billets de trésorerie a été confirmée, avec un encours global maximum de 10 milliards d'euros.

Le **19 juin** dernier, le conseil d'administration de l'Unédic a décidé d'autoriser l'**émission de 5 milliards d'euros d'obligations nouvelles en 2018**, avec un encours maximal et une maturité inchangés.

Compte tenu de l'augmentation de l'encours de la dette et des taux bas de financement, la maturité moyenne de la dette de l'Unédic a été portée de trois ans en 2011 à plus de six ans aujourd'hui. Cela vise à sécuriser le refinancement de la dette en évitant des échéances de remboursement d'emprunts trop élevées.

B. LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX ÉMISSIONS DE TITRES OBLIGATAIRES DE L'UNÉDIC

En tant qu'association, l'Unédic est soumise à des dispositions spécifiques du CMF relatives aux emprunts obligataires ⁽⁴⁾. Aux termes de cet article, une association dont « *les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission* » est tenue de reconstituer ses fonds propres dans un délai de deux ans. À défaut, cette

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 122.

(3) Arrêté du 6 mars 2017 accordant la garantie de l'État aux emprunts obligataires émis par l'Unédic en 2017.

(4) Article L. 213-15 du code monétaire et financier.

association perd le droit d'émettre de nouveaux titres obligataires et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.

Or, l'Unédic se trouve précisément dans cette situation, dans la mesure où elle subit une dégradation de sa situation financière depuis la fin de l'exercice 2008.

La loi de finances rectificative pour 2004⁽¹⁾ a exonéré les émissions de titres de l'Unédic, qui bénéficient de la garantie de l'État, des dispositions précitées du CMF, visant à interdire les nouvelles émissions et le remboursement total anticipé des titres déjà émis. Dès lors, l'État devra garantir les titres de dette émis par l'Unédic en 2018, afin que celle-ci reste exemptée de l'application des articles du CMF.

C. LA GARANTIE DE L'ÉTAT POUR LES EMPRUNTS ÉMIS PAR L'UNÉDIC EN 2018

Depuis 2010, la loi de finances rectificative de fin d'exercice est systématiquement l'occasion d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic.

Le présent article a pour objet cette autorisation au titre de l'année 2018, dans la limite d'un plafond global en principal de 4,5 milliards d'euros. Selon l'évaluation préalable du présent article, le plafond de garantie a été fixé en fonction du remboursement de 1,55 milliard d'euros de titres obligataires arrivant à échéance le 1^{er} juin 2018, du besoin de financement prévisionnel de 2,6 milliards d'euros en 2018 et d'une provision pour aléas de 0,3 milliard d'euros, soit un total de 4,45 milliards d'euros. La prévision du Gouvernement est plus optimiste que celle formulée par l'Unédic anticipant une dégradation de la trésorerie de 3,25 milliards d'euros en 2018, dans le cadre de ses prévisions pour les années 2017 et 2018⁽²⁾. Selon les éléments transmis par le Gouvernement, l'écart de prévision résulte d'hypothèses macroéconomiques distinctes. Ainsi, la masse salariale augmenterait de 3,1 % en 2018 selon les prévisions du Gouvernement, contre 2,6 % seulement selon les prévisions de l'Unédic. Les prévisions du Gouvernement ont été établies en cohérence avec les hypothèses macroéconomiques réalisées dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques et détaillées dans le *Rapport économique, social et financier* (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2018.

*

* *

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, article 107.

(2) Unédic, 25 octobre 2017.

La commission aborde l'amendement CF299 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Comme vous le savez, l'État garantit d'ores et déjà l'Unédic à hauteur d'une trentaine de milliards d'euros – puisque pas un banquier ne voudrait prêter à un organisme qui a 40 milliards d'euros de dépenses pour quelque 36 milliards de recettes.

J'ai été surpris que le plafond d'autorisations d'emprunts contractés par l'Unédic en 2018 soit fixé par le projet de loi à 4,5 milliards d'euros. Ce montant correspond en effet à l'addition du déficit prévisionnel de 2017, qui est de 3 milliards d'euros, et des 1,55 milliard d'euros de titres obligataires arrivant à échéance au 1^{er} juin 2018. On ne peut garantir à la fois le déficit de l'Unédic et le remboursement d'une partie de sa dette.

M. le Rapporteur général. L'article 34 vise en effet à augmenter le niveau de garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic à hauteur de 4,5 milliards d'euros. Ce niveau de garantie résulte de trois éléments de prévision au titre de l'exercice 2018 : le remboursement de 1,55 milliard d'euros de titres obligataires arrivant à échéance le 1^{er} juin 2018 ; un besoin de financement prévisionnel de 2,6 milliards d'euros en 2018 ; enfin, une provision pour aléas de 0,3 milliard d'euros – soit un besoin de financement total de 4,45 milliards d'euros.

Vous contestez le financement de remboursements de titres obligataires par de nouveaux emprunts. Nous ne pouvons que partager avec vous ce constat. Toutefois, les ressources et les charges de l'Unédic ne permettent pas encore d'assurer une bonne gestion financière et budgétaire de l'organisme. Il est donc nécessaire de prévoir les voies et moyens garantissant les ressources nécessaires à son besoin de financement. J'émetts un avis défavorable à votre amendement mais je partage votre avis quant à la nécessité de trouver rapidement le moyen de redresser la situation financière de l'Unédic, et ce, de manière pérenne. Il reviendra au Gouvernement de s'engager clairement en séance publique sur ce point.

M. Charles de Courson. Je veux bien que nous financions les 3 milliards d'euros de déficit de l'Unédic mais pas les 1,55 milliard d'euros qui correspondent à une dette que nous avons garantie.

M. le président Éric Woerth. Comme les titres obligataires arrivent à échéance, j'imagine qu'il faut les refinancer. Nous demanderons des précisions au Gouvernement. Maintenez-vous votre amendement, monsieur de Courson ?

M. le Rapporteur général. Je préférerais que vous le retiriez pour le redéposer en séance publique. Je réitérerai dans l'hémicycle mon souhait que soit assurée la bonne gestion de l'Unédic.

M. Charles de Courson. Je retire mon amendement.

L'amendement CF299 est retiré.

*Puis la commission **adopte** l'article 34 sans modification.*

*

* *

Article 35

Bonification des prêts de haut de bilan bonifiés contractés par les organismes de logement social auprès du fonds d'épargne

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État à la Caisse des dépôts et consignations au titre de la bonification des prêts de haut bilan bonifiés par la société Action Logement Services.

La garantie de l'État couvre un engagement jusqu'en 2045 au plus tard, dans la limite d'un montant maximal cumulé de 1,2 milliard d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État à la Caisse des dépôts et consignations au titre de la bonification des prêts de haut bilan bonifiés par la société Action Logement Services. Celle-ci prend l'engagement de verser une contribution annuelle à la Caisse des dépôts et consignations.

La garantie de l'État couvre l'éventuel non-paiement de la contribution annuelle par la société Action Logement Services. La garantie couvre cet engagement jusqu'en 2045 au plus tard, dans la limite d'un montant maximal cumulé de 1,2 milliard d'euros.

Le présent article prévoit la conclusion d'une convention entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations et la société Action Logement Services, afin de définir les modalités de paiement de la contribution annuelle et de la garantie de l'État associée.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT PRÉVUE DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit plusieurs réformes des aides personnelles au logement et de la politique des loyers dans le parc social. Le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale a rédigé un commentaire détaillé de cet article ⁽¹⁾.

Les aides personnelles au logement désignent trois catégories d'aides :

– l'aide personnalisée au logement (APL), régie par le code de la construction et de l'habitation (CCH) (article L. 351-1 et suivants) ;

– l'allocation de logement familiale (ALF), relevant du code de la sécurité sociale (article L. 542-1) et destinée aux familles ;

– et l'allocation de logement sociale (ALS), relevant également du code de la sécurité sociale (article L. 831-1), attribuée sous condition de ressources aux personnes ne bénéficiant ni de l'ALF ni de l'APL.

Les trois aides disposent d'un volet locatif (destiné aux locataires de logement) et un volet accession (destiné aux acquéreurs d'un logement), elles ne peuvent se cumuler.

1. La suppression des aides personnelles à l'accession

Les personnes accédant à la propriété peuvent bénéficier du volet accession des aides au logement, à la condition que celui-ci constitue leur résidence principale. Les aides sont financées par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et versées sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA). Elles prennent en charge une partie des mensualités de remboursement des emprunts contractés pour acquérir un logement neuf ou ancien.

Selon les éléments transmis au rapporteur spécial par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), il apparaît que 435 000 personnes bénéficiaient des aides à l'accession au 31 décembre 2016, soit 6,7 % de l'ensemble des bénéficiaires des aides au logement. Ce chiffre est en baisse de 29 % par rapport au niveau de 2008, où 616 000 personnes bénéficiaient des aides à l'accession. Ainsi, le montant total des prestations versées au titre de l'accession a diminué de 19 % entre 2008 et 2016, passant de 1,02 milliard d'euros à 831 millions d'euros.

(1) Voir commentaire détaillé de l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018, au sein du rapport de M. Jolivet, rapporteur spécial ([lien](#)).

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 supprime l'octroi des aides à l'accession pour les nouveaux demandeurs, à compter du 1^{er} janvier 2018. **L'économie budgétaire pour le FNAL s'élèverait à 50 millions d'euros au titre de l'exercice 2018.**

2. La création d'une « réduction de loyer de solidarité » couplée à la diminution de l'aide personnalisée au logement pour les locataires du parc social

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 instaure une « réduction de loyer de solidarité », applicable à tous les organismes de logement social, visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, et aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logement sociaux.

Les logements concernés par la réduction de loyer sont ceux ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement. La réduction de loyer s'applique « *aux locataires dont les ressources sont inférieures à un plafond fonction de la composition du foyer et de la zone géographique* ». Un plafond maximal de réduction de loyer de solidarité et une réduction réelle seront fixés chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget.

Parallèlement, l'article 52 du projet de loi de finances prévoit que les locataires bénéficiant de la réduction de loyer au titre du présent article aient une diminution de leur aide personnalisée au logement, dans une fourchette comprise entre 90 et 98 % de la réduction de loyer. Ainsi, les locataires concernés seront légèrement gagnants avec la mise en place de ces deux mesures, tandis que les bailleurs sociaux supporteront la réduction de loyers *via* la baisse des sommes versées au titre des aides personnalisées au logement ⁽¹⁾.

Selon l'évaluation préalable de l'article 52 précité, les **deux mesures diminueraient de 1,72 milliard d'euros les ressources des organismes de logement social au titre de l'exercice 2018**. À titre de comparaison, le montant des aides personnalisées au logement accordées aux locataires et versées aux bailleurs sociaux s'élevait à 8 milliards pour 2,8 millions de foyers en 2016.

Selon les éléments recueillis par le rapporteur spécial, ces mesures devraient conduire 184 organismes de logement social à avoir un autofinancement négatif dès 2018, risquant de limiter l'effort d'investissement en faveur de la construction de logements neufs et de la réhabilitation du parc existant.

Compte tenu de ces risques et de la réaction des bailleurs sociaux, le Gouvernement a engagé une concertation avec les acteurs du secteur, afin de modifier le dispositif initial du projet de loi de finances, avec deux objectifs :

(1) NB : la réforme concernerait également 60 000 ménages bénéficiant d'une aide personnalisée au logement comprise entre 0 et 10 euros et donc non versée ; et 100 000 locataires qui seraient éligibles à la réduction de loyer compte tenu de leurs revenus, mais qui ne bénéficient pas d'aide personnalisée au logement.

– maintenir un quantum d'économies budgétaires ou de nouvelles recettes identique ;

– préserver la capacité d'investissement des bailleurs sociaux.

Ainsi, le dispositif du projet de loi de finances pour 2018 devrait évoluer au cours de la discussion parlementaire.

La modification de l'article 52 du projet de loi de finances, en première lecture à l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a modifié l'article 52 du projet de loi de finances en adoptant un amendement déposé par le Gouvernement ⁽¹⁾.

À cette occasion, le Gouvernement a pris l'engagement de procéder à une hausse progressive du montant total des réductions de loyer de solidarité : 800 millions d'euros en 2018, 1,2 milliard d'euros en 2019 et 1,5 milliard d'euros à compter de 2020. En contrepartie, l'amendement prévoit la possibilité de moduler plus fortement la cotisation prélevée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) afin d'en affecter une fraction au FNAL et garantir ainsi, dès 2018, une réduction de 1,5 milliard d'euros de crédits de l'État au FNAL.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements identiques supprimant le neuvième alinéa de l'article 52 du projet de loi de finances, afin de maintenir le seuil de déclenchement du supplément de loyer de solidarité à 120 % des plafonds de ressources ⁽²⁾. La version initiale du texte prévoyait un seuil de déclenchement au premier euro de dépassement des plafonds de ressources.

(1) Amendement n° II-564 du Gouvernement, adopté le 2 novembre 2017.

(2) Amendements n° II-357, II-395 et II-673 de MM. Pupponi, Peu et Jolivet.

Par ailleurs, le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé des mesures visant à permettre aux organismes de logement social de financer la baisse de loyers tout en maintenant des objectifs de production de logements ambitieux.

B. LES ANNONCES DU GOUVERNEMENT COMPLÉTANT LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

1. L'amélioration des outils de financement du logement social

Le Gouvernement a décidé une réforme du livret A, afin de réduire de manière pérenne les charges financières des organismes de logement social.

Ainsi, le Gouvernement a annoncé **la stabilisation du taux du livret A à son niveau actuel pendant deux ans**. Aux termes des articles L. 221-5 et suivants du CMF, une quote-part des dépôts collectés au titre du livret A est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations dans le fonds dit d'épargne. Les sommes centralisées sont employées en priorité au financement du logement social. À ce titre, la Caisse des dépôts et consignations octroie des prêts aux bailleurs sociaux, selon des conditions de financement majoritairement indexées sur le taux du

livret A. Dès lors, la garantie de stabilité du taux du livret A à 0,75 % constitue un gage de financement à un taux très faible pour les bailleurs sociaux, en particulier dans un contexte de reprise de l'inflation.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite **réviser la formule de calcul du taux de livret A** au cours des prochains mois afin de garantir un taux plus faible que celui résultant de la formule actuelle, lorsque les taux d'intérêt sont durablement inférieurs à l'inflation. La nouvelle formule de calcul s'appliquerait à compter de début 2020. Ces deux mesures visent à **réduire de façon structurelle les charges financières du secteur du logement social**.

Le Gouvernement envisage également de **renforcer le supplément de loyer de solidarité**, perçu auprès des locataires du parc social qui dépassent les plafonds de ressources.

Enfin, le Gouvernement a demandé à la Caisse des dépôts et consignations de proposer **une offre d'allongement jusqu'à dix ans de la maturité des prêts aux bailleurs sociaux**, sur une enveloppe d'environ 30 milliards d'euros d'encours.

2. Les mesures de soutien à l'investissement

Le Gouvernement propose de mettre à disposition des organismes de logement social **une enveloppe de financement complémentaire de 4 milliards d'euros de prêts à taux fixe et remboursement *in fine***, financés pour moitié par la Banque européenne d'investissement et pour moitié par la section générale de la Caisse des dépôts et consignations.

Le Gouvernement propose également la **mise en place d'une enveloppe additionnelle de 2 milliards d'euros de prêts de haut de bilan bonifiés**, dont l'intégralité de la bonification serait assurée par le groupe Action Logement (voir *infra*).

Le Gouvernement pourrait **accroître l'offre de prêts éco-PLS de 200 millions d'euros par an**, prévue dans le cadre du Grand plan d'investissement, portant l'enveloppe annuelle à 600 millions d'euros jusqu'en 2022.

Il envisage également de **faciliter, aux niveaux législatif et réglementaire, les cessions d'actifs pour les organismes de logement social**, afin d'accroître leurs capacités de financement de nouveaux logements.

Enfin, il souhaite **instaurer un mécanisme de péréquation adéquat** entre les organismes de logement social.

C. LA MISE EN PLACE DE PRÊTS DE HAUT DE BILAN BONIFIÉS POUR LES BAILLEURS SOCIAUX, À HAUTEUR DE 2 MILLIARDS D'EUROS

1. La première enveloppe de prêts de haut de bilan bonifiés, lancée en 2016

En mai 2016, le Gouvernement a mis en place avec la Caisse des dépôts et consignations **une enveloppe de financements de 2 milliards d'euros à destination des bailleurs sociaux**. Cette enveloppe a été financée à parité par la Caisse et la Banque européenne d'investissement.

Le financement a pris la forme de prêts bonifiés, de très long terme (30 à 40 ans), avec pendant vingt ans un taux d'intérêt fixé à 0 % et un différé d'amortissement. La bonification représente le dispositif de prise en charge des taux d'intérêt, permettant de les réduire à zéro pour les bailleurs sociaux. En l'espèce, la bonification a été prise en charge à parité par la Caisse des dépôts et consignations et Action Logement, pour un montant respectif de 300 millions d'euros versés en intégralité en amont.

Les prêts sont dits de haut de bilan, dans la mesure où ils peuvent s'assimiler à des quasi-fonds propres, compte tenu de leur durée et du taux d'intérêt nul au cours des vingt premières années. Ainsi, ils doivent générer un effet levier dans le secteur du logement social estimé à plus de 7 milliards d'euros d'investissements supplémentaires. Dès lors, les prêts devraient permettre l'accompagnement à la rénovation de 150 000 logements et à la création de 20 000 logements sociaux supplémentaires d'ici 2019.

La période de souscription des prêts a été ouverte du 3 juin au 15 juillet 2016. Elle aurait donné lieu à des demandes de souscription de la part de 440 bailleurs pour un montant total de 6,5 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros pour la construction de 119 000 logements et 3,5 milliards d'euros en faveur de la réhabilitation de 330 000 logements.

2. La mise en place d'une nouvelle enveloppe de prêts de haut de bilan bonifiés

Le Gouvernement a souhaité mettre en place une deuxième enveloppe de prêts de haut de bilan bonifiés **pour un montant de 2 milliards d'euros, financés par la section générale de la Caisse des dépôts et consignations**.

Les prêts bénéficieraient de nouveau d'une période d'au maximum vingt ans sans intérêts. **Le groupe Action Logement prendrait en charge l'intégralité de la bonification**. La contribution d'Action Logement serait versée de manière étalée à la Caisse des dépôts et consignations, sur toute la durée de différé d'amortissement en capital des prêts. **Le coût de la bonification est évalué entre 600 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros**.

Cette deuxième enveloppe permettra aux organismes de logement social de substituer ces prêts à des fonds propres et ainsi de poursuivre leur politique d'investissement dans la construction ou la rénovation de logement. Cette mesure vise à compenser les effets de l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018, qui devrait réduire les liquidités de ces organismes.

Le présent article s'inscrit dans le cadre de cette deuxième enveloppe de prêts de haut de bilan bonifiés. Il vise à accorder la garantie de l'État à la Caisse des dépôts et consignations vis-à-vis du versement de la bonification d'Action Logement à cette dernière.

D. LES GARANTIES DE L'ÉTAT

Aux termes de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, les lois de finances autorisent l'octroi des garanties de l'État et fixent leur régime. Compte tenu de leur nature, les dispositifs de garantie ne donnent lieu à des dépenses budgétaires qu'en cas de réalisation du risque.

L'ensemble des dispositifs de garantie de l'État sont retracés au sein du compte général de l'État, en tant qu'engagements hors bilan. Par ailleurs, le programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* portent les dépenses budgétaires qui découlent de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA GARANTIE DE LA CONTRIBUTION ASSOCIÉE À LA BONIFICATION DES PRÊTS

La bonification des prêts de haut de bilan donnera lieu au versement d'une somme comprise entre 600 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros de la société Action Logement Services à la Caisse des dépôts et consignations.

Le Gouvernement souhaite protéger la Caisse des dépôts et consignations en lui accordant à titre gratuit la garantie de l'État. Celle-ci est prévue au I du présent article au titre de l'engagement de la société Action Logement Services de verser une contribution annuelle à la Caisse.

La garantie couvre l'éventuel non-paiement des sommes dues par Action Logement Services au titre de cet engagement **jusqu'en 2045 au plus tard, dans la limite d'un montant maximal cumulé de 1,2 milliard d'euros.**

(1) Aux termes du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le troisième alinéa du **I** du présent article précise que l'État est subrogé dans les droits et actions de la Caisse des dépôts et consignations à l'égard d'Action Logement Services, en cas de mise en œuvre de la garantie.

Selon l'évaluation préalable du présent article, la probabilité de non-paiement de la contribution par Action Logement Services est « extrêmement réduite ».

Le groupe Action Logement

Action Logement est issue d'initiatives patronales individuelles lancées en 1943, visant à faire participer les entreprises au logement des salariés.

Depuis la loi du 11 juillet 1953, les entreprises sont dans l'obligation de participer aux dépenses consacrées au logement de leurs salariés⁽²⁾.

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est une contribution obligatoire pour les entreprises et les établissements publics industriels et commerciaux de plus de vingt salariés, dont le taux, initialement fixé à 1 %, s'élève depuis 1992, à 0,45 % de leur masse salariale. Les entreprises ont le choix entre investir directement cette somme en faveur du logement de leurs salariés ou la verser à un collecteur agréé, un comité interprofessionnel du logement (CIL), qui se charge ensuite de l'investir dans la construction de logement ou de la distribuer en aides aux salariés des entreprises assujetties. Ces collecteurs, gérés de manière paritaire par des représentants des organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national, se sont rassemblés au sein du réseau Action Logement, avec pour tête de réseau l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL).

La loi du 1^{er} juin 2016 a mis en place une **nouvelle organisation en créant le groupe Action Logement à compter du 1^{er} janvier 2017**, avec trois entités distinctes : Action Logement Services, Action Logement Groupe et Action Immobilier⁽¹⁾.

Action Logement Groupe est la structure faitière associative de pilotage.

Action Logement Services, société par actions simplifiées unipersonnelle (SASU), assure la collecte de la PEEC, ainsi que la délivrance des aides financières et des services pour les personnes morales ou physiques. Elle contribue également au financement du logement social et des politiques publiques avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

Action Logement Immobilier, SASU, met en œuvre la stratégie immobilière du groupe, via des prises de participations dans de nombreuses filiales immobilières. Elle construit et finance des logements sociaux et intermédiaires, prioritairement dans les zones tendues.

(1) Loi n° 2016-719 du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation.

(2) Loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier.

Ainsi, les ressources annuelles de la société de l'ordre de 3 milliards d'euros devraient permettre d'absorber le financement échelonné de la bonification sur une période maximale de 27 ans. Cela représenterait en effet un montant annuel de versement compris entre 22,2 millions d'euros et 44,4 millions d'euros, selon les estimations du coût total de la bonification. Selon les éléments transmis par le Gouvernement, le montant de 60 millions d'euros par an pendant vingt ans, ayant servi de base au calcul du montant plafond de la garantie, constitue un niveau de précaution qui ne devrait pas être atteint.

En outre, l'État exerce une surveillance de l'équilibre financier de la société, *via* la convention quinquennale conclue avec celle-ci et les pouvoirs des commissaires du Gouvernement présents au conseil d'administration. Ces derniers ont un droit de veto s'agissant des délibérations compromettant l'équilibre entre les emplois et les ressources des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction et des délibérations compromettant la capacité du groupe ou de la société à tenir ses engagements financiers.

Enfin, la société présente une situation financière très saine, avec des fonds propres estimés à près de 12,8 milliards d'euros et un ratio de solvabilité de 88 %.

B. LA CONVENTION CONCLUE ENTRE L'ÉTAT, LA SOCIÉTÉ ACTION LOGEMENT SERVICES ET LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Le **II** du présent article prévoit la conclusion d'une convention entre les ministres chargés de l'économie et du budget, la Caisse des dépôts et consignations et la société Action Logement Services.

Celle-ci définira les **modalités du paiement de la contribution annuelle versée par la société Action Logement Services** à la Caisse des dépôts et consignations.

Celle-ci précisera les **modalités d'appel de la garantie de l'État** à la Caisse des dépôts et consignations au titre du paiement de la contribution annuelle par la société Action Logement Services.

Enfin, il détaillera les **sûretés et contre-garanties accordées à l'État** par Action Logement Services au titre du mécanisme principal de garantie. L'exposé des motifs du présent article mentionne la possibilité de prise de nantissements de créances d'Action Logement Services au profit de l'État.

*

* *

La commission adopte l'article 35 sans modification.

*

* *

III. – AUTRES MESURES

Article 36

Impact de l'assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP)

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article supprime le bénéfice du fonds de soutien au développement des activités périscolaires pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, ou les organismes de gestion d'écoles privées sous contrat, qui ont opté pour un retour à la semaine scolaire de quatre jours.

Dernières modifications législatives intervenues

Les articles 128 et 138 de la loi de finances pour 2017 ont modifié l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui a institué le fonds de soutien.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article vise à supprimer le bénéfice du fonds de soutien au développement des activités périscolaires pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, ou les organismes de gestion d'écoles privées sous contrat, qui ont décidé conjointement avec un ou plusieurs conseils d'école de revenir à une semaine scolaire de quatre jours.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES DANS LE PREMIER DEGRÉ

1. Le décret relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires

Le décret du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires a mis en place une réforme des rythmes scolaires⁽¹⁾. Celle-ci visait à mieux répartir le temps d'enseignement sur la semaine en assurant une plus grande régularité des apprentissages. Il s'agissait de répondre à la nécessité d'un meilleur respect des rythmes naturels d'apprentissage

(1) Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

et de repos des élèves, en réduisant la durée quotidienne des enseignements et en instaurant une cinquième matinée hebdomadaire de classe.

Le décret a notamment prévu que :

– la **semaine scolaire** comporte **vingt-quatre heures d’enseignement**, réparties sur **neuf demi-journées** ;

– les **heures d’enseignement** sont organisées les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin, à raison de **cinq heures trente maximum par jour** et de **trois heures trente maximum par demi-journée** ;

– la **pause méridienne** ne peut être inférieure à **une heure trente** ;

– les élèves peuvent bénéficier chaque semaine d’activités pédagogiques complémentaires, au titre du soutien aux élèves en difficulté, d’une aide au travail personnel ou d’une activité prévue par le projet d’école.

2. La loi d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République

La loi du 8 juillet 2013 d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République a confirmé et mis en perspective la réforme des rythmes scolaires⁽¹⁾. Celle-ci consistait « *à revenir à neuf demi-journées de classe, pour instaurer une continuité dans la semaine scolaire et pour mieux organiser les apprentissages* »⁽²⁾. La matinée d’enseignement supplémentaire devait en principe prendre place le mercredi, avec des possibilités de dérogation sollicitée auprès des autorités académiques.

Celle-ci visait à alléger les journées de classe, en répartissant mieux le temps scolaire et ainsi améliorer l’efficacité des apprentissages. Elle devait également permettre la mise en place d’une aide au travail personnalisée pour l’ensemble des enfants et offrir par petits groupes d’élèves des activités pédagogiques complémentaires après le temps de classe.

Cette nouvelle organisation du temps scolaire dans le premier degré est entrée en vigueur à partir de la rentrée 2013 et a été généralisée à compter de la rentrée 2014. Lors de cette rentrée, seules 1,5 % des communes avaient prévu des enseignements le samedi matin, la quasi-totalité des communes avaient fait le choix d’organiser la matinée de classe supplémentaire le mercredi⁽³⁾.

(1) *Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d’orientation et de programmation pour la refondation de l’école de la République.*

(2) *Annexe de la loi précitée.*

(3) *Ministère de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche, Guide pratique des rythmes à l’école – Créer les conditions pour la réussite de tous les élèves, édition 2014/2015, page 6.*

B. LA MISE EN PLACE D'UN FONDS DE SOUTIEN DÉDIÉ AUX COMMUNES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

1. La création d'un fonds d'amorçage

L'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 a créé un fonds en faveur des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles leur ont été transférées, ou des organismes de gestion des écoles privées, « *afin de contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires au bénéfice des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat* ».

Initialement, le fonds avait été institué à titre d'amorçage pour les années scolaires 2013-2014 et 2014-2015, afin d'aider les collectivités territoriales dans la mise en place de cette nouvelle organisation des rythmes scolaires et afin de développer les activités périscolaires. L'objet du fonds d'aide était « *de mettre tout en œuvre pour garantir un accueil de qualité pour l'ensemble des élèves jusqu'à 16 h 30 au moins* »⁽¹⁾.

Les aides versées par le fonds étaient de deux ordres :

– une **aide forfaitaire** d'un montant de **50 euros par élève** versée à chaque commune ou EPCI ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires ;

– une **majoration forfaitaire** d'un montant de **40 euros par élève**, pour les communes anciennement éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « cible »⁽²⁾ ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible »⁽³⁾, pour les communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficiant de la quote-part de la dotation d'aménagement, pour la collectivité de Saint-Martin.

Les aides du fonds étaient versées en deux fois au cours de l'année scolaire : un premier tiers au cours du dernier trimestre de l'année civile et le solde (soit les deux tiers de l'aide) au cours du premier trimestre de l'année civile suivante. L'effectif d'élèves pris en compte pour la détermination du montant de l'aide correspond à l'effectif des élèves scolarisés au 15 octobre de chaque année.

La gestion du fonds a été confiée, pour le compte de l'État, à l'Agence de services et de paiement.

(1) *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, page 59.*

(2) *Soit les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes de moins de 10 000 habitants classées selon leur indice synthétique de ressources et de charges.*

(3) *Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.*

La loi de finances pour 2014 a prorogé le bénéfice de l'aide forfaitaire, qui ne devait concerner que la rentrée scolaire 2013-2014, à la rentrée scolaire 2014-2015 ⁽¹⁾.

Les lois de finances initiales pour 2016 ⁽²⁾ et pour 2017 ⁽³⁾ ont actualisé les références visant les communes éligibles à la majoration forfaitaire, compte tenu des modifications relatives aux dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de solidarité rurale.

2. La pérennisation du fonds d'aide, dans le cadre des projets éducatifs territoriaux

La loi de finances pour 2015 a pérennisé le fonds d'aide en le renommant fonds de soutien au développement des activités périscolaires dans le premier degré, en faveur des communes, le cas échéant, des EPCI ⁽⁴⁾ et des organismes de gestion des écoles privées

Par ailleurs, elle a prévu une nouvelle condition au versement de l'aide, consistant en l'organisation des activités périscolaires dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT), prévu à l'article L. 511-1 du code de l'éducation.

Le projet éducatif territorial a été introduit par l'article 66 de la loi précitée d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Celui-ci « *vise notamment à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques et activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication* ».

Le projet éducatif territorial associe aux services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale, d'autres administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations. L'élaboration et la mise en application de ce projet sont suivies par un comité de pilotage.

Enfin, le décret du 17 août 2015 a modifié les modalités de versement des aides du fonds, qui interviennent en deux temps, pour un tiers avant le 31 décembre de chaque année, et pour le solde avant le 30 juin de chaque année ⁽⁵⁾.

Au titre de l'exercice **2017**, la loi de finances initiale a prévu un niveau de crédits budgétaires fixé à **372,9 millions d'euros**, afin de financer le fonds de soutien au développement des activités périscolaires dans le premier degré.

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 125.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 150.

(3) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 138.

(4) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 96.

(5) Décret n° 2015-996 du 17 août 2015 portant application de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et relatif au fonds de soutien au développement des activités périscolaires.

C. LA POSSIBILITÉ DE DÉROGER À L'ORGANISATION DES RYTHMES SCOLAIRES

1. La possibilité de déroger, à titre expérimental, à l'organisation de la semaine scolaire

Le décret du 7 mai 2014 a autorisé les expérimentations, pour une durée de trois ans, visant à déroger à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires ⁽¹⁾.

Celles-ci devaient être autorisées par le recteur d'académie, sur une proposition conjointe de la commune ou de l'EPCI et d'un ou plusieurs conseils d'école. Toutefois, ces adaptations à l'organisation de la semaine scolaire ne pouvaient pas avoir pour effet :

– de répartir les enseignements sur **moins de huit demi-journées** par semaine, **comprenant au moins cinq matinées** ;

– ni d'organiser les heures d'enseignement sur **plus de vingt-quatre heures hebdomadaires** ;

– ni sur **plus de six heures par jour** et **trois heures trente par demi-journée** ;

– ni de réduire ou d'augmenter sur une année scolaire le nombre d'heures d'enseignement, ni de modifier leur répartition.

Cette souplesse dans la mise en œuvre des rythmes scolaires visait à mieux prendre en compte la spécificité de certains contextes locaux. Concrètement, cela a permis à des écoles de prévoir par exemple des semaines avec moins de vingt-quatre heures d'enseignement. En contrepartie, celles-ci ont diminué le nombre de jours de vacances scolaires d'été afin de respecter le nombre d'heures d'enseignement annuel fixé à 864 heures ⁽²⁾.

Au cours de la rentrée 2014, sur les 23 000 communes comptant une école publique, 87 % d'entre elles ont opté pour l'organisation des rythmes scolaires tels que prévus par le décret du 24 janvier 2013 et 13 % ont souhaité expérimenter une organisation différente rendue possible par le décret du 7 mai 2014 ⁽³⁾.

Plus de la moitié de ces expérimentations étaient concentrées dans vingt départements, essentiellement dans le quart Sud-Est, dans les départements d'outre-mer, le Nord et la région parisienne.

(1) Décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.

(2) Circulaire du ministère de l'éducation nationale n° 2014-063 du 9 mai 2014.

(3) Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, guide pratique précité, page 6.

La première loi de finances rectificative pour 2014 a étendu le bénéfice des aides du fonds aux communes dont tout ou partie des écoles publiques mettaient en place ce type d'expérimentations⁽¹⁾. Les aides étaient calculées en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans la ou les écoles participant à l'expérimentation.

2. La pérennisation de la dérogation à l'organisation de la semaine scolaire

Le décret du 1^{er} août 2016 a inscrit les dispositions à caractère expérimental du décret du 7 mai 2014 précité dans le droit commun⁽²⁾.

Sur demande conjointe d'une commune ou d'un EPCI et d'un ou plusieurs conseils d'école, le directeur académique, agissant par délégation du recteur d'académie, peut autoriser des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire *« lorsqu'elles sont justifiées par les particularités du projet éducatif territorial »*⁽³⁾.

Les modalités de dérogation à l'organisation de la semaine scolaire demeurent soumises aux mêmes restrictions que celles qui étaient prévues par le décret du 7 mai 2014.

La loi de finances pour 2017 a tiré les conséquences de la pérennisation des organisations dérogoires de temps scolaire en prévoyant que les communes, dont les écoles maternelles et élémentaires publiques et privées sous contrat sont concernées par ces dérogations, pourront bénéficier du fonds de soutien⁽⁴⁾. Elle a également prévu que sont comptabilisés les élèves des écoles privées sous contrat, *« dont l'organisation de la semaine scolaire sur moins de neuf demi-journées d'enseignement est identique à celle des écoles publiques situées sur le territoire de la commune et qui bénéficient d'activités périscolaires organisées par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale »*.

D. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES DÉROGATIONS À L'ORGANISATION DE LA SEMAINE SCOLAIRE PRÉVU EN JUIN 2017

1. Un retour possible à la semaine de quatre jours d'enseignement

Conformément aux engagements du Président de la République, le décret du 27 juin 2017 a ouvert la possibilité au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), sur proposition conjointe d'une commune ou d'un EPCI et d'un ou plusieurs conseils d'école, d'autoriser des adaptations à

(1) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, article 32.

(2) Décret n° 2016-1049 du 1^{er} août 2016 autorisant des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

(3) Il de l'article D. 521-12 du code de l'éducation.

(4) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 128.

l'organisation de la semaine scolaire ayant pour effet de **répartir les heures d'enseignement hebdomadaires sur huit demi-journées et quatre jours** ⁽¹⁾.

Cette nouvelle dérogation est applicable dès la rentrée 2017, dès lors que le directeur des services départementaux de l'éducation nationale a arrêté les modifications au plus tard le 8 juillet 2017.

2. Un tiers des communes ont opté dès la rentrée 2017 à un retour à la semaine de quatre jours d'enseignement

Selon les éléments rendus publics par le Gouvernement, il apparaît que 36,8 % des communes ayant au moins une école publique, soit 31,8 % des écoles, ont choisi un retour à une semaine de quatre jours à compter de la rentrée 2017. Cela correspond à un peu plus d'un quart des élèves de l'école primaire (28,7 %) ⁽²⁾. Ce sont plutôt les communes rurales qui ont choisi cette organisation de la semaine scolaire.

TAUX DE PASSAGE À QUATRE JOURS À LA RENTRÉE 2017

(en pourcentage)

Académie	Taux de passage à quatre jours	Académie	Taux de passage à quatre jours
Aix-Marseille	54	Martinique	97
Amiens	37	Montpellier	53
Besançon	25	Nancy-Metz	30
Bordeaux	20	Nantes	13
Caen	24	Nice	84
Clermont-Ferrand	22	Orléans-Tours	23
Corse	96	Poitiers	9
Créteil	33	Reims	33
Dijon	22	Rennes	30
Grenoble	35	Rouen	40
Guadeloupe	61	Strasbourg	40
Lille	57	Toulouse	15
Limoges	25	Versailles	40
Lyon	24		

Source : ministère de l'éducation nationale ([lien](#)).

Le taux de passage à une semaine à quatre jours devrait croître lors de la rentrée 2018, du fait de communes supplémentaires choisissant cette organisation. Certaines villes, telles que Vallois par exemple, ont procédé à des consultations sur internet afin de connaître l'avis des parents d'élèves et des enseignants avant de décider un retour à une semaine de quatre jours.

(1) Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

(2) Communiqué de presse du ministre de l'éducation nationale, 18 juillet 2017.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE SUPPRESSION DU BÉNÉFICE DU FONDS POUR LES COMMUNES ET LES EPCI AYANT CHOISI DE REVENIR À LA SEMAINE DE QUATRE JOURS

Le présent article prévoit de tirer les conséquences du décret du 27 juin 2017 assouplissant les rythmes scolaires en recentrant les aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires.

Celles-ci ne seront versées aux communes, aux EPCI, lorsque les dépenses relatives à l'organisation des activités périscolaires des écoles leur ont été transférées, ou aux organismes de gestion des écoles privées, qu'à la condition :

– que les écoles maternelles et élémentaires publiques organisent leurs enseignements *« sur neuf demi-journées par semaine ou huit demi-journées par semaine comprenant cinq matinées »* ;

– que les écoles privées sous contrat organisent leurs semaines *« sur neuf demi-journées par semaine ou huit demi-journées par semaine comprenant cinq matinées »*, à condition, dans le second cas, que l'organisation soit identique à celle des écoles publiques situées sur le territoire de la commune et qu'elles bénéficient d'activités périscolaires organisées par la commune ou l'EPCI, dans le cadre du projet éducatif territorial conclu pour les élèves des écoles publiques.

Or, il est probable que certaines communes ou EPCI, revenant à la semaine de quatre jours, maintiennent des activités périscolaires. Toutefois, l'évaluation préalable du présent article précise que ces activités seraient organisées en complément de journées d'enseignement longues et s'écarteraient *« ainsi de l'objet du fonds de soutien, qui vise à accompagner l'offre d'activités sur un temps d'enseignement quotidien allégé »*.

Selon les éléments transmis par le Gouvernement, le temps dédié au périscolaire par ces communes serait réduit puisque les activités organisées par ces dernières au cours de la journée libérée du mercredi seraient, en l'absence de *continuum* avec des heures d'enseignement, de nature extra-scolaires et non périscolaires. Or, les charges afférentes à ces activités de nature extra-scolaires incombaient déjà, avant la généralisation des nouveaux rythmes à la rentrée scolaire 2014, aux communes. Selon le Gouvernement, le retour à cette organisation n'entraîne donc pas de charge nouvelle pour lesdites communes.

B. UNE SOURCE D'ÉCONOMIE BUDGÉTAIRE POUR L'ÉTAT

L'évaluation préalable du présent article souligne que la **mesure devrait être neutre pour les collectivités territoriales**. Les collectivités ayant décidé de revenir à la semaine de quatre jours ne seraient plus confrontées à la charge ayant

justifié la création du fonds de soutien. Il serait donc logique qu'elles en perdent le bénéfice.

Au niveau de l'État, le présent article se traduirait par une **économie de 110 millions d'euros** au titre de l'exercice **2018**. Le projet de loi de finances pour 2018 a prévu un niveau de crédits de 237,1 millions d'euros au titre du financement du fonds de soutien aux activités périscolaires dans le premier degré, soit un niveau en diminution de 135,8 millions d'euros par rapport à 2017.

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018 indiquait déjà que seules peuvent bénéficier du fonds de soutien « *les communes qui organisent la semaine scolaire de leurs écoles sur neuf demi-journées ou sur huit demi-journées dont cinq matinées* »⁽¹⁾.

Compte tenu des modalités de versement des aides par le fonds, un premier versement, correspondant au tiers de l'aide, devrait intervenir avant le 31 décembre 2017 au titre de l'année scolaire 2017-2018. Le second versement, correspondant au solde, interviendra avant le 30 juin 2018. Dès lors, le présent article devrait également représenter une mesure d'économie budgétaire pour l'État dès l'exercice 2017, évaluée à 35 millions d'euros.

*

* *

La commission étudie l'amendement CF68 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. L'article 36 tire les conséquences de l'assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires. De nombreuses collectivités locales ont en effet choisi de revenir à la semaine de quatre jours dès la rentrée 2017.

La commune de Nemours, dont Valérie Lacroute a été maire, a ainsi opté pour une semaine de quatre jours mais continue à organiser des activités périscolaires à l'heure du déjeuner, les lundis, mardis, jeudis et vendredis. Notre amendement vise à prévoir un soutien en faveur des communes qui sont dans une telle situation.

M. le Rapporteur général. L'article 36 vise à tirer les conséquences du décret du 27 juin dernier qui a assoupli les rythmes scolaires et permis un retour à la semaine de quatre jours. Selon les éléments rendus publics par le Gouvernement, 36,8 % des communes ayant au moins une école publique, soit 31,8 % des écoles, ont choisi un retour à la semaine de quatre jours à compter de la rentrée 2017. Cela concerne un peu plus d'un quart des élèves de l'école primaire.

(1) *Projet annuel de performances Enseignement scolaire, annexé au projet de loi de finances pour 2018, page 194.*

Cet article vise donc à recentrer les aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires aux communes et EPCI dont les écoles ont organisé leurs enseignements sur neuf demi-journées par semaine ou huit demi-journées par semaine comprenant cinq matinées. Il est en effet probable que certaines communes ou EPCI, revenant à la semaine de quatre jours, maintiennent des activités périscolaires. Soit dit entre nous, certaines communes rurales qui organisaient d'ores et déjà des activités périscolaires, se sont retrouvées, du jour au lendemain, grâce au dispositif d'aide, en situation de se les faire financer.

Toujours est-il que le Gouvernement considère que ces activités seraient organisées en complément de journées d'enseignement longues et s'écarteraient ainsi de l'objet du fonds de soutien qui vise à accompagner l'offre d'activités sur un temps d'enseignement quotidien allégé. C'était l'objet de la réforme des rythmes scolaires et de ce fonds. La réforme ne visait pas seulement à introduire des activités périscolaires mais également à modifier les rythmes d'enseignement à l'école. En définitive, le présent article est de bon sens : le fonds continuera à soutenir les communes et EPCI qui maintiennent une organisation des heures d'enseignement conforme à la réforme de 2013. Les collectivités locales qui décident librement de revenir à une organisation de quatre jours choisissent elles-mêmes de sortir de ladite réforme. Il est donc normal qu'elles ne bénéficient plus du fonds de soutien même si c'est douloureux.

Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Nous cherchons à faire des économies, mais l'État est géré d'une façon incroyable !

On donne en gros 50 euros par élève inscrit, et 90 euros dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU) ou les ZRR. Mais personne ne vérifie que les élèves participent aux activités.

Sept écoles sont implantées dans ma communauté de communes, et nous bénéficions d'une aide de la caisse d'allocations familiales (CAF) et d'une aide de l'État. Eh bien, comme les taux de participation des enfants sont très variables du fait des problèmes de transports scolaires, nous gagnions de l'argent !

La CAF, quant à elle, ne verse une aide que pour les élèves participant effectivement aux activités, alors que l'État donne pour tous les élèves inscrits. Pourquoi ne pas faire comme la CAF, ce serait de la bonne gestion, non ?

Enfin, on aide non pas les collectivités qui ont la compétence des écoles, mais les communes d'implantation des établissements. On marche sur la tête !

Je recevais ainsi pour ma commune une certaine somme, que, étant honnête, je reversais à ma communauté de communes. Les aides devraient être versées aux collectivités organisatrices de ces activités ! Je signale à M. le Rapporteur général qu'il y a là un gisement d'économies de quelques millions d'euros, soit 20 % à 30 % des sommes concernées.

M. Éric Coquerel. Nous soutiendrons cet amendement, car nous étions opposés à la réforme des rythmes scolaires, qui crée des inégalités territoriales. Dès lors, il ne nous paraît pas opportun de les renforcer par un article qui continue de permettre de bénéficier des crédits périscolaires.

M. François Pupponi. Je soutiendrai moi aussi cet amendement, mais pour une autre raison. On peut comprendre que lorsqu'un dispositif prend fin, son financement soit suspendu, c'est logique. Mais arrêter brutalement le financement dès le début du mois de septembre pose un problème. Certains contrats sont en cours et même si la semaine de quatre jours ne s'applique plus dès la rentrée, des frais engagés au cours de l'année continuent de courir. Peut-être faut-il maintenir le dispositif en 2017, quitte à l'arrêter en 2018.

Mme Véronique Louwagie. Pour la ville de Nemours, qui a poursuivi le dispositif car il était problématique de l'arrêter de façon brutale, la perte s'établit à 127 000 euros sur le fonds de soutien.

La commission rejette cet amendement.

Elle adopte ensuite l'article 36 sans modification.

*

* *

Puis elle adopte la seconde partie du projet de loi, modifiée.

*

* *

Elle adopte enfin l'ensemble du projet de loi modifié.

*

* *