N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour* **2017**
(n° 4061)

TOME II

EXAMEN DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

Volume 1

Examen des articles

PAR MME VALÉRIE RABAULT

Rapporteure générale,
Députée

SOMMAIRE

—

Pages

EXAMEN DES ARTICLES 7

Article liminaire : Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2017, prévisions d'exécution 2016 et exécution 2015 14

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER 24

TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES 24

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS 24

A. – Autorisation de perception des impôts et produits 24

Article 1er : Autorisation de percevoir les impôts existants 24

B. – Mesures fiscales 28

Article 2 : Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des classes moyennes et indexation du barème 28

Après l'article 2 84

Article additionnel après l'article 2 : Augmentation du taux de la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des SOFICA 92

Après l'article 2 94

Article 3 : Solidarité à l'égard des ayants droit des victimes d'acte de terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans leur mission 95

Article 4 : Mécanisme anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) 101

Article additionnel après l'article 4 : Régime fiscal des attributions gratuites d'actions (AGA) 129

Après l'article 4 132

Article 5 : Aménagement du régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux 133

Article 6 : Diminution à 28 % du taux normal de l'impôt sur les sociétés 155

Article 7 : Modification du régime du dernier acompte d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises 181

Après l'article 7 193

Article additionnel après l'article 7 : Extension de l'amortissement exceptionnel à l'acquisition de véhicules de 3,5 tonnes utilisant le carburant GNV 195

Après l'article 7 197

Article additionnel après l'article 7 : Prorogation du crédit d'impôt cinéma international jusqu'en 2022 210

Après l'article 7 211

Article 8 : Institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de la TASCOM 213

Article 9 : Harmonisation du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire 222

Article 10 : Prorogation du CITE et ouverture du cumul avec l'éco-PTZ sans condition de ressources 239

Après l'article 10 248

Article 11 : Possibilité pour le STIF de financer ses propres projets par une modulation de la TICPE en Île-de-France 252

Après l'article 11 261

Article additionnel après l'article 11 : Limitation de la hausse en 2017 du tarif de TICPE applicable au carburant GNV 263

Après l'article 11 264

Article additionnel après l'article 11 : Institution d'une taxe sur la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés en ligne 278

Article additionnel après l'article 11 : Application en Corse du droit de circulation sur les vins 280

Après l'article 11 281

Article additionnel après l'article 11 : Application en Corse de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) 282

Article 12 : Maintien des abattements d'impôt dans les zones franches d'activité en 2017 . 282

Après l'article 12 291

Article additionnel après l'article 12 : Déductibilité progressive de la TVA sur les achats d'essence des entreprises 302

Après l'article 12 303

Article 13 : Suppression de dépenses fiscales inefficaces ou inutiles 303

II. – RESSOURCES AFFECTÉES 341

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales 341

Article 14 : Fixation pour 2017 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL) 341

Après l'article 14 384

Article 15 : 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) 385

Article 16 : Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales 396

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers 404

Article 17 : Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public 404

Après l'article 17 452

Article 18 : Ressources de l'audiovisuel public 452

Après l'article 18 469

Article additionnel après l'article 18 : Suppression de la taxe sur les appellations d'origine et les indications géographiques protégées 471

Après l'article 18 471

Article additionnel après l'article 18 : Suppression de la taxe sur les produits de la mer 471

Article additionnel après l'article 18 : Taux de la contribution des installations nucléaires pour le financement de l'Institut de radioprotection être sûreté nucléaire (IRSN) 472

Article additionnel après l'article 18 : Transfert de recettes à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) 473

C. – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux 473

Article 19 : Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants 473

Article 20 : Réforme du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* 476

Article 21 : Relèvement du plafond de recettes du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* 488

Article 22 : Accroissement des recettes et élargissement des dépenses du compte d'affectation spéciale Transition énergétique 497

Article 23 : Modification du barème du malus automobile 510

Article 24 : Aménagement des ressources du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* 520

Article 25 : Création du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* 527

D. – Autres dispositions 535

Article 26 : Relations financières entre l'État et la sécurité sociale 535

Article 27 : Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne 552

TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES 555

Article 28 : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois 555

EXAMEN DES ARTICLES

Au cours de ses trois séances du mercredi 12 octobre 2016, la commission des finances a examiné la première partie du projet de finances pour 2017 (n° 2061).

M. le président Gilles Carrez. Nous devons examiner 327 amendements, dont je m'empresse de dire que nous les avons pour la plupart déjà vus au cours des années précédentes : je vous propose donc de nous en saisir avec attention, certes, mais aussi avec concision, et de nous concentrer sur les quelques débats de fond qui nous attendent.

Nous écoutons d'abord Mme la Rapporteure générale, qui va nous donner une vision d'ensemble de ce budget.

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. Je vous propose en effet de faire rapidement le point sur les grandes lignes de la première partie de ce projet de loi de finances.

Quels sont les objectifs de finances publiques ? Le Gouvernement nous propose une réduction du déficit public – c'est-à-dire du déficit de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités locales – de 11,5 milliards d'euros, afin de ramener ledit déficit à 2,7 % du produit intérieur brut (PIB).

Comment compte-t-il parvenir à ce résultat ? C'est une question que vous ne manquerez pas de me poser, et elle est bien légitime. Le Gouvernement attend, l'an prochain, 31,7 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Ce calcul repose sur une hypothèse d'élasticité de 1, soit une évolution des recettes parallèle à celle du PIB. De plus, le Gouvernement attend 3,9 milliards d'euros de recettes nouvelles : 1,9 milliard grâce à la lutte contre la fraude fiscale, 1,3 milliard du fait de mesures de trésorerie, 700 millions en raison de contentieux moins élevés que prévu.

M. le président Gilles Carrez. Permettez-moi de vous interrompre. Nous sommes ici en comptabilité nationale, n'est-ce pas ? Vous ne comptez donc pas dans ces recettes nouvelles les 4,3 milliards venus de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), qui seront pris en compte, en revanche, en comptabilité budgétaire ?

Mme la Rapporteure générale. C'est exactement cela. Je sais que certains seraient tentés d'instruire de mauvais procès sur les milliards que nous récupérons de la COFACE, mais ces milliards ne sont pas intégrés ici. Les mesures de trésorerie évoquées sont celles qui portent sur les acomptes, notamment le cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés (IS).

Le Gouvernement attend également 1,5 milliard d'euros de moindres recettes par rapport à 2016 : un milliard correspondant à la baisse de l'impôt sur le revenu (IR), 300 millions à la baisse de l'IS, 200 millions à des baisses de cotisations.

Quant aux dépenses, le Gouvernement fait l'hypothèse d'une évolution tendancielle de 23,8 milliards d'euros. Vous me demanderez ce que veut dire « tendancielle », et je serais tentée de vous avouer que je n'en sais rien : disons que c'est une observation par rapport au passé. Viennent s'ajouter à cela 6,3 milliards d'euros de dépenses nouvelles, notamment les dépenses de sécurité que nous avions déjà évoquées et 1,2 milliard d'euros de moindres économies sur les collectivités locales.

Il faut donc réaliser 9,9 milliards d'euros d'économies supplémentaires : 5 milliards proviendront de la réorientation du programme de stabilité, 1,5 milliard des administrations de sécurité sociale, un milliard des administrations locales, 1,2 milliard de la baisse de la charge de la dette grâce au faible niveau des taux, 1,2 milliard de décaissements moindres que prévu sur les programmes d'investissements d'avenir (PIA).

M. le président Gilles Carrez. Merci beaucoup, vraiment, de ce travail très utile. Si le Gouvernement faisait la même chose dans les documents qu'il nous fournit, cela faciliterait les choses ! Cet exposé est infiniment plus clair que l'exposé des motifs du projet de loi de finances... *(Applaudissements sur tous les bancs.)*

Il faut toujours souligner la valeur ajoutée des parlementaires, qui n'est pas suffisamment reconnue…

Mme la Rapporteure générale. Merci beaucoup, monsieur le président.

J'en viens au déficit structurel. L'objectif est d'atteindre 1,1 % du PIB. Je n'entre pas maintenant dans le débat sur la croissance potentielle et l'écart de production ou « output gap » : nous y reviendrons certainement. Quant à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), il est fixé à 2,1 % en 2017 contre 1,75 % en 2016, tandis que l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) est fixé à 2 % pour les dépenses totales, dont 1,7 % pour les dépenses de fonctionnement.

Si l'on calcule en euros « sonnants et trébuchants » – même si j'ai conscience que ce calcul introduit un biais, les euros de 2017 n'étant pas les mêmes que ceux de 2010 – l'évolution de la dépense publique est désormais parallèle à celle du PIB : les dépenses publiques n'augmentent pas plus que la richesse que nous créons collectivement, ce qui n'a pas toujours été le cas. Entre l'avant-dernière législature et celle-ci, la progression des dépenses publiques a été réduite de moitié, principalement grâce au ralentissement de l'augmentation des dépenses de sécurité sociale.

Pour faire répondre au président Carrez à l'occasion de ce dernier budget de la législature, nous avons tenté d'examiner l'évolution, depuis 2002, de la nature des dépenses publiques – État, sécurité sociale et collectivités locales confondues – en les répartissant en quatre grandes catégories : investissement, paiement des intérêts de la dette, fonctionnement et solidarité, cette dernière catégorie étant comprise dans un sens très large, c'est-à-dire en y incluant l'ensemble de la protection sociale et une partie des crédits d'impôts, comptabilisés comme tels par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Nos chiffres rejoignent ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les chiffres sur l'investissement incluent tous les investissements publics – PIA, investissement des collectivités locales… On passe ainsi de 3 % du PIB en 2002 à 3,6 % en 2015. La charge de la dette a, quant à elle, diminué d'un point de PIB entre 2002 et 2015. Les dépenses de fonctionnement sont stables, autour de 18,5 % du PIB. Les dépenses de solidarité ont progressé, passant de 26,8 % du PIB en 2002 à 32,9 % en 2015.

M. le président Gilles Carrez. S'agissant des crédits d'impôt, il me semble qu'on les comptabilise comme des dépenses, même lorsqu'ils ne font que réduire l'impôt payé par le contribuable. En revanche, les réductions d'impôt n'apparaissent pas.

Mme la Rapporteure générale. C'est cela.

M. le président Gilles Carrez. C'est un point essentiel car, malgré les promesses des gouvernements successifs de réduire les niches fiscales, elles ne cessent de prospérer. Elles occupent aujourd'hui une telle place qu'il faut être très clair sur leur traitement comptable.

Je souligne aussi que le poids des intérêts de la dette dans le PIB est passé de 3 % en 2002 à 2 % en 2015, alors que la dette était de 900 milliards d'euros en 2002 et qu'elle s'élève maintenant à 2 100 milliards…

M. Pascal Terrasse. C'est parce que les taux d'intérêt ont baissé. Quand vous ferez 4,5 % de déficit l'an prochain, vous verrez les conséquences !

Mme la Rapporteure générale. J'en viens aux liens entre les budgets de l'État et de la sécurité sociale. En 2017, l'État compensera 3,7 milliards d'euros supplémentaires à la sécurité sociale – c'est l'article 26 du projet de loi de finances. L'inscription dans notre droit de ces compensations date de 1994, et ces 3,7 milliards constituent un rattrapage d'exonérations votées dans le passé. Au total, les compensations s'élèveront en 2017 à 36,7 milliards d'euros.

Je passe sur l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale pour en venir à l'évolution des prélèvements obligatoires et à leur

répartition entre les ménages et les entreprises. J'ai gardé la même classification que d'habitude – elle peut, vous le savez, être débattue, mais notre méthode est constante. Ces calculs montrent qu'en 2017, les prélèvements obligatoires sur les ménages représenteront 25,7 % du PIB et ceux sur les entreprises 18,8 %.

En ce qui concerne les ménages, le projet de loi de finances opère plusieurs changements. Tout d'abord, à l'article 2, il prévoit une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu, tandis que l'article 4 met en place un mécanisme visant à limiter l'optimisation du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Je m'arrête un instant sur l'article 5, qui porte sur le prélèvement à la source pour les élus locaux – en tout cas pour ceux qui perçoivent une indemnité, ce qui n'est pas le cas de 85 % d'entre eux. Il y aura une véritable « année blanche » : le coût pour l'État sera de 30 millions d'euros.

M. le président Gilles Carrez. Il est important de le souligner, car il y a là à mon sens une rupture d'égalité manifeste ! Mon analyse est la même que celle de notre Rapporteure générale : il y aura une vraie année « blanche » en 2017.

Les indemnités des élus locaux font déjà l'objet d'un prélèvement à la source ; ils peuvent cependant, s'ils le souhaitent, opter pour le régime général du barème progressif. La lecture de l'article laisse penser que le prélèvement à la source est purement et simplement annulé en 2017. En revanche, la fiscalité des indemnités locales sera beaucoup moins favorable à partir de 2018, car les règles changent : l'imposition sera plus progressive puisque le taux sera calculé en prenant en compte les autres revenus – et le cas échéant les autres indemnités de l'élu.

M. Dominique Lefebvre. En quoi est-ce une rupture d'égalité ?

M. le président Gilles Carrez. Parce qu'il y a une année blanche !

Mme la Rapporteure générale. Je n'aime pas beaucoup ces termes, mais il faut préciser que les « perdants » à la réforme seront les élus qui ont d'autres revenus que leurs indemnités, tandis que les « gagnants » seront ceux qui ne disposent que de leur indemnité d'élu.

L'article 18 prévoit une augmentation de 2 euros de la contribution à l'audiovisuel public, soit un euro de plus que ce qu'imposait la stricte indexation sur l'inflation.

L'article 9 comporte une mesure de trésorerie sur les revenus mobiliers.

En ce qui concerne précisément l'impôt sur le revenu, l'article 2 prévoit une réduction de 20 % de l'impôt dû sans condition de ressources, avec un taux de réduction dégressif – ce que l'on appelle une « sortie en sifflet » – au-delà de certains seuils de revenus. La limite est fixée à un revenu fiscal de référence

(RFR) de 20 500 euros pour un célibataire et de 41 000 euros pour un couple. Sont par exemple concernés les célibataires dont les salaires sont compris entre 1 360 et 1 900 euros par mois et les couples dont les salaires sont compris entre 2 550 et 3 800 euros par mois. Au total, 7 millions de ménages seront touchés par la mesure.

Globalement, depuis 2012, les ménages dont les impôts ont augmenté sont ceux qui appartiennent aux deux derniers déciles, c'est-à-dire dont le niveau de vie est supérieur à 29 580 euros par unité de consommation. En revanche, les quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième déciles ont vu leurs impôts diminuer, les trois premiers déciles ne payant pas d'impôt du tout. Ce bilan est succinct et il peut bien sûr y avoir des cas particuliers, mais ce sont bien les grandes lignes.

L'entrée dans l'impôt est aussi décalée par rapport à 2012 : avec une part fiscale, en 2013 vous commenciez à payer l'impôt sur le revenu à partir de 13 490 euros de revenus annuels perçus en 2012 ; en 2017, cette limite passe à 16 410 euros. Un couple avec deux enfants payait l'impôt, en 2013, à partir de 27 160 euros de revenus perçus en 2012 ; avec ce projet de loi de finances, ce seuil passe à 41 415 euros.

Nous nous sommes également intéressés à l'évolution de l'impôt sur le revenu payé. En deçà de 52 000 euros de revenus annuels, un couple marié avec deux enfants qui ne dispose pas de complémentaire santé via son entreprise paiera moins d'impôts en 2017 qu'il n'en a payés en 2012. Un couple avec deux enfants dont les revenus annuels s'élèvent à 35 000 euros « sortira », en 2017, de l'impôt et paiera ainsi 684 euros de moins qu'en 2012.

S'il dispose d'une complémentaire santé – dont une partie, vous le savez, est maintenant fiscalisée – c'est en deçà de 50 000 euros qu'un couple avec deux enfants verra son impôt baisser par rapport à celui payé en 2012.

Un célibataire retraité et ayant eu trois enfants – percevant donc une majoration de pension désormais fiscalisée – paiera, lui, moins d'impôt qu'en 2012 en deçà d'un revenu de 20 000 euros annuels.

J'en viens à l'IS. Le projet de loi de finances prévoit, à l'article 6, un passage progressif de son taux à 28 %. L'article 7 dispose que les grandes entreprises paieront plus tôt le cinquième acompte, ce qui entraînera une hausse de recettes de 460 millions d'euros en 2017 – il s'agit bien d'une mesure de trésorerie, l'impôt total n'augmentant pas. L'article 8 prévoit que la majoration de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), due à l'État, sera également payée plus rapidement, ce qui représentera une hausse des recettes de 100 millions d'euros en 2017, là encore sans augmentation de l'impôt dû.

En 2017, le taux de l'IS passera à 28 % pour les petites et moyennes entreprises (PME), jusqu'à 75 000 euros de bénéfice imposable ; en 2018, ce sera le cas pour toutes les entreprises jusqu'à 500 000 euros de bénéfice imposable ; en

2019, sur l'ensemble du bénéfice imposable pour les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros. En 2020, enfin, le taux de 28 % sera généralisé.

M. le président Gilles Carrez. Que devient le taux à 15 % ?

Mme la Rapporteure générale. Il est maintenu, et concerne toujours les premiers 38 120 euros de résultat net pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 7,6 millions d'euros, c'est-à-dire les anciens 50 millions de francs.

M. le président Gilles Carrez. Il y a donc trois tranches : 15 %, 28 %, 33,33 %.

Mme la Rapporteure générale. Oui, puis deux en 2020.

J'en viens, pour terminer, aux collectivités territoriales et à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'avait envisagée le Gouvernement. L'article 59 – que nous verrons en seconde partie – abroge l'article 150 de la loi de finances pour 2016. Le Gouvernement propose toutefois de modifier le financement de la péréquation, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la DGF des communautés d'agglomération.

La contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques – ce sont les articles 14 et 59 – s'élèvera à 400 millions d'euros pour les régions, à 1,15 milliard pour les départements, et à 1,03 milliard pour le bloc communal, soit une moindre contribution que celle prévue dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Je ne suis pas spécialiste des finances locales, mais, grâce à notre président et à notre rapporteure spéciale de la mission Relations avec les collectivités territoriales, Christine Pires Beaune, nous pourrons avoir sur ce sujet des débats nourris. Je ne dirai donc que quelques mots. Pour respecter l'enveloppe normée, nous devons gager 787 millions d'euros de hausses prévues ; nous perdons donc des marges de manœuvre sur les variables d'ajustement. Concrètement, cela se traduit par une perte de 400 millions d'euros pour les départements.

M. le président Gilles Carrez. Et cette somme vient s'ajouter à la baisse de 1,3 milliard.

Mme Marie-Christine Dalloz. Eh oui, les départements cumulent tous les handicaps !

Mme la Rapporteure générale. Christine Pires Beaune a déposé des amendements sur ce sujet, nous y reviendrons donc tout à l'heure.

Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est gelé à un milliard d'euros, contre 1,15 milliard prévu

initialement. Le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) est porté à 1,2 milliard d'euros.

Un protocole d'accord a été conclu entre le Gouvernement et la région d'Île-de-France pour le financement du système de transports francilien. Les usagers du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) paieront 3 euros supplémentaires sur leur passe Navigo ; les entreprises de la région connaîtront une hausse du versement transport, mais elle devrait être inscrite dans le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR) ; enfin, il sera possible – pas non plus obligatoire – de majorer en Île-de-France la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

M. le président Gilles Carrez. Je fais devant vous le pari que cette possibilité sera utilisée…

Mme la Rapporteure générale. Au total, cette hausse de la TICPE rapportera au maximum 100 millions d'euros au STIF, 10 à 20 millions d'euros à l'État. Le prix à la pompe pourrait augmenter de 1,1 % à 1,8 %.

Sans compter les amendements issus des commissions pour avis, nous devrions examiner 319 amendements, certains de ceux que vous aviez déposés ayant été déclarés irrecevables, souvent parce qu'ils relèvent de la seconde partie de la loi de finances. Je vous indique que 119 ont été déposés par le groupe Socialiste, écologiste et républicain, 88 par le groupe Les Républicains, 52 par le groupe Union des démocrates et indépendants – dont 40 par notre collègue Charles de Courson –, 28 par des députés non-inscrits, 19 par le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste et 10 par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine. Près d'un quart des amendements portent sur des questions de fiscalité écologique.

Au début de ce marathon budgétaire, je remercie en votre nom l'ensemble des administrateurs de la commission.

M. le président Gilles Carrez. Il me reste à remercier à nouveau la Rapporteure générale pour cette présentation remarquable. Techniquement, c'est vraiment limpide – bien sûr, chacun reste libre de porter un jugement sur le fond !

La commission en vient à la discussion des articles.

*

* *

Article liminaire

Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2017, prévisions d'exécution 2016 et exécution 2015

Le présent article porte sur les finances publiques toutes administrations publiques confondues.

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques [(1)], l'article liminaire du projet de loi de finances 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 fixe ainsi, pour 2017, un objectif :

– de **déficit public de 2,7 %** du produit intérieur brut (PIB) (I) ;

– et de **déficit structurel de 1,1 %** du PIB (II).

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2015 À 2017

(en % du PIB)

Soldes	Exécution 2015	Prévision d'exécution 2016	Prévision 2017
Solde structurel (1)	– 1,9	– 1,6	– 1,1
Solde conjoncturel (2)	– 1,6	– 1,6	– 1,6
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	–	– 0,1	– 0,1
Solde effectif* (4 = 1 + 2 + 3)	**– 3,5**	**– 3,3**	**– 2,7**

* L'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

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

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) doit rendre un avis sur « *la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* » par application de l'article 14 de la loi organique précitée (III).

I. UN OBJECTIF DE DÉFICIT PUBLIC À 2,7 % DU PIB

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

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 2011,

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

le déficit public atteignait 5,1 % du PIB. En 2015, il a été ramené à 3,5 % du PIB. Le déficit public a ainsi été réduit de plus de 1,6 point de PIB depuis le début de la législature.

En 2016 et 2017, le Gouvernement prévoit de le ramener successivement de 3,3 % à 2,7 % du PIB, soit une baisse de 0,6 point de PIB. Au total, le déficit public aura donc diminué de 2,4 point du PIB durant la législature, ce qui représente une réduction de près de 40 milliards d'euros.

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	4	3,5	3,3	2,7
En milliards d'euros	138,9	135,8	105,0	100,4	85,4	84,8	76,5	73,6	62,1

Source : INSEE jusqu'en 2015, présent projet de loi de finances pour les années 2016 et 2017.

La cible de déficit est en ligne avec la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 et le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2016, lesquels prévoient tous deux un objectif de solde public de – 2,7 % du PIB pour 2017.

PROGRAMMATIONS PLURIANNUELLES DE SOLDE PUBLIC EFFECTIF

(en % de PIB)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Loi de programmation des finances publiques 2014-2019	– 4,4	– 4,1	– 3,6	– 2,7	– 1,7	– 0,7
Programme de stabilité d'avril 2016	– 4,0	– 3,8	–3,3	– 2,7	– 1,9	– 1,2

Source : commission des finances.

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 Constituions 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.

Pour atteindre l'objectif d'une baisse de 0,6 point de PIB par rapport à 2016, le Gouvernement prévoit une diminution du déficit public en 2017 de 11,5 milliards d'euros.

Selon la trajectoire communiquée par le Gouvernement, cette baisse de 11,5 milliards d'euros du déficit serait obtenue par :

– une hausse des recettes publiques de 31,7 milliards d'euros, réalisée sans augmentation du taux de prélèvements obligatoires ;

– et une hausse des dépenses limitée à 20,2 milliards d'euros.

CALCUL DE LA CONTRIBUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT EN 2017

Année	2016	2017	Variation
Recettes publiques *(en milliards d'euros)*	1 185,7	1 217,4	+ 31,7
Recettes publiques *(en points de PIB)*	53,1	53,2	+ 0,1
Dépenses publiques *(en milliards d'euros)*	1 259,3	1 279,5	+ 20,2
Dépenses publiques *(en points de PIB)*	56,4	55,9	– 0,5
Solde public *(en milliards d'euros)*	73,6	62,1	– 11,5
Solde public *(en points de PIB)*	3,3	2,7	– 0,6

Source : Gouvernement.

II. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE 1,1 % DU PIB

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique.

Sur la base de cette définition, on en déduit que le déficit nominal est la somme de deux composantes : le déficit structurel et le déficit conjoncturel (celui qui résulte du cycle économique).

Le déficit structurel est un indicateur utilisé depuis la réforme du pacte de stabilité et de croissance de 2011 et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012 sur la base duquel la Commission européenne fixe un objectif aux États d'effort structurel à mettre en œuvre pour réduire le déficit structurel.

Le déficit structurel est calculé à partir de la croissance potentielle, c'est-à-dire la croissance qui serait obtenue si tous les facteurs existants de production du pays étaient mobilisés à 100 %. La croissance potentielle est, par définition, un indicateur « non observable », dont la valeur résulte uniquement d'estimations émises par les différents instituts économiques. Le niveau de croissance potentielle conditionne en grande partie le niveau de déficit structurel… et donne lieu à de nombreux débats entre experts.

Ainsi, par courrier du 18 mai 2016 adressé au commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité, et à l'union douanière, M. Pierre Moscovici, quarante parlementaires de différents États membres de l'Union européenne – dont la Rapporteure générale – ont invité la Commission européenne à revoir sa méthodologie de calcul de la croissance potentielle, notamment en prenant en compte un horizon temporel de quatre années au lieu de deux. Ceci

permettrait de mieux prendre en compte les effets des réformes accomplies et de relever les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production.

Par courrier en réponse du 9 juin 2016, le commissaire européen a indiqué que la question soulevée méritait d'être étudiée soigneusement et serait discutée de nouveau à l'automne 2016.

A. LES HYPOTHÈSES DE CALCUL DU SOLDE STRUCTUREL

Aux termes du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, « *il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques* ».

Ainsi, l'exposé des motifs du présent article rappelle que le Gouvernement a procédé l'année dernière à une révision des hypothèses de croissance potentielle.

Ce dernier a retenu comme hypothèse de croissance potentielle celle qu'il avait adoptée à l'occasion de la transmission des programmes de stabilité à la Commission européenne en avril 2015 et avril 2016. La croissance potentielle pour 2016 et 2017 a, ainsi, été évaluée à 1,5 % au lieu de 1,3 % du PIB dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Le niveau de croissance potentielle retenu par le Gouvernement est en ligne avec le vote de notre commission lors de sa séance du 18 juin 2014 *via* un amendement au premier projet de loi de finances rectificative pour 2014, vote confirmé par l'Assemblée nationale le 23 juin 2014 (toutefois, l'article liminaire a été rétabli dans sa version initiale par amendement du Gouvernement adopté en nouvelle lecture lors de la séance du 15 juillet 2014).

Le Gouvernement et la Commission européenne n'ont pas les mêmes hypothèses de croissance potentielle

Alors que le Gouvernement retient une hypothèse de croissance potentielle de 1,5 % pour 2016 et 2017, la Commission européenne estime celle-ci à un niveau légèrement inférieur pour ces deux années (respectivement 1,1 % et 1,2 %).

Cet écart est dû à l'absence de prise en compte par la Commission européenne des réformes récentes réalisées par la France.

Initialement, le Gouvernement avait en effet la même hypothèse de croissance potentielle que la Commission européenne. Le Gouvernement l'avait ainsi estimée à 1,3 % pour 2016 et 2017 dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, reprenant ainsi les estimations publiées par la Commission européenne dans ses prévisions économiques de printemps 2014, en date du 5 mai 2014.

Puis, le Gouvernement a rehaussé sa prévision de croissance potentielle de 0,2 point lors de la présentation du programme de stabilité d'avril 2015 afin de tenir compte des effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du pacte de responsabilité et de solidarité (PRS) et de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. À l'inverse, la Commission européenne a abaissé ses prévisions de croissance potentielle pour la France dans ses prévisions économiques d'hiver 2015.

Ces mouvements inverses sur les prévisions expliquent l'écart entre l'hypothèse du Gouvernement et celle de la Commission. Ils s'expliquent notamment par le fait que la Commission européenne apprécie les effets d'une réforme sur la croissance à un horizon de seulement deux ans.

B. UN OBJECTIF DE DÉFICIT STRUCTUREL MEILLEUR QUE PRÉVU

Le déficit structurel de l'année 2015 s'est élevé **à 1,9 % du PIB**. Il doit être ramené à 1,6 % en 2016 puis à 1,1 % en 2017. Cette trajectoire est meilleure que celle qui a été définie dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

DÉFICIT STRUCTUREL POUR LES ANNÉES 2014 À 2019 SELON LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

(en % du PIB)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Déficit structurel	2,4	2,1	1,8	1,3	0,8	0,2

Source : loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Le déficit structurel est, en revanche, inférieur de 0,3 point à celui prévu dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2016.

DÉFICIT STRUCTUREL POUR LES ANNÉES 2016 À 2019
SELON LE PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2016

(en % du PIB)

Année	2016	2017	2018	2019
Déficit structurel	1,3	0,8	0,3	0

Source : programme de stabilité pour les années 2016 à 2019.

III. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

A. LA MISSION DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Rôle du Haut Conseil des finances publiques

L'article 14 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques limite le rôle du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) à porter une appréciation sur les « *prévisions économiques* » et « *sur la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ».

B. L'AVIS DU HAUT CONSEIL SUR LES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT POUR BÂTIR LE BUDGET 2017

Dans son avis n° 2016-3 du 24 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017 (1), le HCFP estime que les hypothèses du Gouvernement **s'écartent du « *principe de prudence* »** qui avait prévalu pour l'élaboration des projets de loi de finances pour 2015 et 2016.

Il juge que la prévision de croissance (1,5 % pour 2016 et pour 2017) est « *un peu élevée* » pour 2016 et « *optimiste* » pour 2017.

Au soutien de son analyse, le HCFP souligne le ralentissement du commerce mondial, des incertitudes liées au processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (« *Brexit* »), ou encore les conséquences des attentats sur l'activité touristique.

Le HCFP juge, en revanche, « *raisonnables* », les prévisions d'inflation.

Il relève notamment que la prévision de 0,1 % pour 2016 est « *cohérente avec les indices connus jusqu'à l'été* ».

Pour 2017, il observe que la prévision d'inflation de 0,8 % « *est inférieure à la plupart des autres prévisions disponibles et notamment celle retenue pour la*

(1) http://www.hcfp.fr/Avis-et-publication/Avis/Avis-n-2016-3-relatif-aux-projets-de-lois-de-finances-et-de-financement-de-la-securite-sociale-pour-l-annee-2017.

zone euro par la Banque centrale européenne dans sa prévision de septembre (1,2 %) ».

Pour le HCFP, l'hypothèse de progression de la masse salariale privée de 2,6 % pour 2016 est « *crédible* » compte tenu de l'acquis de 2 % d'ores et déjà constaté au premier semestre 2016.

En revanche, pour 2017, il juge « *un peu élevée* » la prévision de progression de 2,7 %, celle-ci étant corrélée à une prévision de croissance sur laquelle il porte le même jugement.

C. POUR LA PREMIÈRE FOIS, LE HAUT CONSEIL A ÉMIS UN AVIS SUR LES OBJECTIFS DE DÉFICIT PUBLIC ET DE DÉFICIT STRUCTUREL

Dans son avis, le HCFP a estimé « *improbable* » une réduction du déficit public et du déficit structurel à hauteur respectivement de 2,7 % et 1,1 % du PIB pour 2017.

Au soutien de cette analyse, il pointe divers risques pesant sur les dépenses et les recettes.

Le HCFP considère que le respect des objectifs de dépenses de l'État « *ne sera pas aisé, compte tenu notamment des fortes tensions déjà observables sur l'exécution du budget 2016* ». Il met en cause « *la progression très rapide de la masse salariale (...) dont il n'est pas acquis que le PLF prenne la pleine mesure* ».

Le HCFP formule un constat similaire pour les dépenses sociales qui serait « *affectées d'un risque significatif* » en raison du relèvement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) de 1,75 % à 2,1 % et « *du caractère irréaliste des économies prévues sur l'Unédic* » à hauteur de 1,6 milliard d'euros.

De même, le HCFP évoque une possible hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales du fait de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique.

S'agissant des recettes, tout en reconnaissant que la prévision d'élasticité du Gouvernement est « *plausible* », le HCFP estime que « *le caractère optimiste des prévisions de croissance retenues par le Gouvernement fait peser un risque* ».

La Rapporteure générale regrette que le HCFP ne porte pas d'appréciation critique sur la méthodologie de définition de la croissance potentielle et le calcul du déficit structurel. La Commission européenne a indiqué avoir lancé un groupe de réflexion pour revoir ces notions qui conditionnent une grande partie des ajustements demandés aux États. Il serait souhaitable que le Haut Conseil puisse lui aussi apporter sa contribution au débat. Cette contribution répondrait aux missions qui lui sont assignées, puisque la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques l'ayant créé indique, à l'article 12, que « *lorsqu'il exprime un avis sur l'estimation du*

produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques le motive, notamment au regard des estimations du Gouvernement et de la Commission européenne ».

D. L'AVIS DU HAUT CONSEIL SUR LA COHÉRENCE ENTRE L'ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017 ET LA LOI DE PROGRAMMATION

Le HCFP doit rendre un avis sur la cohérence du niveau de solde structurel, défini dans l'article liminaire, au regard des orientations de la loi de programmation des finances publiques.

Pour rendre cet avis, le HCFP s'appuie sur les hypothèses retenues par le Gouvernement (croissance effective, cible de déficit public) et vérifie si le calcul du solde structurel qui en découle est cohérent avec les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production de la loi de programmation des finances publiques.

En revanche, l'hypothèse révisée de croissance potentielle qu'a retenue le Gouvernement ne fait pas l'objet d'un avis par le HCFP.

Le HCFP a, dès lors, recalculé le déficit structurel prévu pour 2017 à partir des hypothèses de la loi de programmation des finances publiques. Il estime ainsi que le déficit structurel devrait s'élever à 1,3 % du PIB en 2017 au lieu de 1,1 % prévu par le Gouvernement.

Le HCFP en conclut que « *le projet de loi de finances respecte la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation* » malgré le fait que le déficit structurel soit supérieur de 0,2 point à celui calculé par le Gouvernement. En effet, la loi de programmation prévoyait un déficit structurel de 1,3 % pour 2017.

DÉFICIT STRUCTUREL SELON LES CALCULS DU GOUVERNEMENT ET DU HCFP

Indicateur	Calcul Gouvernement	Calcul HCFP	Objectif LPFP 2014-2019
Déficit structurel	1,1 %	1,3 %	1,3 %

*
* *

La commission est saisie de l'amendement I-CF 52 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement est un « marronnier » – mais un marronnier important. Il traite d'un sujet sur lequel notre Rapporteure générale

a interrogé récemment le commissaire européen Pierre Moscovici, dans cette même salle : la distinction entre le déficit structurel et le déficit conjoncturel.

Au cours des trois dernières années, mes chers collègues, l'écart entre le déficit effectif et le déficit structurel affiché a été constant, à 1,6 point de PIB. Or je vous rappelle que le fondement économique de la distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel, c'est la théorie des cycles économiques. Mais il n'y a plus de cycles !

On parle d'un déficit structurel en forte réduction, mais cela ne veut plus rien dire. Le seul chiffre qui doit nous intéresser, c'est celui du déficit effectif. Par provocation, je le reconnais, mon amendement propose donc de cesser de distinguer le déficit structurel et le déficit effectif.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable. Inscrire un déficit structurel nul, cela revient à minorer largement la croissance potentielle : autrement dit, vous estimez que notre pays n'a pas de capacités de production non utilisées. Vous estimez la croissance potentielle à 0,5 % à peine : cela revient à dire que vous ne croyez pas à la capacité de notre pays !

Mme Karine Berger. Ce que dit Charles de Courson, nous en avons débattu mille fois : nier l'existence d'un déficit lié à la situation conjoncturelle par rapport à la situation structurelle n'a aucun sens.

Je voudrais plutôt appeler l'attention de nos collègues sur le fait que le solde conjoncturel est en effet constant depuis trois ans : autrement dit, la croissance potentielle est désormais située, dans les évaluations du Gouvernement, autour du chiffre de croissance effective. Non seulement le potentiel de croissance augmente, mais nous sommes en train de « rebasculer » vers le taux de 1,5 %.

Je pense depuis 2014 que notre croissance potentielle se situe autour de 1,5 %, et je vois avec plaisir les analyses converger vers cette évaluation. Reste à convaincre la Commission européenne, qui estime – et c'est pour cela que j'insiste sur ce point – que la croissance potentielle de la France demeure très en deçà de ce chiffre !

M. Laurent Wauquiez. Un autre indicateur serait intéressant, que l'on ne lit pas souvent dans nos projets de loi de finances : la structuration de nos dépenses, notamment l'évolution de la part d'investissement par rapport au reste de la dépense publique.

M. le président Gilles Carrez. Notre Rapporteure générale a donné ces indications tout à l'heure.

M. Laurent Wauquiez. Je l'ai vu dans le rapport, mais il faudrait le rappeler systématiquement.

M. Éric Alauzet. Notre collègue Charles de Courson a raison de poser régulièrement la question qu'il vient d'évoquer de nouveau. Je l'ai également posée, même si mes conclusions ne sont pas aussi extrêmes.

En tout cas, ces analyses doivent être révisées : une part de notre déficit conjoncturel devrait certainement être requalifiée en déficit structurel. En négligeant le déficit structurel, on se raconte des histoires : on se dit qu'il suffit de faire le dos rond en attendant que ça passe et que le déficit conjoncturel disparaisse, mais ça ne passe pas !

M. Charles de Courson. La Commission européenne estime la croissance potentielle de notre pays, à moyen et long terme, à 1,1 % ou 1,2 %. Le Gouvernement, que j'avais félicité l'année dernière de se caler sur le consensus des économistes, ne l'a pas fait cette année : il a retenu 1,5 % pour 2016 comme pour 2017, au lieu de 1,3 % ou 1,2 %. On recommence à s'écarter du consensus ! Or, 0,2 point d'écart, cela représente 4 milliards d'euros de recettes en moins.

Vous raisonnez, madame la Rapporteure générale, par rapport aux capacités de production. Mais encore faut-il que ces capacités non utilisées soient compétitives. Vous pouvez bien disposer d'une sidérurgie complètement archaïque : vous aurez des capacités de production, mais vous ne pourrez pas produire, puisque vous produirez bien au-dessus des prix du marché ! C'est pour cela que le calcul d'*output gap* n'a aucun sens économique. C'est une possibilité, à condition d'être compétitif.

Nous en reparlerons en séance publique. Mais, à mon sens, le Gouvernement surestime les recettes d'au moins 4 milliards d'euros en 2017.

Mme la Rapporteure générale. Ce dernier point n'a rien à voir avec la croissance potentielle !

M. Charles de Courson. Bien sûr que si ! Si vous n'atteignez pas la croissance prévue, l'État perd de l'argent.

Cela dit, je retire mon amendement.

Madame la Rapporteure générale, pourriez-vous nous dire si M. Moscovici a répondu à vos questions pleines de sagesse ?

Mme la Rapporteure générale. Les prévisions de croissance sont fondées sur la croissance attendue en 2017, ce qui n'a absolument rien à voir avec la croissance potentielle !

En réalité, il ne faudrait d'ailleurs pas parler de croissance potentielle, mais de « capacité du pays », par exemple ; et c'est un indicateur qui n'est pas observable, que vous ne pourrez jamais mesurer, même avec un prix Nobel.

Le déficit structurel est calculé avec une hypothèse de croissance potentielle de 1,5 % – l'estimation de la Commission européenne étant de 1,2 %.

Avec d'autres parlementaires, j'ai écrit à Pierre Moscovici pour lui demander pourquoi la Commission européenne calculait la croissance potentielle avec une méthode tout à fait unique. Même le Fonds monétaire international (FMI), en 2013, à l'initiative d'Olivier Blanchard, a revu son calcul de croissance potentielle. D'autres ayant fait la même demande, notamment le ministre italien de l'économie, le commissaire s'est engagé à mettre en place un groupe de travail sur cette question. Cela a été fait, mais les conclusions de ces réflexions ne sont pas encore connues.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'article liminaire* ***sans modification****.*

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. – Autorisation de perception des impôts et produits

Article 1er
Autorisation de percevoir les impôts existants

Le présent article autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État (I) et précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions fiscales de la loi de finances (II).

RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT POUR 2017

(en milliards d'euros)

Impôt	Montant prévu
Impôt sur le revenu	73,4
Impôt sur les sociétés	29,4
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	16,2
Taxe sur la valeur ajoutée	149,4
Autres recettes fiscales	24,1
Total	**292,5**

Source : présent projet de loi de finances.

I. L'AUTORISATION DE PERCEVOIR LES RESSOURCES PUBLIQUES

Aux termes de l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement* ». Découlant du principe ainsi posé en 1789, l'article 1er du projet de loi de finances renouvelle l'autorisation annuelle de percevoir les impôts, élément essentiel de la tradition démocratique en vertu de laquelle l'impôt n'est légitime que parce qu'il est librement consenti par la Nation. Il revient donc au Parlement d'exprimer ce consentement qui, par nature, doit être renouvelé régulièrement.

Compétence exclusive et obligatoire de la loi de finances de l'année, l'autorisation prévue par le **I** du présent article voit son champ précisé par le 1° du paragraphe I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (1), qui dispose que « *la loi de finances de l'année autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* ».

L'autorisation n'est accordée que pour l'année, conformément au principe constitutionnel d'annualité repris à l'article 1er de la LOLF.

Elle vise non seulement les recettes fiscales mais également l'ensemble des autres ressources perçues en vue de financer le service public – revenus industriels et commerciaux, rémunération de services rendus, fonds de concours, remboursement de prêts et d'avances, produits de cessions…

Elle couvre les ressources perçues par l'État et celles affectées aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux organismes divers – publics ou privés – habilités à les percevoir. D'application générale, le principe d'annualité de l'impôt vise à protéger, par cette autorisation, l'ensemble des contribuables, quel que soit l'organisme bénéficiaire de l'imposition.

Pour que le consentement soit libre, encore faut-il qu'il soit éclairé. Les ressources perçues par l'État – recettes fiscales, recettes non fiscales et fonds de concours – ainsi que les dépenses fiscales relatives aux impositions dont le produit est perçu par l'État sont détaillées respectivement dans le premier et le second tomes de l'annexe au projet de loi de finances relative à l'évaluation des voies et moyens.

La liste des impositions affectées aux autres organismes publics et la présentation des prélèvements obligatoires par sous-secteurs d'administration publique sont fournies respectivement par le premier tome de cette annexe et par le rapport sur les prélèvements obligatoires, intégré dans le *Rapport économique, social et financier* depuis la modification de l'article 50 de la LOLF opéré par

---

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

l'article 25 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

II. LA DATE D'APPLICATION DES DISPOSITIONS FISCALES CONTENUES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

Le **II** du présent article prévoit, dans les termes habituels, les conditions d'entrée en vigueur des dispositions fiscales qui ne comportent pas de date d'application particulière.

La règle générale reste l'application des dispositions fiscales à compter du 1er janvier, en l'espèce le 1er janvier 2017.

Deux exceptions traditionnelles sont prévues : pour l'impôt sur le revenu, la loi de finances s'applique à l'impôt dû au titre de 2016 et des années suivantes ; l'impôt sur les sociétés est dû sur les résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2016 – une mention particulière est nécessaire, en raison à la fois des différences de date de clôture de l'exercice d'une entreprise à l'autre et du mode de recouvrement par acomptes et soldes de cet impôt direct.

À noter que s'agissant de l'impôt sur le revenu, les règles d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sont appelées à évoluer en 2018 avec l'instauration du prélèvement à la source prévue par l'article 38 du présent projet de loi de finances. En effet, la retenue à la source mettra fin au décalage d'une année entre la perception de l'impôt et la perception du revenu. Il s'ensuit que les lois de finances qui s'appliqueront à compter des années 2018 et suivantes devraient prévoir qu'elles s'appliquent à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année objet de la loi de finances, et non plus de l'année précédente.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement I-CF 53 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Traditionnellement, le projet de loi de finances assortissait cet article d'un long commentaire sur les dépenses fiscales – qui a disparu cette année. Je n'ai pas l'esprit assez mal tourné pour imaginer que la raison de cette absence pourrait se trouver dans les chiffres que je vais vous indiquer maintenant.

En 2017, le Gouvernement lui-même estime que les dépenses fiscales atteindront presque 90 milliards d'euros ; sachant que le coût réel est en général un peu supérieur au coût estimé dans le projet de loi de finances, nous serons sans doute plus proches de 92 ou de 93 milliards.

Je rappelle que le Parti socialiste avait promis une réduction de moitié des niches fiscales. Personne n'y croyait, bien sûr. Le Président de la République avait quant à lui promis une réduction de 20 %. Or, non seulement il n'y a pas de baisse, mais nous étions en 2012 à 70,9 milliards d'euros… Même en retirant le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – qui est pourtant bien une dépense fiscale –, les niches fiscales sont quasiment stables !

Malgré les discours – et je ne critique pas particulièrement la majorité actuelle, car l'opposition a tenu les mêmes – les niches fiscales continuent de progresser. Nous ne pouvons pas continuer comme cela, et c'est pourquoi mon amendement vise à plafonner les niches fiscales en 2017 à leur niveau de 2016, c'est-à-dire à 85,8 milliards d'euros.

Mme la Rapporteure générale. Je serais d'accord avec vous si vous n'aviez pas déposé de nombreux amendements tendant à augmenter les dépenses fiscales : le n° 63 vise à maintenir la déduction fiscale des primes payées au titre des assurances contre les impayés de loyer ; le n° 82 à augmenter le plafonnement du crédit d'impôt pour services à la personne à 18 000 euros au lieu de 10 000 aujourd'hui ; le n° 191 à exonérer de taxe foncière les casiers et alvéoles de stockage de déchets – là-dessus, je serais presque d'accord, d'ailleurs ; le n° 194 vise à étendre la possibilité d'effectuer des versements déductibles du revenu imposable sur les contrats « Madelin » ; le n° 208 à exonérer de taxe sur la consommation de gaz naturel (TICGN) le biométhane injecté dans les réseaux même lorsqu'il est mélangé à du gaz naturel ; le n° 209…

M. le président Gilles Carrez. Un peu de charité, madame la Rapporteure générale…

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable, vous l'aurez compris.

M. Charles de Courson. Vous oubliez un petit amendement qui vise à remplacer le CICE par des baisses de charges ! Au moins, ce serait clair. D'autres amendements sont des amendements d'appel, ou portent sur des erreurs faites dans ce projet de loi de finances – d'ailleurs, parfois, vous partagez ma position.

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

Puis elle ***adopte*** *l'article 1er* ***sans modification****.*

*

* *

B. – Mesures fiscales

Article 2
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des classes moyennes et indexation du barème

Le présent article s'inscrit dans la lignée des mesures adoptées depuis 2014 afin de réduire la pression fiscale s'exerçant sur les contribuables percevant des revenus modestes et moyens, et qui ont été amenés à contribuer au redressement des comptes publics à partir de 2011. Il poursuit et amplifie l'allégement de l'imposition de ces ménages, mis en œuvre d'abord par le biais de la réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu créée par la première loi de finances rectificative (LFR) pour 2014 (1), puis par la réforme du bas du barème intervenue en loi de finances (LFI) pour 2015 (2) et par la réforme de la décote instaurée par la LFI pour 2016 (3).

De même que les trois mesures précédentes, la réforme proposée ne se traduit par aucune hausse d'impôt pour les ménages qui n'en bénéficient pas du fait du niveau de leurs revenus.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité, et manifeste la volonté du Gouvernement de renforcer le volet destiné aux ménages. Alors qu'une enveloppe de 5 milliards d'euros était allouée à la diminution de l'imposition des ménages sur la période comprise entre 2014 et 2017, ce montant a été revu à la hausse. La présente mesure d'allégement représente en effet une baisse d'imposition supplémentaire d'un milliard d'euros, qui vient s'ajouter aux plus de 5 milliards résultant des réformes précédentes, soit 2,1 milliards d'euros au titre de la réforme menée en LFI pour 2016 et 3,2 milliards d'euros issus de la refonte du bas de barème réalisée en LFI pour 2015 (4). Au total, ce sont plus de 6 milliards d'euros qui viennent soutenir le pouvoir d'achat des ménages aux revenus modestes et moyens depuis 2014.

Outre l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu sur l'inflation, qui bénéficie à la totalité des contribuables, le présent article introduit une réduction de l'impôt dû par les contribuables dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à certains seuils, lesquels seuils prennent en compte la composition du foyer fiscal : ils sont fixés à 20 500 euros pour un contribuable célibataire et à

---

(1) Article 1er de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

(2) Article 2 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(3) Article 2 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(4) Sachant que la réduction d'impôt exceptionnelle applicable aux seuls revenus de 2013 a représenté un coût budgétaire de 1,25 milliard d'euros, non pérenne toutefois, à la différence des deux autres réformes du bas de barème.

41 000 euros pour un couple, et ils sont majorés de 3 700 euros par demi-part supplémentaire de quotient familial. Cette réduction s'applique au montant d'impôt résultant du barème progressif, après la mise en œuvre de la décote, et avant l'imputation des réductions et crédits d'impôt.

La mesure proposée doit concerner 7 millions de foyers fiscaux. Par construction, elle ne fait aucun perdant.

En cumulant la réduction d'impôt de la LFI pour 2015 et celle de la LFI pour 2016, ce sont plus de 12 millions de ménages, soit un tiers des foyers fiscaux français, qui ont été concernés par l'allégement de la pression fiscale engagé en 2014. La présente mesure bénéficie à une partie de ces 12 millions de foyers fiscaux, tout en concernant également des ménages qui n'étaient pas dans le champ des précédentes mesures.

Au total :

– L'entrée dans l'impôt sur le revenu est plus tardive :

- en 2012, un célibataire commençait à payer de l'impôt sur le revenu si son revenu annuel déclaré dépassait 13 275 euros. En 2017, il commencera à payer de l'impôt sur le revenu si son revenu annuel dépasse 16 410 euros ;
- en 2012, un couple avec deux enfants commençait à payer de l'impôt sur le revenu si son revenu annuel dépassait 26 615 euros. En 2017, il commencera à payer de l'impôt sur le revenu si son revenu annuel dépasse 41 415 euros.

– L'impôt sur le revenu a diminué :

- jusqu'à 23 100 euros de revenu annuel, un célibataire paiera moins d'impôt sur le revenu qu'en 2012 ;
- jusqu'à 53 700 euros de revenu annuel, un couple avec deux enfants paiera moins d'impôt sur le revenu qu'en 2012.

Au global, l'impact des réformes peut être scindé en deux catégories :

- les contribuables dont le revenu déclaré par unité de consommation est compris entre 12 627 et 28 915 euros (il s'agit des quatrième à huitième déciles) ont bénéficié de baisses d'impôt sur le revenu sur la période 2013-2017 (les déciles en deçà du quatrième ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu : il s'agit des contribuables avec moins de 12 627 euros de revenu déclaré par unité de consommation) ;
- les contribuables dont le revenu déclaré par unité de consommation est supérieur à 28 915 euros (soit les deux derniers déciles) ont absorbé la majorité des hausses d'impôt enregistrées sur la période 2013-2017.

I. PLUSIEURS RÉFORMES CONDUITES DEPUIS 2014 POUR ALLÉGER L'IMPOSITION DES CONTRIBUABLES AUX REVENUS MODESTES ET MOYENS

Les développements ci-après ont vocation à présenter à grands traits les réformes intervenues dans la première LFR pour 2014, puis en lois de finances pour 2015 et pour 2016, et de dresser un bilan actualisé de leur impact. Ces mesures ont fait l'objet de commentaires détaillés dans les précédents rapports généraux de la Rapporteure générale.

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT EXCEPTIONNELLE AU TITRE DE L'IMPOSITION DES REVENUS DE 2013

1. Une réduction d'impôt forfaitaire, sous condition de revenu fiscal de référence

Afin de tenir compte de la hausse du nombre de foyers imposés constatée depuis 2009, résultant de quatre années d'alourdissement de l'imposition des ménages, la première LFR pour 2014 a instauré une réduction d'impôt exceptionnelle au titre de l'imposition des revenus de 2013, ciblée sur les ménages aux revenus modestes.

Cette réduction d'impôt était forfaitaire, d'un montant de 350 euros pour un contribuable seul et de 700 euros pour les contribuables soumis à imposition commune. Son bénéfice a été réservé aux foyers fiscaux dont le RFR était inférieur à certains plafonds, prenant en compte la composition du foyer fiscal. Étaient ainsi éligibles à la réduction d'impôt les foyers fiscaux dont le niveau de RFR était inférieur à 14 145 euros pour un contribuable seul et à 28 290 euros pour un couple, ces seuils étant majorés de 3 536 euros pour chacune des demi-parts suivantes et de 1 768 euros pour chacun des quarts de part suivants.

Un foyer fiscal bénéficiait de la réduction d'impôt à son niveau maximal jusqu'à un plafond de RFR de 13 795 euros pour un contribuable seul et de 27 590 euros pour un couple – ces seuils étant là encore majorés en fonction du nombre de demi-parts. Ensuite, dans le cadre d'un mécanisme de lissage destiné à éviter les effets de seuil, la réduction d'impôt était dégressive, pour s'annuler aux niveaux de RFR auxquels était subordonné le bénéfice de l'avantage fiscal.

Le gain retiré de la mesure pouvait être inférieur à 350 ou 700 euros, selon les cas, puisque, à la différence d'un crédit d'impôt, une réduction d'impôt, lorsqu'elle excède l'impôt dû, ne peut pas donner lieu à remboursement. De ce fait, lorsque l'impôt dû par les contribuables était moins élevé que 350 ou 700 euros, l'avantage qu'ils retiraient de la mesure était limité au montant de l'impôt qu'ils auraient dû acquitter.

Cette mesure s'est traduite par un net recul du seuil de revenus à partir duquel un foyer fiscal entrait dans l'impôt, et ce quelle que soit la configuration du

foyer fiscal, ainsi que par un allégement de l'impôt dû pour les contribuables imposés.

2. L'impact de la mesure

Le coût budgétaire de la mesure s'est établi à 1,25 milliard d'euros, pour 4,06 millions de foyers fiscaux bénéficiaires. Ces derniers se sont répartis comme suit :

– 2,1 millions sont devenus non imposés ;

– 1,36 million ont perçu une restitution d'impôt plus élevée, pour un gain moyen de 230 euros ;

– 600 000 foyers fiscaux imposés ont bénéficié d'un allégement de leur imposition, d'un montant moyen de 436 euros.

Les effets de la mesure ont donc été considérables pour les ménages se trouvant dans son champ, tant en termes de sortie de l'imposition que de baisse de l'impôt dû, et ils se sont traduits par un gain significatif de pouvoir d'achat.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des foyers fiscaux bénéficiaires de la mesure au sein de l'ensemble des foyers fiscaux ventilés par décile de RFR. Ces déciles de RFR ne prennent pas en compte le nombre de parts au sein du foyer. Or, le bénéfice de la mesure était conditionné à un plafond de RFR majoré en fonction du nombre de demi-parts de quotient familial, pour prendre en compte la composition du foyer. De ce fait, les 1,23 million de foyers fiscaux concernés par la mesure dont le RFR était compris entre 22 726 et 28 490 euros, qui relevaient du septième décile, correspondaient pour l'essentiel à des familles avec un ou plusieurs enfants. En revanche, les 1,15 million de foyers fiscaux bénéficiaires dont le RFR était compris entre 12 380 et 15 545 euros, relevant du quatrième décile, étaient des contribuables célibataires, veufs ou divorcés.

VENTILATION DES FOYERS FISCAUX EFFECTIVEMENT BÉNÉFICIAIRES DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT PAR DÉCILES DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE DE L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX

Borne inférieure de RFR *(en euros)*	**Borne supérieure de RFR** *(en euros)*	**Déciles de l'ensemble des foyers fiscaux** *(en milliers)*	**Nombre de foyers fiscaux effectivement bénéficiaires** *(en milliers)*
0	3 533	3 655	3
3 533	8 745	3 655	ε
8 745	12 380	3 655	96
12 380	15 545	3 655	1 154
15 545	18 596	3 655	285
18 596	22 726	3 655	554
22 726	28 490	3 655	1 231
28 490	36 452	3 655	623
36 452	50 942	3 655	111
50 942		3 655	1
Total		36 550	4 060

Source : direction générale du Trésor, simulation budgétaire, échantillon de 500 000 déclarations d'impôt sur les revenus de 2012 actualisés 2013, environnement législatif applicable aux revenus 2013.

B. LA RÉFORME DU BAS DE BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU MISE EN ŒUVRE EN LOI DE FINANCES POUR 2015

1. La suppression de la tranche à 5,5 % et la réforme de la décote

Afin de pérenniser et amplifier les effets de la réduction d'impôt exceptionnelle de la première LFR pour 2014, l'article 2 de la LFI pour 2015 a procédé à une profonde réforme de l'imposition des revenus relevant du bas du barème, comportant deux volets.

● Le premier volet consistait à supprimer la tranche à 5,5 % du barème, tout en abaissant le seuil d'entrée dans la tranche suivante, à 14 %. Cet abaissement du seuil, de 11 991 à 9 690 euros, a été calibré de manière à ce qu'il permette de neutraliser la baisse d'imposition occasionnée par la suppression de la tranche à 5,5 % pour les contribuables qui relevaient de la tranche à 14 % et des tranches suivantes, tout en étant toujours plus favorable pour les contribuables relevant jusqu'alors de la tranche à 5,5 % (1).

Cette réforme a permis d'alléger ou de supprimer l'imposition des contribuables dont le revenu par part relevait de la tranche à 5,5 % – le gain retiré

(1) Il s'agissait de cibler les bénéficiaires de la réforme, en excluant de son bénéfice les foyers plus aisés, sans pour autant que ces derniers voient leur imposition s'alourdir et ne soient amenés à financer la suppression de la tranche à 5,5 %.

augmentant avec le nombre de parts au sein du foyer fiscal, et donc avec le nombre de personnes à charge en son sein.

● Le second volet tendait à réformer le mécanisme de la décote, laquelle vise à décaler et lisser l'entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu. Jusqu'à l'imposition des revenus de 2013, la décote consistait à réduire le montant de l'impôt résultant de l'application du barème progressif de la différence entre 508 euros et la moitié de son montant.

La LFI pour 2015 a remanié en profondeur le dispositif de la décote afin d'en accroître les effets, tant en termes de recul du point d'entrée dans l'impôt que d'allégement de l'imposition due par les foyers imposés : pour l'imposition des revenus de 2014, la décote consistait ainsi à réduire le montant de l'impôt issu du barème de la différence entre 1 135 euros et la totalité de son montant. Il ne s'agissait donc pas d'une revalorisation de la décote, mais d'un changement de mode de calcul – sachant que le principe restait identique, à savoir un allégement de l'imposition de moins en moins important au fil de l'augmentation de l'impôt dû.

Par ailleurs, la décote a été « conjugalisée », par la fixation d'un montant plus élevé pour les couples que pour les célibataires : l'impôt issu du barème était ainsi diminué de la différence entre 1 870 euros et l'impôt dû pour un couple, au lieu de 1 135 euros pour un célibataire. La « conjugalisation » de la décote permettait d'adapter le mécanisme selon la configuration du foyer fiscal, et de rapprocher le rapport entre « seuil d'imposabilité » pour les célibataires et pour les couples de montants de 1 à 2 [(1)].

● Cette réforme a emporté deux effets :

– un recul de l'entrée dans l'impôt sur le revenu, plus important pour les couples que pour les célibataires : la décote permettait d'annuler l'imposition due en application du barème jusqu'à un montant d'impôt de 598 euros, au lieu de 379 euros auparavant, pour un célibataire, et jusqu'à un montant d'impôt de 965 euros, contre 379 euros auparavant, pour un couple ;

– un allégement d'imposition nettement plus important, s'appliquant à des cotisations d'impôt plus élevées qu'auparavant. Ainsi, la réduction d'imposition résultant de la décote devenait nulle au-delà d'un niveau d'imposition de respectivement 1 135 euros pour un célibataire et 1 870 euros pour un couple – contre 1 016 euros auparavant.

Enfin, cette réforme a conduit à accentuer la pente de l'imposition pour les revenus relevant du bas du barème : en effet, jusqu'à l'imposition des revenus de

(1) Auparavant, le rapport des « seuils d'imposabilité » entre un célibataire et un couple était de l'ordre de 1 à 1,53, alors qu'il est désormais de 1 à 1,88.

2013, la décote conduisait à multiplier par 1,5 le taux marginal d'imposition [1], en le portant donc, pour les tranches de revenus relevant du taux de 14 %, à 21 %. Du fait de la modification de son mécanisme, la décote issue de la réforme de la LFI pour 2015 conduisait à doubler ce taux marginal d'imposition, en le portant de 14 % à 28 % [2].

2. Les effets de la réforme

● Les données transmises par le Gouvernement permettent de dresser le bilan de la réforme conduite à l'automne 2014 : celle-ci a concerné 9,3 millions de foyers fiscaux, pour un coût budgétaire estimé à 2,8 milliards d'euros [3], avec un gain moyen par foyer de 301 euros. Ces résultats sont proches des estimations initiales, à savoir 9 millions de foyers bénéficiaires prévus, pour un coût de 2,7 milliards d'euros.

La suppression de la tranche à 5,5 % et la réforme de la décote ont donc permis de faire sortir de l'impôt 3,2 millions de foyers fiscaux – ou d'éviter qu'ils n'y entrent –, tandis qu'elles ont allégé l'impôt de 4,4 millions de foyers fiscaux imposés.

IMPACT DE LA RÉFORME DU BAS DE BARÈME DE LA LOI DE FINANCES POUR 2015

Type de foyers	Nombre de foyers fiscaux	Gain moyen
Foyers fiscaux devenus non imposés sous l'effet de la réforme	3,201 millions	384 euros
Foyers fiscaux non imposés (avec ou sans la réforme) dont la restitution augmente	1,643 million	265 euros
Foyers imposés dont l'imposition diminue	4,378 millions	258 euros

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

Les gains à la réforme sont élevés, puisque, si 1,4 million de foyers ont enregistré un gain inférieur à 100 euros, 5,74 millions de foyers ont obtenu un gain supérieur à 200 euros – parmi lesquels 2,17 millions ont eu un gain supérieur à 400 euros. **Le pouvoir d'achat redistribué aux ménages s'avère là encore significatif.**

---

(1) La formule de la décote était en effet la suivante : impôt dû = impôt initial – (508 – impôt initial/2), ou encore : Impôt dû = 1,5 × impôt initial – 508 ; de ce fait, une augmentation d'un euro de l'impôt issu du barème se traduit par une augmentation de 1,5 euro de l'impôt dû après décote, soit un coefficient de 1,5.

(2) La formule de la décote est devenue : impôt dû = impôt initial – (1 135 ou 1 870 – impôt initial), ou encore : Impôt dû = 2 × impôt initial – 1 135 ou 1 870 ; de ce fait, une augmentation d'un euro de l'impôt issu du barème se traduit par une augmentation de 2 euros de l'impôt dû après décote, soit un coefficient de 2.

(3) Sans prise en compte du coût de l'indexation du barème sur l'inflation, lequel était évalué à environ 485 millions d'euros.

Montant du gain	Nombre de foyers fiscaux
Gain inférieur à 100 euros	1,396 million
Gain compris entre 100 et 200 euros	2,178 millions
Gain compris entre 200 et 300 euros	2,322 millions
Gain compris entre 300 et 400 euros	1,252 million
Gain compris entre 400 et 500 euros	0,476 million
Gain supérieur à 500 euros	1,693 million

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

Enfin, le tableau suivant permet de visualiser la ventilation des foyers fiscaux dans le champ de la réforme, au sein de l'ensemble des déciles de RFR. 5,37 millions de foyers fiscaux bénéficiaires, soit 58 %, relèvent des quatrième à sixième déciles. Là encore, comme pour la réduction d'impôt exceptionnelle de 2014, les foyers situés dans les déciles élevés correspondent à des couples avec un ou plusieurs enfants, tandis que les contribuables célibataires, divorcés ou veufs relèvent de déciles médians.

VENTILATION DES FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES DE LA RÉFORME DU BARÈME AU SEIN DES DÉCILES DE RFR DE L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX

Déciles	Nombre de foyers fiscaux	Gain moyen *(en euros)*	Nombre de foyers bénéficiaires *(en milliers)*	Nombre de foyers devenus non imposés
RFR <=3 645 euros	3 661 322	235	1 109	500
3 645<RFR <= 8 934 euros	3 661 546	88	156	133
8 934<RFR <= 12 599 euros	3 660 864	53	187 805	47 208
12 599 < RFR <=15 690 euros	3 661 317	252	2 305 451	825 994
15 690 < RFR <= 18 769 euros	3 660 625	136	1 937 175	350 005
18 769 RFR <= 23 045 euros	3 661 185	187	1 124 530	476 146
23 045 < RFR <=28 827 euros	3 660 846	478	1 497 837	797 178
28 827 RFR <= 36 885 euros	3 661 133	449	1 648 897	525 516
36 885 < RFR <= 51 503 euros	3 660 952	462	570 678	165 871
RFR > 51 503	3 661 076	487	42 418	12 648
Total	**36 610 867**	**301**	**9 319 056**	**3 201 199**

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

C. LA MODIFICATION DU MÉCANISME DE LA DÉCOTE RÉALISÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2016

1. Un nouvel aménagement de la décote

L'article 2 de la LFI pour 2016 est venu à nouveau alléger l'imposition des contribuables relevant du bas de barème, en modifiant le dispositif de la décote.

Si, comme vu *supra*, la décote résultant de la LFI pour 2015 consistait à réduire le montant d'impôt résultant du barème de la différence entre 1 135 euros ou 1 870 euros, selon la configuration du foyer fiscal, et la totalité de ce montant d'impôt, la décote telle qu'issue de la réforme réalisée en LFI pour 2016 consiste à diminuer le montant d'impôt résultant du barème de la différence entre 1 165 euros ou 1 920 euros, selon le cas, et les trois quarts de ce montant d'impôt.

Le montant retranché de l'impôt en application de la décote est donc toujours plus important :

– en raison de la hausse du montant de la décote, qui est passée de 1 135 à 1 165 euros pour un célibataire et de 1 870 à 1 920 euros pour un couple ;

– du fait de la diminution du montant qui est défalqué de la décote : il ne s'agit plus de la totalité de l'impôt dû, mais seulement des trois quarts.

Les conséquences de la réforme sont les suivantes :

– un nouveau recul des seuils d'entrée dans l'imposition, puisque la décote permet d'annuler l'imposition due en application du barème jusqu'à un montant de 701 euros, au lieu de 598 euros auparavant, pour un célibataire, et jusqu'à un montant de 1 132 euros, contre 965 euros auparavant, pour un couple ;

– une diminution plus importante de l'impôt dû pour les foyers fiscaux imposés, la décote trouvant à s'appliquer à des niveaux d'impôt dus plus importants qu'auparavant ; la décote joue ainsi jusqu'à un niveau d'imposition de 1 553 euros pour un célibataire et 2 560 euros pour un couple, contre 1 135 euros et 1 870 euros auparavant ;

– une « dépentification » de l'imposition, c'est-à-dire un taux marginal d'imposition moindre pour les revenus se trouvant dans le champ d'application de la décote : du fait de la refonte intervenue, la décote conduit désormais à multiplier par 1,75 le taux marginal d'imposition [(1)], et non plus par 2 comme pour l'imposition des revenus de 2014 *:* le taux marginal d'imposition passe donc de 28 % à 24,5 % à compter de l'imposition des revenus de 2015.

Le tableau ci-après permet de dresser un bilan de l'évolution de la décote depuis 2012. Il convient à cet égard de rappeler que le montant de la décote avait connu une forte hausse, bien supérieure à une simple indexation, d'abord de 9,3 % en LFI pour 2013 [(2)] – notamment afin de limiter les effets du maintien du gel du barème pour les contribuables aux revenus les plus modestes –, puis de 5,8 % en LFI pour 2014 [(3)].

---

(1) La formule de la décote est désormais: Impôt dû = impôt initial – (1 165 ou 1 920 – ¾ × impôt initial), ou encore : Impôt dû = 1,75 × impôt initial – 1 165 ou 1 920 ; de ce fait, une augmentation d'un euro de l'impôt issu du barème se traduit par une augmentation de 1,75 euro de l'impôt dû après décote, soit un coefficient de 1,75.

(2) Article 2 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(3) Article 2 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

ÉVOLUTION DU CHAMP DE LA DÉCOTE DEPUIS 2012

(en euros)

Année d'imposition	2012	2013	2014	2015		2016	
				Pour un célibataire	Pour un couple	Pour un célibataire	Pour un couple
Plafond de la décote	**439**	**480**	**508**	**1 135**	**1 870**	**1 165**	**1 920**
Montant maximal d'impôt sur le revenu issu du barème susceptible d'être effacé par la décote	292	320	339	568	935	666	1 097
Montant maximal d'impôt sur le revenu issu du barème pouvant être effacé par la décote (1), soit l'allégement maximal d'imposition résultant de la décote	334	361	379	598	965	701	1 132
Plafond d'impôt sur le revenu issu du barème à partir duquel la décote ne joue plus	878	960	1 016	1 135	1 870	1 553	2 560

(1) Compte tenu du seuil de mise en recouvrement.

Source : commission des finances.

2. L'impact de la réforme

● Selon les premières données transmises par le Gouvernement, issues de l'exploitation de la troisième émission des revenus de 2015, la réforme de la décote mise en œuvre par la LFI pour 2016 a concerné 8,2 millions de foyers fiscaux, pour un coût budgétaire estimé à 2,07 milliards d'euros, avec un gain moyen par foyer de 252 euros. Ces résultats sont très proches des estimations initiales, à savoir 8 millions de foyers bénéficiaires prévus, pour un coût de 2 milliards d'euros.

Les 8,2 millions de foyers fiscaux bénéficiaires se répartissent comme suit :

– 1,216 million de foyers fiscaux devenus non imposés, pour un gain moyen de 189 euros ;

– 0,403 million de foyers fiscaux non imposés restant non imposés et bénéficiant d'une restitution plus importante, avec un gain moyen de 255 euros ;

– 6,595 millions de foyers fiscaux imposés bénéficiant d'un allégement d'impôt, pour un gain moyen de 264 euros.

● Le tableau suivant permet de visualiser la ventilation des foyers fiscaux dans le champ de la réforme, au sein de l'ensemble des déciles de RFR. Les foyers situés dans les déciles élevés correspondent à des couples avec un ou plusieurs enfants, tandis que les contribuables célibataires, divorcés ou veufs relèvent de déciles médians.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA MESURE DE LA LFI POUR 2016 PAR DÉCILES DE RFR DE L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX

(en euros)

Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Déciles de l'ensemble des foyers *(en milliers)*	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires *(en milliers)*	Gain moyen	Nombre de foyers fiscaux imposés devenant non imposés *(en milliers)*
0	3 547	3 683	1	304	0
3 547	8 930	3 684	0	191	0
8 930	12 611	3 684	0	200	0
12 611	15 767	3 683	1 365	191	592
15 767	18 881	3 684	2 019	266	69
18 881	23 229	3 683	1 467	155	113
23 229	29 031	3 683	770	232	207
29 031	37 181	3 683	1 594	352	157
37 181	52 001	3 684	928	309	72
52 001	–	3 683	75	293	6
TOTAL		36 835	8 220	252	1 216

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA MESURE DE LA LFI POUR 2016 PAR DÉCILES DE RFR

(en euros)

Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Déciles de foyers fiscaux bénéficiaires *(en milliers)*	Gain moyen
0	15 004	823	168
15 004	16 161	822	233
16 161	17 377	822	272
17 377	18 729	822	276
18 729	20 003	822	160
20 003	24 070	822	157
24 070	29 785	822	255
29 785	34 035	822	401
34 035	38 252	822	288
38 252	–	822	313
TOTAL		8 220	252

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

● Les deux réformes successives de la décote réalisées en LFI pour 2015, puis en LFI pour 2016, ont fortement accru les effets de ce mécanisme, et partant son coût budgétaire, le nombre de ses bénéficiaires ainsi que le gain moyen qu'il occasionne, comme le retrace le tableau ci-dessous.

Le nombre de foyers fiscaux dont l'impôt diminue en application de la décote connaît ainsi une forte augmentation, pour atteindre 6,6 millions en 2016, avec un gain moyen de plus de 400 euros. Près de 6,3 millions de foyers fiscaux sortent du champ de l'impôt sur le revenu par ce biais, pour un gain moyen de 444 euros.

La forte baisse du nombre de foyers fiscaux bénéficiant d'une restitution accrue en 2016 sous l'effet de la décote résulte de la suppression de la prime pour l'emploi à compter de l'imposition des revenus de 2015 – parallèlement à la création de la prime d'activité.

ÉVOLUTION DU COÛT ET DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DÉCOTE DEPUIS 2012

Exercice	**IR 2012**	**IR 2013**	**IR 2014** *	**IR 2015**	**IR 2016** *(premiers chiffres)*
Coût budgétaire en recouvrement *(en milliards d'euros)*	1,99	2,17	3,61	3,68	5,68
Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires effectifs d'un allégement d'impôt *(en millions)*	11,752	12,135	12,683	10,75	13,536
Dont imposés devenant non imposés (gain moyen en euros)	*4,108 (207)*	*4,391 (216)*	*6,658 (348)*	4,656** (396)	6,291** (444)
Dont imposés dont l'impôt décroît (gain moyen en euros)	*4,46 (134)*	*5,157 (148)*	*3,389 (183)*	4,583** (321)	6,598** (414)
Dont restitués dont la restitution augmente (gain moyen en euros)	*3,184 (178)*	*2,587 (190)*	*2,636 (275)*	1,483** (301)	0,638** (426)
Gain moyen pour l'ensemble des foyers fiscaux *(en euros)*	**169**	**181**	**289**	**351**	**428**

** Y compris la réduction d'impôt exceptionnelle en faveur des ménages à revenus modestes.*

*** Ces dénombrements étant opérés après neutralisation du crédit d'impôt au titre du prélèvement forfaitaire obligatoire.*

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

● Le tableau suivant procède à la synthèse de l'impact des différentes mesures adoptées depuis 2014 à destination des foyers fiscaux aux revenus modestes.

Texte	Description du dispositif	Coût de la mesure	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires
Article 1er de la 1ère LFR 2014	**Réduction d'impôt forfaitaire** pour l'IR2014 sous condition de RFR (avec des plafonds prenant en compte la configuration du foyer) : **350 euros pour un célibataire** et **700 euros pour un couple**	1,25 milliard d'euros	**4,1 millions, dont :** – 2,1 millions devenus non imposés ; – 1,36 million ayant reçu une restitution plus élevée ; – 0,6 million ayant vu leur impôt baisser Gain moyen de 300 euros
Article 2 de la LFI 2015	**Réforme du bas de barème pour l'IR2015**, avec la **suppression de la tranche à 5,5 %** et la **refonte de la décote**, dont les effets ont été fortement accrus et qui a été conjugalisée	2,8 milliards d'euros (+ 500 millions d'euros au titre de l'indexation du barème)	**9,3 millions, dont :** – 3,2 millions devenus non imposés (ou n'entrant pas dans l'impôt alors qu'ils auraient dû) ; – 1,64 million ayant reçu une restitution plus élevée ; – 4,4 millions ayant vu leur impôt baisser Gain moyen de 300 euros
Article 3 de la LFI 2016	**Nouvelle réforme de la décote, dont les effets sont à nouveau accrus**	2 milliards d'euros (+ 100 millions d'euros au titre de l'indexation du barème)	**8,2 millions, dont :** – 1,2 million de foyers devenant non imposés ; – 0,4 million ayant reçu une restitution plus élevée ; – 6,6 millions dont l'impôt est réduit Gain moyen de 250 euros

Les 4,1 millions de foyers bénéficiaires de la réforme de 2014 se trouvaient dans le champ de la réforme du bas de barème mise en œuvre par la LFI pour 2015, tandis que sur les 8 millions de foyers fiscaux bénéficiaires de la mesure de la LFI pour 2016, 5 millions avaient déjà bénéficié de la réforme de la loi de finances pour 2015 – 3 millions n'en ayant pas bénéficié. Au total, en cumulant ces trois mesures, ce sont environ 12 millions de contribuables qui ont vu leur imposition s'alléger depuis 2014.

D. L'INDEXATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR L'INFLATION, REPRISE DEPUIS LA LOI DE FINANCES POUR 2014

Traditionnellement, la loi de finances de l'année vient revaloriser les seuils des différentes tranches du barème à hauteur du taux d'inflation des prix hors tabac. Si cette indexation a pu s'appliquer par le passé de façon différenciée selon les tranches d'imposition, le principe d'une indexation uniforme pour l'ensemble des tranches s'est imposé à compter de 1981. Depuis cette date, il a constitué une mesure consensuelle de modération de la pression fiscale prise chaque année en loi de finances initiale.

Néanmoins, la dernière LFR pour 2011 [1] a procédé au gel des différents seuils du barème pour l'imposition des revenus de 2011 et de 2012 ; il s'agissait d'accroître les recettes fiscales, compte tenu de l'état dégradé des finances publiques – la mesure de gel se traduisant par des recettes supplémentaires d'impôt sur le revenu de l'ordre de 1,6 milliard d'euros en 2012. La LFI pour 2013 n'est pas revenue sur le gel ainsi réalisé pour l'imposition des revenus de 2012, du fait du contexte budgétaire difficile.

En revanche, la LFI pour 2014 [2] a renoué avec la pratique traditionnelle d'indexation, et a revalorisé de 0,8 % les seuils du barème applicables à l'imposition des revenus de 2013. Les lois de finances pour 2015 [3] et pour 2016 [4] ont fait de même, en procédant à une revalorisation de respectivement 0,5 % et 0,1 % des seuils applicables à l'imposition des revenus de 2014 et de 2015.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article comporte deux volets : il procède à la traditionnelle indexation du barème sur l'inflation, à hauteur de 0,1 %, et il introduit un mécanisme d'allégement de l'impôt applicable aux foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à certains seuils.

A. L'INDEXATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

● Le **a** du **2°** procède à l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu, en revalorisant chacune des limites des tranches de l'impôt sur le revenu de 0,1 %, soit l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix hors tabac en 2016 par rapport à 2015 figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

Cette disposition permet de maintenir la pression fiscale – c'est-à-dire la proportion de l'impôt dû par rapport au revenu – à un niveau constant. *A contrario*, si le barème n'était pas indexé, l'impôt dû par les ménages dont les revenus ont augmenté au même rythme que l'inflation s'accroîtrait : du fait de la progressivité du barème, une part plus importante de leurs revenus serait soumise au taux marginal le plus élevé auquel ils sont assujettis, et leur taux marginal pourrait lui-même augmenter. Le poids de l'impôt acquitté par rapport aux revenus du ménage augmenterait en conséquence d'une année sur l'autre.

La revalorisation des tranches du barème à hauteur de l'inflation s'accompagne corrélativement de celle de différents montants utilisés pour le

---

(1) Article 16 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Article 2 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(3) Article 2 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(4) Article 2 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

calcul de l'impôt. Les plafonds des avantages fiscaux retirés du quotient familial, tant au titre des demi-parts de droit commun que des demi-parts répondant à des situations particulières, ainsi que le plafond de l'abattement accordé au titre du rattachement d'enfants majeurs mariés ou chargés de famille, sont également augmentés de 0,1 % (**1°** et **b** du **2°**).

INDEXATION DE PLAFONDS ET MONTANTS ASSOCIÉS AU CALCUL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	Pour l'imposition des revenus de 2015	Pour l'imposition des revenus de 2016
Plafond de l'avantage retiré de chaque demi-part de droit commun de quotient familial (***i*** du **b** du **2°** du présent article)	1 510	1 512
Plafond de l'avantage retiré de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules en application du II de l'article 194 du code général des impôts (CGI) (***ii*** du **b** du **2°**)	3 562	3 566
Plafond de l'avantage retiré de la demi-part accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans personne à charge ayant élevé seules pendant au moins cinq ans un ou plusieurs enfants en application des *a*, *b* et *e* du 1 de l'article 195 du CGI (***iii*** du **b** du **2°**)	902	903
Plafond de la réduction d'impôt complémentaire au titre de la demi-part supplémentaire accordée à raison de la qualité d'ancien combattant ou de la situation d'invalidité d'un des membres du foyer fiscal en application des *c*, *d*, *d bis* et *f* du 1 et des 2 à 6 de l'article 195 du CGI (***iv*** du **b** du **2°**)	1 506	1 508
Plafond de la réduction d'impôt complémentaire au titre de la part supplémentaire accordée aux contribuables veufs ayant au moins un enfant à charge en application du I de l'article 194 (***v*** du **b** du **2°**)	1 682	1 684
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille en application de l'article 196 B du CGI (**1**)	5 732	5 738

● L'indexation du barème est devenue au cours du temps une référence pour l'évolution conjointe d'autres types de montants, conditionnant selon les cas une exonération ou une minoration d'imposition, ou encore le plafonnement d'un avantage en impôt. Ces montants sont ainsi réputés être indexés chaque année comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Les dispositifs indexés comme la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu dans le domaine de l'impôt sur le revenu
– la déduction forfaitaire des frais professionnels du revenu brut (3° de l'article 83 du CGI), plafonnée à 12 170 euros au titre de l'imposition des revenus de 2015
– l'abattement applicable aux pensions et retraites (*a* du 5 de l'article 158 du CGI), fixé à 3 711 euros au titre de l'imposition des revenus de 2015
– l'abattement forfaitaire sur le revenu en faveur de certaines personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ou invalides (article 157 *bis* du CGI), fixé à 2 348 euros si le revenu du contribuable n'excède pas 14 730 euros ou 1 174 euros si ce revenu est compris entre 14 730 euros et 23 730 euros au titre de l'année 2015

Les dispositifs indexés comme la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu dans le domaine de l'impôt sur le revenu
– la réduction d'impôt accordée au titre de certains dons faits par les particuliers et ouvrant droit à une réduction d'impôt à un taux de 75 % (1° *ter* de l'article 200 du CGI) dans la limite d'un plafond de dons de 529 euros au titre de l'imposition des revenus de 2015
– la déductibilité du revenu global d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de soixante-quinze ans vivant sous le toit du contribuable (2° *ter* du II de l'article 156 du CGI), fixée à 3 407 euros au titre de l'imposition des revenus de 2015
– les modalités d'imputation des déficits agricoles sur le revenu global imposable (1° du I de l'article 156 du CGI, ces déficits étant déductibles à la condition que le total des revenus nets d'autres sources n'excède pas 107 718 euros au titre de l'imposition des revenus de 2015)
– la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française servis à des personnes qui ne sont pas domiciliées en France (article 182 A du CGI)
– l'évaluation forfaitaire minimale du revenu imposable d'après certains éléments du train de vie (1 de l'article 168 du CGI), fixée à 45 405 euros pour l'imposition des revenus de 2015
– la limite d'exonération du complément de rémunération résultant de la contribution de l'employeur à l'acquisition par le salarié de titres restaurant (19° de l'article 81 du CGI) fixée à 5,37 euros par titre pour 2015
– le seuil d'exigibilité des acomptes provisionnels pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu (1 de l'article 1664 du CGI), fixé à 347 euros pour l'imposition des revenus de 2015
– l'éligibilité au régime de l'auto-entrepreneur (2° du I de l'article 151-0 du CGI)
Les dispositifs indexés comme la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu dans le domaine de la fiscalité locale
– le plafonnement de la taxe d'habitation, ainsi que les dégrèvements d'office et abattements communs à cette taxe et à la taxe foncière au profit des contribuables qui ne dépassent pas un certain niveau de revenu fiscal de référence mentionné à l'article 1417 du CGI. Ce niveau de revenu gouverne également de nombreuses autres exonérations, dégrèvements et abattements.
Les dispositifs indexés relatifs à d'autres impositions (liste non exhaustive)
– le barème de la taxe sur les salaires (2 *bis* de l'article 231 du CGI)
– l'exigibilité de la taxe sur les salaires pour les associations (article 1679 A du CGI)
– les montants de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite « des cinquante pas géométriques » en Guadeloupe et en Martinique (articles 1609 C et 1609 D du CGI)
Exemple de dispositif indexé dans des domaines non fiscaux
– les montants déterminant l'éligibilité à l'ouverture ou la prolongation d'un compte sur le livret d'épargne populaire (article L. 221-15 du code monétaire et financier).

S'agissant de l'**impôt sur le revenu**, il convient de citer, parmi les principaux dispositifs indexés, l'abattement forfaitaire sur le revenu en faveur des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, applicable en fonction de seuils de revenus donnés, ou encore le plafond de l'abattement de 10 % applicable aux pensions et retraites et celui de la déduction forfaitaire de 10 % au titre des frais professionnels.

Au titre de la **fiscalité locale**, les articles 1417 et 1414 A du CGI définissent, pour le premier, des plafonds de revenus et, pour le second, des montants d'abattements, utilisés par une douzaine de régimes d'exonérations ou d'abattements en matière de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties. Or, ces montants sont eux aussi indexés comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Cette revalorisation emporte également des conséquences en termes de recettes de contribution à l'audiovisuel

public (CAP), puisque les contribuables peuvent bénéficier d'un dégrèvement total de la CAP selon des conditions symétriques à celles retenues pour les exonérations de taxe d'habitation.

En revanche, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 [(1)], ces plafonds de revenus définis au I de l'article 1417 du CGI ne servent plus de référence pour les mécanismes d'exonération de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Ces seuils sont désormais fixés par le 1° du III de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale.

B. UN MÉCANISME DE RÉDUCTION DE L'IMPÔT SOUS CONDITION DE RFR

Le présent article introduit un mécanisme d'allégement de l'impôt destiné aux foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à 20 500 euros pour les contribuables seuls et à 41 000 euros pour les couples, ces plafonds étant le cas échéant majorés de 3 700 euros par demi-part supplémentaire de quotient familial. L'avantage fiscal est égal à 20 % de l'imposition due jusqu'à un plafond de RFR de 18 500 euros pour les contribuables seuls et de 37 000 euros pour les couples, ces montants étant là encore majorés en fonction du nombre de demi-parts. Puis ce taux décroît dans le cadre d'un mécanisme de lissage, pour devenir nul lorsque le RFR du foyer fiscal atteint les plafonds conditionnant l'éligibilité du dispositif, permettant ainsi une sortie en sifflet du dispositif.

À la différence de la réduction d'impôt exceptionnelle créée par la première LFR pour 2014, qui ne s'appliquait qu'au titre de l'imposition des revenus de 2013, le présent dispositif est pérenne, en venant compléter le 4 de l'article 197 du code général des impôts (CGI) (**ii** du **c** du **2°**).

1. La définition de plafonds de RFR pour conditionner le bénéfice de l'avantage fiscal

● Comme pour la réduction d'impôt exceptionnelle précitée, le bénéfice de l'avantage fiscal créé est réservé aux contribuables dont le RFR est inférieur à un plafond, déterminé en fonction du nombre de parts de quotient familial.

Défini au 1° du IV de l'article 1417 du CGI, le RFR constitue le dispositif codifié donnant l'appréciation la plus proche du niveau de ressources effectif des foyers fiscaux et de leurs capacités contributives. Son assiette est en effet plus large que celle utilisée pour le calcul de l'impôt sur le revenu. En sus du montant net des revenus et plus-values retenus pour l'établissement de l'impôt (après prise en compte des charges déductibles du revenu global, par exemple les pensions alimentaires, les abattements spéciaux comme celui dont bénéficient les personnes

(1) Article 7 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

âgées de plus de soixante-cinq ans ou invalides, et les déficits reportables des années antérieures), sont en effet réintégrés :

– différents abattements, tels que l'abattement de 40 % sur les revenus distribués et les abattements pour durée de détention appliqués sur les plus-values de cession de valeurs mobilières ;

– certains revenus exonérés, tels que la rémunération des salariés détachés à l'étranger et des contribuables « impatriés », les bénéfices professionnels des jeunes entreprises innovantes ou réalisés dans certaines zones du territoire, telles que les zones franches urbaines ou les zones de revitalisation rurale, les revenus retirés de fonds communs de placement à risque (FCPR) ou de sociétés de capital-risque (SCR) ;

– les revenus soumis à des prélèvements libératoires – dont le nombre a été néanmoins fortement réduit par la « barémisation » des revenus du capital réalisée par la LFI pour 2013 –, tels que les produits de contrats d'assurance vie et de capitalisation, ou encore les produits de placement à revenu fixe perçus par un foyer fiscal pour lequel le montant total de ces produits de placement n'excède pas 2 000 euros ;

– certaines charges déductibles du revenu global (cotisations versées sur un plan d'épargne retraite populaire – PERP – ou un régime assimilé, notamment).

● Aux termes du premier alinéa du *b* venant compléter le 4 de l'article 197 du CGI, sont éligibles à la réduction d'impôt les foyers fiscaux dont le niveau de RFR est inférieur à 20 500 euros pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé et à 41 000 euros pour des contribuables soumis à imposition commune. Ces montants sont majorés de 3 700 euros pour chacune des demi-parts suivantes, et de 1 850 euros pour chacun des quarts de part suivants.

Le revenu maximal permettant de bénéficier de la mesure croît donc avec le nombre de parts de quotient familial, selon un mécanisme proche de celui retenu pour l'exonération de taxe d'habitation, au I de l'article 1417 du CGI, par exemple. Les demi-parts de quotient familial correspondent principalement au nombre de personnes à charge du foyer fiscal, mais elles peuvent également être liées à des situations particulières des contribuables, par exemple celles dont disposent les personnes invalides ou titulaires de la carte du combattant. Les quarts de part sont quant à eux attribués au titre des enfants mineurs en résidence alternée réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents.

De façon simplifiée, si l'on considère que les seuls revenus d'un foyer fiscal sont ceux tirés de salaires ou de pensions, sans abattements spécifiques (abattement pour personnes âgées ou invalides, pensions alimentaires…) se trouvent dans le champ de la mesure des personnes recevant des revenus inférieurs

ou égaux à 1 900 euros par mois dans le cas d'un célibataire, ou inférieurs ou égaux à 4 480 euros par mois pour un couple avec deux enfants [1].

PLAFONDS DE RFR ET DE SALAIRES DÉCLARÉS CONDITIONNANT LE BÉNÉFICE DE L'AVANTAGE FISCAL

(en euros)

Nombre de parts	Exemple de situation personnelle ou familiale	Plafond de RFR conditionnant le bénéfice de la réduction d'impôt	Plafond de salaire ou de pension net(te) déclaré(e) conditionnant le bénéfice de la réduction d'impôt
1	Célibataire, veuf ou divorcé	20 500	22 778, soit 1 898 euros/mois
1,5	Titulaire d'une carte d'invalidité	24 200	26 889, soit 2 241 euros/mois
2 (une part et deux demi-parts)	Personne seule avec un enfant	27 900	31 000, soit 2 583 euros/mois
2 (deux parts)	Couple sans enfant	41 000	45 555, soit 3 796 euros/mois
2,5 (deux parts et une demi-part)	Couple avec un enfant	44 700	49 667, soit 4 139 euros/mois
3 (deux parts et deux demi-parts)	Couple avec deux enfants	48 400	53 778, soit 4 481 euros/mois
4 (deux parts et quatre demi-parts)	Couple avec trois enfants	55 800	62 000, soit 5 167 euros/mois
5 (deux parts et six demi-parts)	Couple avec quatre enfants	63 200	70 222, soit 5 852 euros/mois

● Le présent article précise que pour l'appréciation du respect des plafonds précités, le montant du RFR tel que défini par le 1° du IV de l'article 1417 du CGI est majoré du montant des plus-values pour lesquelles il est mis fin au report d'imposition prévu par l'article 150-0 D *bis* du même code.

Ce dispositif de report d'imposition s'est appliqué entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013 ; il pouvait être mis en œuvre, sur demande du contribuable, pour les plus-values mobilières à la condition que la plus-value soit réinvestie dans la souscription au capital de sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés (IS) ; ce report se transformait en exonération définitive si les titres souscrits en remploi étaient conservés pendant plus de cinq ans. Le principe était que ces plus-values étaient prises en compte dans le RFR du foyer fiscal l'année où elles étaient réalisées – sachant qu'elles n'étaient pas imposées l'année de leur réalisation, du fait du report. C'est lorsque le report d'imposition prend fin que la plus-value est imposée, mais celle-ci n'est alors pas prise en compte dans le RFR du foyer fiscal, puisqu'elle l'a déjà été lors de la réalisation de la plus-value.

---

(1) Dans un souci de simplification, les tableaux et exemples présentés dans le présent commentaire conserveront cette hypothèse, à savoir que les revenus déclarés par les foyers fiscaux sont des revenus salariaux, et que leur RFR est égal à ces revenus minorés de 10 %.

La LFI pour 2014 [1] a abrogé ce dispositif de report d'imposition, en retirant par coordination le montant de ces plus-values en report d'imposition de la liste des revenus pris en compte pour calculer le montant du RFR de 1° du IV de l'article 1417 précité. Pour autant, les plus-values en report au 1er janvier 2014 demeurent soumises à ce régime.

Or, si le report d'imposition de telles plus-values arrive à son terme en 2016, le montant de l'impôt sur le revenu serait liquidé en prenant en compte la plus-value en cause, qui devient imposable. Dès lors, sachant que cette plus-value n'est pas prise en compte pour le calcul du RFR de l'année concernée, le foyer fiscal pourrait se trouver dans le champ de la mesure. La réduction d'impôt viendrait alors s'appliquer à un impôt tenant compte d'une importante plus-value, et occasionnerait alors un avantage considérable, compte tenu de son caractère proportionnel à l'impôt dû – alors même que la mesure proposée est ciblée sur les ménages aux revenus modestes et moyens. C'est la raison pour laquelle il est proposé de prendre en compte le montant des plus-values pour lesquelles le report d'imposition vient à son terme pour déterminer l'éligibilité du foyer fiscal à l'avantage fiscal, en termes de niveau de RFR.

2. Une réduction proportionnelle à l'impôt dû, au taux maximal de 20 % – ce taux devenant dégressif à compter de certains seuils de RFR

L'assiette de l'avantage fiscal est l'impôt dû en application des dispositions de l'article 197 du CGI avant l'imputation des crédits et réductions d'impôt, ainsi que des prélèvements ou retenues non libératoires.

La réduction de l'impôt s'applique donc à l'imposition issue du barème progressif au revenu net global imposable, après la prise en compte du quotient familial et le plafonnement de ses effets, mais aussi après la réduction d'impôt applicable aux contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer [2], le cas échéant, ainsi qu'après la mise en œuvre de la décote – telle que modifiée par les réformes évoquées plus haut, en lois de finances pour 2015 et pour 2016.

Le mécanisme de la réduction d'impôt proposée s'avère simple : il se décompose en deux parties.

● En premier lieu, il consiste en une réfaction de 20 % de l'impôt dû, pour les foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à 18 500 euros pour un contribuable seul et 37 000 euros pour un couple, ces seuils étant là encore majorés de 3 700 euros. À la différence de la réduction d'impôt exceptionnelle de 2014, l'avantage fiscal n'est pas d'un montant forfaitaire fixe, mais il est proportionnel à l'impôt devant être acquitté.

---

(1) Article 17 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(2) Pour les contribuables domiciliés outre-mer, avant l'application de la décote, l'impôt résultant du barème se voit appliquer une réfaction de 30 %, s'agissant des contribuables domiciliés en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, et de 40 % pour les contribuables domiciliés en Guyane et à Mayotte. Cette réduction d'imposition est plafonnée à 5 100 euros dans le premier cas et à 6 700 euros dans le second.

<u>Exemple 1</u> : un contribuable célibataire a perçu en 2016 des revenus salariaux de 18 000 euros, soit un revenu mensuel de 1 500 euros. Il doit s'acquitter de 426 euros d'impôt en application du barème (tel qu'indexé par le présent article) et de la décote.

Son RFR s'élève à 16 200 euros (soit 18 000 euros minoré de l'abattement pour frais professionnels de 10 %), il est donc éligible à l'avantage fiscal proposé. Son impôt sera réduit de 20 %, soit de 85 euros.

Il devra s'acquitter d'un impôt de 341 euros, au lieu de 426 euros.

<u>Exemple 2</u> : un contribuable divorcé de soixante-dix ans a perçu en 2016 des pensions de retraite de 21 000 euros, soit une retraite mensuelle de 1 750 euros. Il doit s'acquitter de 799 euros d'impôt en application du barème et de la décote.

Son RFR s'élève à 17 725 euros (soit 21 000 euros de pension minoré de 10 %, ainsi que de l'abattement sous condition de revenus pour les contribuables de plus de soixante-cinq ans). Il est donc éligible à l'avantage fiscal proposé. Son impôt sera réduit de 20 %, soit 160 euros.

Il devra s'acquitter d'un impôt de 639 euros, au lieu de 799 euros.

<u>Exemple 3</u> : un couple avec deux enfants a perçu en 2016 des salaires de 48 000 euros, soit des revenus mensuels de 4 000 euros. Il doit s'acquitter de 1 527 euros d'impôt en application du barème et de la décote.

Son RFR s'élève à 43 200 euros, alors que le plafond de l'avantage fiscal au taux de 20 % est de 44 400 euros pour cette configuration familiale (37 000 euros, majoré de deux fois 3 700 euros, au titre des deux demi-parts de quotient familial). Le couple est donc éligible à l'avantage fiscal proposé. Son impôt sera réduit de 20 %, soit 305 euros.

Il devra s'acquitter d'un impôt de 1 222 euros, au lieu de 1 527 euros.

● En second lieu, pour les foyers fiscaux dont le RFR est compris entre 18 500 et 20 500 euros pour un célibataire et entre 37 000 et 41 000 euros pour un couple – ces bornes étant là encore majorées de 3 700 euros par demi-part supplémentaire –, le taux de la réduction de l'impôt est dégressif : il diminue au fur et à mesure de la hausse du RFR du foyer, pour devenir nul lorsque ce RFR atteint le plafond de RFR conditionnant l'éligibilité à l'avantage fiscal.

Le taux est calculé selon la formule suivante :

Pour un célibataire : $\text{taux} = 20\ \% \times \frac{20\,500 - \text{RFR du contribuable}}{2\,000}$

Pour un couple : $\text{taux} = 20\ \% \times \frac{41\,000 - \text{RFR du contribuable}}{4\,000}$

Pour un couple avec un enfant : taux = $20\ \% \times \frac{44\,700 - \text{RFR du contribuable}}{4\,000}$

Pour un couple avec deux enfants : taux = $20\ \% \times \frac{48\,100 - \text{RFR du contribuable}}{4\,000}$

Exemple 1 : un contribuable célibataire a perçu en 2016 des revenus salariaux de 21 000 euros, soit un salaire mensuel de 1 750 euros. Il doit s'acquitter de 1 087 euros d'impôt en application du barème (tel qu'indexé par le présent article) et après application de la décote.

Son RFR s'élève à 18 900 euros : il est donc compris entre 18 500 et 20 500 euros. Son impôt sera donc réduit d'un taux de 16 %, résultant du calcul suivant :

$$\textit{Taux} = 20\ \% \times \frac{20\,500 - 18\,900}{2\,000} = 20\ \% \times \frac{1\,600}{2\,000} = 20\ \% \times 0{,}8$$

Il devra s'acquitter d'un impôt de 913 euros, au lieu de 1 087 euros, soit un gain de 174 euros.

Exemple 2 : un couple avec deux enfants a perçu en 2016 des salaires de 53 000 euros, soit des salaires mensuels de 4 417 euros. Il doit s'acquitter de 2 600 euros d'impôt en application du barème (tel qu'indexé par le présent article).

Son RFR s'élève à 47 700 euros, soit un montant supérieur au plafond de l'avantage fiscal au taux de 20 % pour cette configuration familiale (44 400 euros).

Son impôt sera donc réduit à hauteur de 3,5 %, résultant du calcul suivant :

$$\textit{Taux} = 20\ \% \times \frac{48\,400 - 47\,700}{4\,000} = 20\ \% \times \frac{700}{4\,000} = 20\ \% \times 0{,}175$$

Il devra s'acquitter d'un impôt de 2 509 euros, au lieu de 2 600 euros.

● Dans certains cas, le bénéfice de la présente mesure peut amoindrir l'effet des réductions d'impôt qui joueraient en son absence et dont le bénéfice attendu a pu conditionner des décisions prises par le contribuable au cours de l'année 2015, s'agissant de réductions d'impôt à vocation incitative. Cet effet n'intervient toutefois que pour l'imposition des revenus de 2015, puisque pour les années suivantes, l'incidence du présent avantage fiscal sera connue et pourra être prise en compte lorsque le contribuable prendra une décision.

Exemple : soit un couple ayant perçu en 2015 des salaires de 41 000 euros. À ce titre, il devrait s'acquitter d'un impôt de 2 363 euros. Toutefois, au titre d'un investissement en outre-mer, il bénéficierait d'une réduction d'impôt de 2 200 euros, ce qui ramènerait son impôt à 163 euros. Dans

le cadre de la présente mesure, son imposition sera réduite de 20 % et ramenée à 1 890 euros.

De ce fait, après imputation de la réduction d'impôt de 2 200 euros, il deviendra non imposé ; on peut considérer que le bénéfice qu'il retire de la réduction d'impôt au titre de son investissement locatif est minoré, passant de 2 200 à 1 890 euros.

Pour autant, les contribuables bénéficiant d'une réduction d'impôt ne seront en tout état de cause pas pénalisés, leur imposition demeurant minorée, ou maintenue à 0. Cependant, le gain obtenu de la réduction d'impôt dont ils bénéficient pourra être moindre que celui attendu.

En revanche, ce mécanisme ne joue pas pour les contribuables bénéficiant de crédits d'impôt. Ces derniers ne pourront pas voir leur effet minoré, puisque, selon les cas, les foyers fiscaux verront leur restitution majorée par la mesure, ou leur imposition transformée en restitution.

3. Les effets de la mesure sur l'imposition des ménages

La mesure allège l'impôt dû par les ménages imposés, sans faire sortir de foyers fiscaux du champ de l'impôt sur le revenu (sauf de façon très marginale), et bénéficie :

– aux célibataires dont les revenus salariaux sont compris entre 1 360 et 1 900 euros par mois ;

– aux couples dont les revenus salariaux sont compris entre 2 550 et 3 800 euros par mois ;

– aux couples avec deux enfants dont les revenus salariaux sont compris entre 3 450 et 4 480 euros par mois.

En deçà de ces seuils, les foyers fiscaux ne sont pas imposables et donc ne bénéficient pas, par construction, de la mesure. Au-dessus de ces limites, les foyers fiscaux ne sont plus éligibles à la mesure.

● L'avantage retiré de la réduction d'impôt croît avec l'impôt dû, donc avec le RFR du foyer fiscal, pour atteindre son niveau maximal lorsque le foyer dispose d'un RFR égal au plafond qui conditionne le bénéfice du taux de réduction de 20 % (18 500 euros ou 37 000 euros, le cas échéant majorés). Au-delà de ce plafond, la diminution progressive du taux de la réduction d'impôt se traduit mécaniquement par une diminution de l'avantage fiscal retiré.

Par construction, le dispositif proposé ne conduit pas à rendre non imposés des contribuables, sauf dans le cas où l'impôt à acquitter par le foyer fiscal est compris entre 61 et 75 euros : l'application de la réduction de 20 % conduit alors à

rendre non imposé le foyer fiscal, en ramenant l'impôt effectivement dû en deçà de 61 euros, soit le seuil de mise en recouvrement.

Exemple : un contribuable célibataire a perçu en 2016 des revenus salariaux de 16 400 euros, soit un salaire mensuel de 1 367 euros. En application du barème (tel qu'indexé par le présent article) et de la décote, il doit s'acquitter de 74 euros d'impôt.

Étant éligible à l'avantage fiscal proposé, son impôt sera réduit de 20 %, donc de 15 euros, soit un impôt à acquitter de 59 euros.

Ce montant étant inférieur au seuil de mise en recouvrement, le contribuable ne sera pas imposé, alors qu'il l'aurait été sans la réforme proposée.

La mesure proposée concerne donc les contribuables relevant du bas du barème de l'impôt, tout en reculant de façon marginale le point d'entrée dans l'impôt, comme l'illustre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU POINT D'ENTRÉE DANS L'IMPOSITION ENTRE 2016 ET 2017

(en euros)

Nombre de parts	**IR 2016** Dernier revenu déclaré non imposable du fait de la décote (RFR)	**IR 2017** Dernier revenu déclaré non imposable du fait de la décote (RFR) – ***seuil théorique***	**IR 2017** Dernier revenu déclaré non imposable du fait de la décote (RFR) et de la réduction d'impôt
1 part	16 337 (14 703) Soit 1 361 euros/mois	16 349 (14 714) Soit 1 362 euros/mois	16 411 (14 770) Soit 1 368 euros/mois
1,5 part	21 726 (19 553) Soit 1 810 euros/mois	21 743 (19 569) Soit 1 812 euros/mois	21 806 (19 625) Soit 1 817 euros/mois
2 parts	30 536 (27 482) Soit 2 545 euros/mois	30 559 (27 503) Soit 2 547 euros/mois	30 629 (27 566) Soit 2 552 euros/mois
2,5 parts	35 925 (32 333) Soit 2 994 euros/mois	35 953 (32 358) Soit 2 996 euros/mois	36 023 (32 421) Soit 3 002 euros/mois
3 parts	41 313 (37 182) Soit 3 443 euros/mois	41 348 (37 213) Soit 3 446 euros/mois	41 418 (37 276) Soit 3 451 euros/mois
4 parts	52 091 (46 882) Soit 4 341 euros/mois	52 137 (46 923) Soit 4 345 euros/mois	52 207 (46 986) Soit 4 351 euros/mois

Source : commission des finances.

● Le champ des revenus perçus par les foyers concernés par la mesure, selon leur configuration, est retracé dans le tableau ci-après.

Il permet de constater qu'un contribuable célibataire se trouvera dans le champ de la mesure lorsque ses revenus mensuels déclarés seront compris entre

1 362 et 1 898 euros par mois [1], et que son bénéfice sera maximal pour un revenu mensuel de 1 713 euros ; il s'élèvera alors à près de 200 euros.

Un couple bénéficiera de la réforme lorsque ses revenus mensuels seront compris entre 2 547 et 3 796 euros par mois, et son gain sera maximal lorsque ses revenus mensuels seront de l'ordre de 3 430 euros par mois ; il atteindra alors 477 euros.

Un couple avec deux enfants bénéficiera quant à lui de la mesure lorsque ses revenus s'échelonneront entre 3 446 et 4 481 euros par mois, avec un gain maximal enregistré de 364 euros lorsque ses revenus s'élèvent à 4 111 euros par mois.

NIVEAU DES REVENUS PERÇUS PAR LES FOYERS FISCAUX CONCERNÉS PAR LA RÉFORME, SELON LEUR COMPOSITION

Configuration du foyer fiscal	**Montant de revenus à partir duquel la RI a un effet (point d'entrée théorique dans l'impôt sur le revenu au titre des revenus de 2016)**	**Plafond de revenus au-delà duquel le taux de la RI est dégressif – et montant de revenus pour lequel la RI est maximale**	**Point de sortie du bénéfice de la réduction d'impôt**	**Gain maximal retiré**
Célibataire (1 part)	RFR de 14 714 euros Soit des revenus salariaux de **1 362 euros/mois**	RFR de 18 500 euros Soit des revenus salariaux de **1 713 euros/mois**	RFR de 20 500 euros Soit des revenus salariaux de **1 898 euros/mois**	198 euros
Célibataire de plus de soixante-cinq ans ou invalide (1 part) bénéficiant de l'abattement prévu par l'article 157 *bis*	RFR de 14 714 euros Soit des revenus salariaux (pensions) de **1 471 euros/mois**	RFR de 18 500 euros Soit des revenus salariaux de **1 822 euros/mois**	RFR de 20 500 euros Soit des revenus salariaux de **2007 euros/mois**	198 euros
Célibataire avec demi-part (invalide, ancien combattant…) (1 part et une demi-part)	RFR de 19 569 euros Soit des revenus salariaux de **1 812 euros/mois**	RFR de 22 200 euros Soit des revenus salariaux de **2 055 euros/mois**	RFR de 24 200 euros Soit des revenus salariaux de **2 241 euros/mois**	141 euros
Parent isolé (1 part et deux demi-parts)	RFR de 24 424 euros Soit des revenus salariaux de **2 262 euros/mois**	RFR de 25 900 euros Soit des revenus salariaux de **2 398 euros/mois**	RFR de 27 900 euros Soit des revenus salariaux de **2 583 euros/mois**	85 euros
Couple (2 parts)	RFR de 27 503 euros Soit des revenus salariaux de **2 547 euros/mois**	RFR de 37 000 euros Soit des revenus salariaux de **3 426 euros/mois**	RFR de 41 000 euros Soit des revenus salariaux de **3 796 euros/mois**	477 euros
Couple avec un enfant (2,5 parts)	RFR de 32 358 euros Soit des revenus salariaux de **2 996 euros/mois**	RFR de 40 700 euros Soit des revenus salariaux de **3 768 euros/mois**	RFR de 44 700 euros Soit des revenus salariaux de **4 139 euros/mois**	421 euros

(1) Le revenu mensuel de 1 362 euros correspond au seuil d'entrée dans l'imposition en 2017, sans prise en compte de l'effet de la réduction d'impôt : lorsque le revenu est inférieur à 1 362 euros, le contribuable est non imposé, avec ou sans prise en compte de la réforme.

Configuration du foyer fiscal	Montant de revenus à partir duquel la RI a un effet (point d'entrée théorique dans l'impôt sur le revenu au titre des revenus de 2016)	Plafond de revenus au-delà duquel le taux de la RI est dégressif – et montant de revenus pour lequel la RI est maximale	Point de sortie du bénéfice de la réduction d'impôt	Gain maximal retiré
Couple avec deux enfants (3 parts)	RFR de 37 213 euros Soit des revenus salariaux de **3 446 euros/mois**	RFR 44 400 euros Soit des revenus salariaux de **4 111 euros/mois**	RFR de 48 400 euros Soit des revenus salariaux de **4 481 euros/mois**	364 euros
Couple avec trois enfants (4 parts)	RFR de 46 923 euros Soit des revenus salariaux de **4 345 euros/mois**	RFR de 51 800 euros Soit des revenus salariaux de **4 796 euros/mois**	RFR de 55 800 euros Soit des revenus salariaux de **5 167 euros/mois**	251 euros

Source : commission des finances.

De façon logique, le niveau des revenus pour lesquels les foyers bénéficient de la réduction d'impôt est d'autant élevé dans l'échelle des revenus que ces foyers comportent de personnes à charge, sous l'effet du quotient familial.

En revanche, le gain retiré s'avère décroissant avec le nombre de personnes à charge. Compte tenu du montant retenu de 3 700 euros pour les majorations par demi-part de quotient familial et du niveau des plafonds de RFR résultant de ces majorations, l'impôt à acquitter par les foyers fiscaux ayant un ou plusieurs enfants s'avère inférieur à celui devant être acquitté par les foyers fiscaux sans personne à charge aux niveaux de RFR sans majoration ; l'assiette de la réduction d'impôt étant moins élevée, le gain retiré de la réforme est lui aussi moindre.

● La présente réforme ne fait par construction aucun perdant, elle ne peut que minorer l'impôt dû par les contribuables.

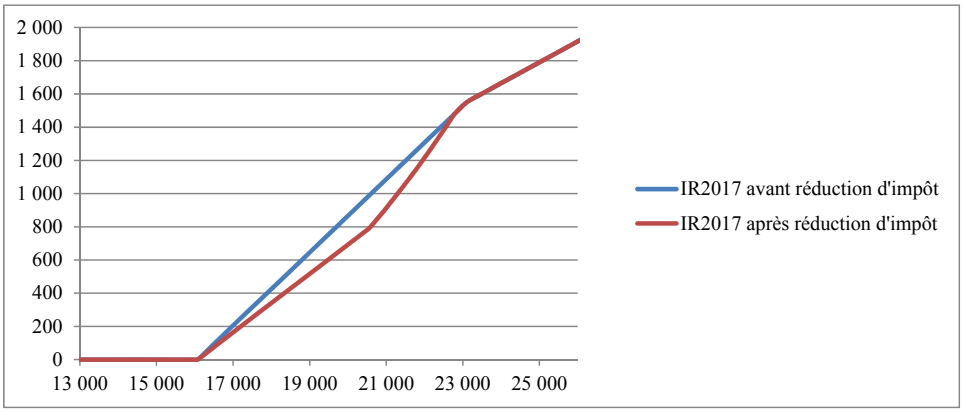
Ses effets sur l'imposition des ménages aux revenus modestes et moyens sont retracés dans les graphiques suivants :

- Une célibataire tire un bénéfice de la réforme proposée si ses revenus déclarés annuels se situent entre 16 349 et 22 778 euros. La courbe bleue montre le montant qu'elle aurait dû acquitter en 2017 sans la réforme, et la courbe rouge le montant à payer après la réforme.

  Ainsi, pour un revenu annuel de 21 000 euros, soit 1 750 euros nets par mois, sans la réforme, elle aurait payé 1 086 euros. Grâce à la réforme, elle paiera 913 euros d'impôt sur le revenu.

COMPARAISON DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ACQUITTÉ EN 2017 AVEC ET SANS APPLICATION DE L'AVANTAGE FISCAL, POUR UN CÉLIBATAIRE, EN FONCTION DU REVENU DÉCLARÉ ANNUEL

(en euros)



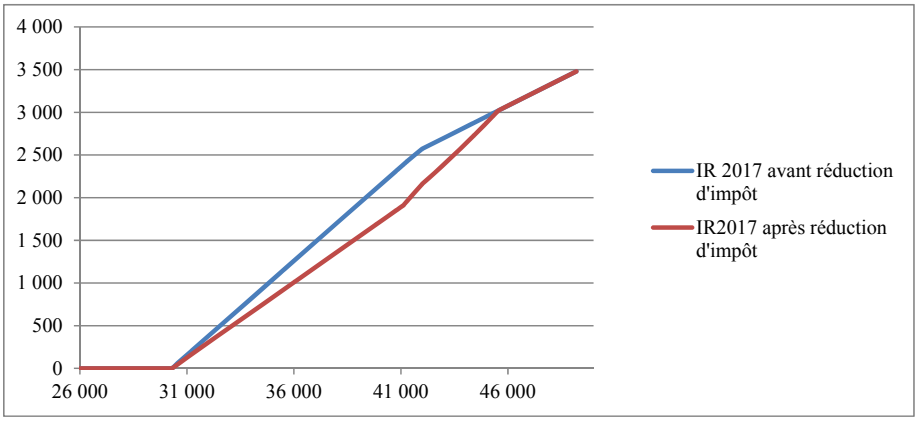
Source : commission des finances.

- Un couple tire un bénéfice de la réforme proposée si ses revenus déclarés annuels se situent entre 30 560 et 45 555 euros. La courbe bleue montre le montant qu'il aurait dû acquitter en 2017 sans la réforme, et la courbe rouge le montant à payer après la réforme.

  Ainsi, pour un revenu annuel de 41 000 euros, soit 3 415 euros par mois, sans la réforme, il aurait payé 2 363 euros. Grâce à la réforme, il paiera 1 891 euros d'impôt sur le revenu.

COMPARAISON DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ACQUITTÉ EN 2017 AVEC ET SANS APPLICATION DE L'AVANTAGE FISCAL, POUR UN COUPLE, EN FONCTION DU REVENU DÉCLARÉ ANNUEL

(en euros)



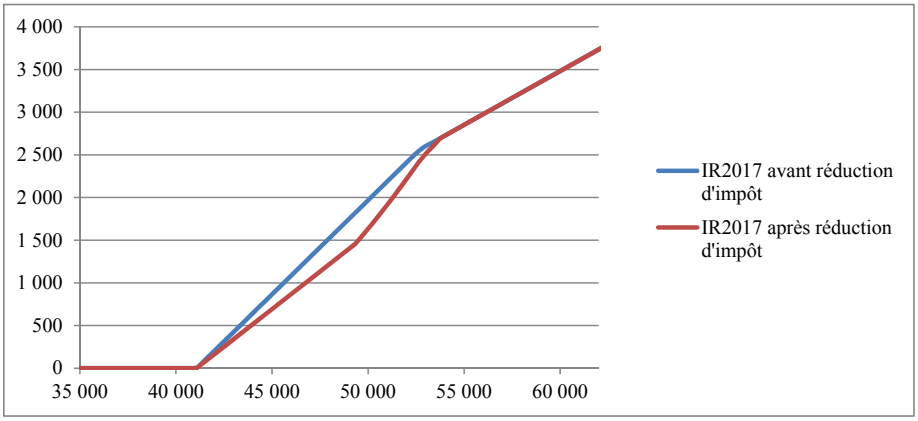
Source : commission des finances.

- Un couple avec deux enfants tire un bénéfice de la réforme proposée si ses revenus déclarés annuels se situent entre 41 350 et 53 780 euros. La courbe bleue montre le montant qu'il aurait dû acquitter en 2017 sans la réforme, et la courbe rouge le montant à payer après la réforme.

  Ainsi, pour un revenu annuel de 50 000 euros, soit 4 167 euros par mois, sans la réforme, il aurait payé 1 969 euros. Grâce à la réforme, il paiera 1 635 euros d'impôt sur le revenu.

COMPARAISON DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ACQUITTÉ EN 2017 AVEC ET SANS APPLICATION DE L'AVANTAGE FISCAL, POUR UN COUPLE AVEC DEUX ENFANTS, EN FONCTION DU REVENU DÉCLARÉ ANNUEL

(en euros)



Source : commission des finances.

Les graphiques ci-dessus permettent de constater que la réforme proposée adoucit la pente de l'imposition lorsque la réduction de l'impôt s'applique à son taux maximal de 20 %, c'est-à-dire tant que le RFR des foyers fiscaux est inférieur au « premier plafond » au-delà duquel la réduction est dégressive. La pente est elle-même réduite de 20 %, passant de 24,5 % à 19,6 %.

En revanche, la pente de l'imposition est accentuée par la réforme pour les revenus compris entre le « premier plafond » (soit 18 500 et 37 000 euros de RFR, respectivement pour un célibataire et pour un couple) et le plafond conditionnant l'éligibilité au dispositif (soit 20 500 et 41 000 euros de RFR, respectivement pour un célibataire et pour un couple). Cette pente peut être supérieure à 30 % dans certains cas (ce qui signifie qu'un euro supplémentaire de RFR occasionne une hausse d'imposition supérieure à 0,30 euro).

III. L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA RÉFORME

A. LE COÛT BUDGÉTAIRE

Le coût budgétaire du dispositif du présent article est chiffré à 1,15 milliard d'euros pour l'année 2017 et les années suivantes. Cette somme correspond au montant des pertes de recettes d'impôt sur le revenu pour l'État, et se répartit entre 100 millions d'euros au titre de l'indexation du barème sur l'inflation et 1,05 milliard d'euros au titre de la réduction d'impôt proportionnelle.

En revanche, les pertes de recettes pour les collectivités territoriales, au titre de l'indexation du barème sur l'inflation, ne font l'objet d'aucun chiffrage par l'évaluation préalable du présent article. Pourtant, la revalorisation des plafonds de RFR mentionnés aux articles 1414 A et 1417 du CGI, qui déterminent les conditions d'exonération et d'abattement au titre de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, se traduit par des moindres recettes pour les collectivités territoriales dès lors que certains des régimes dérogatoires applicables ne font pas l'objet de compensation par l'État. Les effets de l'indexation du barème à cet égard ne sont donc pas connus, même si l'on peut supposer qu'ils sont limités, compte tenu de la faiblesse du taux d'inflation.

B. LA RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA RÉFORME

La mesure proposée doit bénéficier à 7 millions de foyers fiscaux, pour un gain moyen de 154 euros.

Pour la très grande majorité de ces 7 millions de foyers, soit plus de 6,4 millions, l'avantage fiscal prendra la forme d'une réduction de leur imposition ; un petit nombre d'entre eux, de l'ordre de 150 000, deviendront non imposés sous l'effet de la mesure, tandis qu'environ 0,4 million de foyers non imposés le resteront tout en percevant une restitution plus élevée.

Pour 5 de ces 7 millions de foyers fiscaux, le gain retiré de la mesure serait supérieur à 75 euros. Leur gain moyen devrait s'établir à 193 euros, tandis que celui retiré par les 2 autres millions de foyers fiscaux devrait s'établir à 43 euros. Parmi ces 2 millions de contribuables, devraient figurer à la fois des foyers fiscaux se trouvant à l'entrée de l'impôt sur le revenu – leur gain étant faible du fait du montant limité de leur impôt – et des foyers fiscaux dont le RFR est proche des plafonds conditionnant le bénéfice de l'avantage fiscal, et pour lesquels le taux de la réduction d'impôt est faible.

Ainsi, près du quart des bénéficiaires de l'avantage fiscal (soit 23 %) devrait retirer un gain supérieur à 200 euros – leur gain moyen étant évalué à 323 euros.

RÉPARTITION DU NOMBRE DE FOYERS FISCAUX GAGNANTS EN FONCTION DU MONTANT DE GAIN RETIRÉ DE LA MESURE

Tranches de gain	Nombre de gagnants *(en millions)*	Proportion de gagnants *(en %)*	Gain moyen *(en euros)*
0 à 75 euros	1,9	27,1	43
75 euros et plus	5,1	72,9	193
100 euros et plus	4,4	57,1	212
150 euros et plus	2,9	41,4	256
200 euros et plus	1,6	22,9	323
Ensemble	7	100	154

Source : évaluation préalable de l'article.

● Le tableau suivant procède à la répartition des foyers fiscaux bénéficiaires de la réforme au sein des déciles de RFR de l'ensemble des foyers fiscaux, avec, pour chacun de ces déciles, le montant moyen du gain.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA MESURE PAR DÉCILES DE RFR DE L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX

Borne inférieure de RFR *(en euros)*	Borne supérieure de RFR *(en euros)*	Déciles des foyers fiscaux *(nombre de foyers)*	Nombre de foyers fiscaux gagnants	Gain moyen en émission *(en euros)*
0	3 569	3 700 244	–	–
3 569	9 053	3 700 244	–	–
9 053	12 811	3 700 244	–	–
12 811	16 167	3 700 244	909 470	49
16 167	19 300	3 700 244	1 960 220	143
19 300	23 895	3 700 244	1 036 067	80
23 895	29 520	3 700 244	433 283	56
29 520	37 720	3 700 244	1 417 632	255
37 720	52 716	3 700 244	1 196 608	229
52 716	–	3 700 244	31 620	128
Total		**37 002 440**	**6 984 900**	**154**

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

Bénéficient de la mesure les foyers fiscaux relevant des quatrième à neuvième déciles de RFR, sachant que les ménages bénéficiaires relevant des derniers déciles sont des couples avec un ou plusieurs enfants. Lorsque l'on répartit les bénéficiaires de la mesure par décile de RFR par part, cette fois – ce qui permet de « neutraliser » l'incidence du nombre de parts au sein du foyer fiscal – ils se répartissent entre les cinquième et huitième déciles.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA MESURE PAR DÉCILES DE RFR PAR PART DE L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX

Borne inférieure de RFR *(en euros)*	Borne supérieure de RFR *(en euros)*	Déciles des foyers fiscaux *(nombre de foyers)*	Nombre de foyers fiscaux gagnants	Gain moyen en émission *(en euros)*
0	2 438	3 700 244	–	–
2 438	6 460	3 700 244	–	–
6 460	9 122	3 700 244	–	–
9 122	11 289	3 700 244	48	15

Borne inférieure de RFR *(en euros)*	**Borne supérieure de RFR** *(en euros)*	**Déciles des foyers fiscaux** *(nombre de foyers)*	**Nombre de foyers fiscaux gagnants**	**Gain moyen en émission** *(en euros)*
11 289	13 494	3 700 244	470 038	77
13 494	15 761	3 700 244	2 215 574	119
15 761	18 471	3 700 244	2 783 820	189
18 471	22 241	3 700 244	1 515 420	163
22 241	29 461	3 700 244	–	–
29 461	–	3 700 244	–	–
Total		**37 002 440**	**6 984 900**	**154**

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

● Le tableau ci-après présente la ventilation des seuls foyers fiscaux bénéficiaires de la réforme par décile de RFR, ainsi que par décile de RFR par part, et le gain moyen pour chacun de ces déciles

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA MESURE PAR DÉCILES DE RFR

Borne inférieure de RFR *(en euros)*	**Borne supérieure de RFR** *(en euros)*	**Déciles des foyers fiscaux gagnants** *(en nombre de foyers)*	**Gain moyen en émission** *(en euros)*
14 477	15 834	698 490	42
15 834	16 862	698 490	92
16 862	17 954	698 490	140
17 954	19 142	698 490	177
19 142	20 334	698 490	87
20 334	28 477	698 490	65
28 477	33 061	698 490	158
33 061	36 911	698 490	297
36 911	40 334	698 490	266
40 334	–	698 490	212
Total		6 984 900	154

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA MESURE PAR DÉCILES DE RFR PAR PART

Borne inférieure de RFR *(en euros)*	**Borne supérieure de RFR** *(en euros)*	**Déciles des foyers fiscaux gagnants** *(en nombre de foyers)*	**Gain moyen en émission** *(en euros)*
10 977	13 845	698 490	82
13 845	14 750	698 490	127
14 750	15 283	698 490	113
15 283	15 848	698 490	128
15 848	16 429	698 490	147
16 429	17 079	698 490	181
17 079	17 783	698 490	200
17 783	18 581	698 490	248
18 581	19 502	698 490	222
19 502	–	698 490	89
Total		6 984 900	154

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

● Si l'on procède à des comparaisons entre les niveaux de revenus se trouvant dans le champ de la réforme et des réformes des années précédentes, il apparaît que :

– pour les contribuables célibataires, les niveaux de revenus sont relativement similaires : les bénéficiaires de la réforme de la LFI pour 2016 relèvent des mêmes niveaux de revenus que ceux concernés par la présente mesure, soit des revenus salariaux déclarés compris entre 16 000 et 23 000 euros environ ;

– pour les couples sans enfant, un certain nombre de foyers fiscaux bénéficieront de la réforme proposée par le présent article, alors qu'ils n'ont pas tiré avantage des réformes conduites au cours des années précédentes : tel est le cas des couples dont les niveaux de revenus sont supérieurs à 41 800 euros (1) et inférieurs à 45 500 euros (2) ;

– pour les couples avec un enfant, il en va de même : les foyers percevant des revenus compris entre 47 200 (3) et 49 600 euros (4) bénéficieront de la mesure proposée, alors qu'ils ne se trouvaient pas dans le champ des précédentes réformes ;

– pour les couples avec deux et trois enfants, les niveaux de revenus concernés par la présente mesure sont proches de ceux dans le champ des réformes antérieures (les points de sortie étant relativement similaires, soit 52 650 euros pour la réforme de LFI pour 2016 et 53 780 euros pour la présente réforme, pour un couple avec deux enfants, et respectivement 63 400 et 62 000 euros pour un couple avec trois enfants).

De façon générale, le champ des revenus concernés par les réformes successives conduites au cours des années précédentes s'élève peu à peu au fil des années, comme l'illustre le tableau suivant.

---

(1) Soit le point de sortie de la réforme de la loi de finances pour 2016 pour un couple sans enfant.

(2) Soit le point de sortie de la réforme proposée par le présent article pour un couple sans enfant.

(3) Soit le point de sortie de la réforme de la loi de finances pour 2016 pour un couple avec un enfant.

(4) Soit le point de sortie de la réforme proposée par le présent article pour un couple avec un enfant.

ÉVOLUTION DU CHAMP DES REVENUS DES BÉNÉFICIAIRES DES RÉFORMES CONDUITES DEPUIS 2014

(en euros)

Configuration du foyer fiscal	Revenus déclarés concernés par la réduction d'impôt de la LFR2014, pour l'IR acquitté en 2014	Revenus déclarés concernés par la réforme de la LFI2015, pour l'IR acquitté en 2015	Revenus déclarés concernés par la réforme de la LFI2016, pour l'IR acquitté en 2016	Revenus déclarés concernés par la réforme du PLF2017, pour l'IR acquitté en 2017
Célibataire (1 part)	13 725 ≤ R ≤ 15 717	13 790 ≤ R ≤ 19 770	15 520≤ R ≤ 23 099	16 345 ≤ R ≤ 22 778
Couple (2 parts)	21 023 ≤ R ≤ 31 433	21 080 ≤ R ≤ 36 370	29 210≤ R ≤ 41 869	30 559 ≤ R ≤ 45 555
Couple avec deux enfants (3 parts)	27 702 ≤ R ≤ 39 291	27 800 ≤ R ≤ 47 137	39 990 ≤ R ≤ 52 647	41 347 ≤ R ≤ 53 778
Couple avec trois enfants (4 parts)	34 381 ≤ R ≤ 47 149	34 485 ≤ R ≤ 57 903	50 765 ≤ R ≤ 63 424	52 136 ≤ R ≤ 62 000

Note de lecture : le seuil de revenus à compter duquel un foyer est concerné par une réforme correspond au seuil d'entrée théorique d'entrée dans l'impôt sur le revenu, en l'absence de réforme. Ainsi, sont concernés par la réforme adoptée en LFI pour 2016 les célibataires dont les salaires déclarés sont égaux à 15 520 euros car c'est à compter de ce niveau de revenu qu'ils seraient entrés dans l'impôt si la réforme de la LFI pour 2016 n'était pas intervenue.

Le plafond de revenu à partir duquel les foyers fiscaux ne sont plus concernés par la réforme correspond au plafond à compter duquel la réduction d'impôt exceptionnelle ne joue plus, pour l'année 2014, ou à compter duquel la décote ne minore plus l'impôt dû pour les années 2015 et 2016, ou à compter duquel la réduction d'impôt n'intervient plus, pour la mesure du présent article.

Source : commission des finances.

IV. ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION DES RÉFORMES CONDUITES DEPUIS 2012 EN MATIÈRE D'IMPOSITION DES MÉNAGES

Le commentaire du présent article constitue l'occasion d'établir un premier bilan de l'évolution de l'imposition des ménages au titre de l'impôt sur le revenu depuis 2012, à partir des premières données disponibles. Trois points saillants peuvent être identifiés : le renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu, résultant du ciblage des efforts demandés sur les contribuables les plus aisés ; le recul du point d'entrée dans l'imposition, ce qui a permis de renouer avec une proportion de foyers fiscaux imposés comparable à celle d'avant la crise financière ; l'allégement de l'impôt acquitté par les ménages relevant du bas de barème.

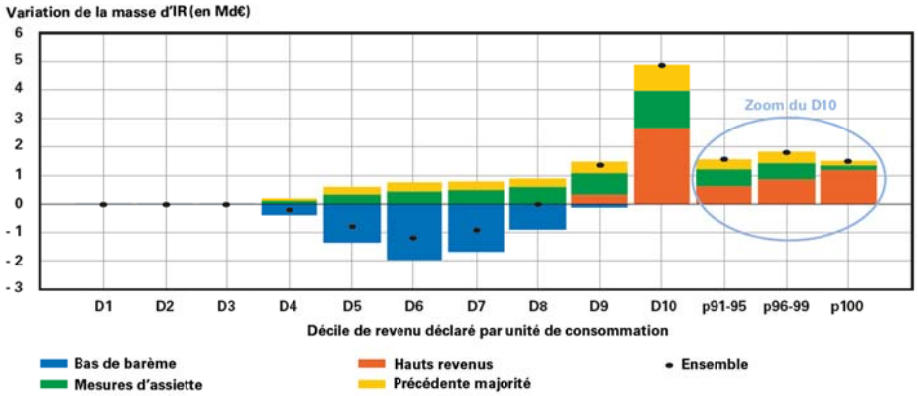
En résumé :

- les contribuables dont le revenu déclaré par unité de consommation est compris entre 12 627 et 28 915 euros (il s'agit des quatrième à huitième déciles) ont bénéficié de baisses d'impôt sur le revenu sur la période 2013-2017 (les déciles en deçà du quatrième ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu : il s'agit des contribuables avec moins de 12 627 euros de revenu déclaré par unité de consommation) ;

- les contribuables dont le revenu déclaré par unité de consommation est supérieur à 28 915 euros (soit les deux derniers déciles) ont absorbé la majorité des hausses d'impôt enregistrées sur la période 2013-2017.

Le graphique ci-dessous, extrait du *Rapport économique, social et financier* remis par le Gouvernement à l'occasion du dépôt du présent projet de loi de finances, décompose par décile de revenu déclaré par unité de consommation les hausses et baisses d'impôt sur le revenu, sur la base de son rendement.

RÉPARTITION DE LA VARIATION D'IMPÔT SUR LE REVENU ENTRE 2013 ET 2017



La lecture du graphique est la suivante : le septième décile (D7) regroupe les contribuables qui perçoivent un revenu déclaré par unité de consommation compris entre 20 612 et 24 034 euros par an. Pour ce septième décile, sont intervenues :

- des augmentations d'impôt sur le revenu résultant de la suppression de la demi-part dite « vieux parents », du gel du barème de l'impôt sur le revenu, de la suppression de la défiscalisation des heures supplémentaires, de la fiscalisation des 10 % de majoration de pension pour les retraités ayant eu plus de trois enfants et de la fiscalisation de la part employeur sur les complémentaires santé. Ces augmentations ont représenté 800 millions d'euros ;
- des baisses d'impôt sur le revenu, résultant des mesures portant sur le bas de barème adoptées en LFR pour 2014, en LFI pour 2015 et pour 2016, auxquelles vient s'ajouter la réduction d'impôt proposée par le présent article. Ces baisses représentent 1,7 milliard d'euros.

Au total, le septième décile paie 900 millions d'euros d'impôt sur le revenu de moins qu'en 2013.

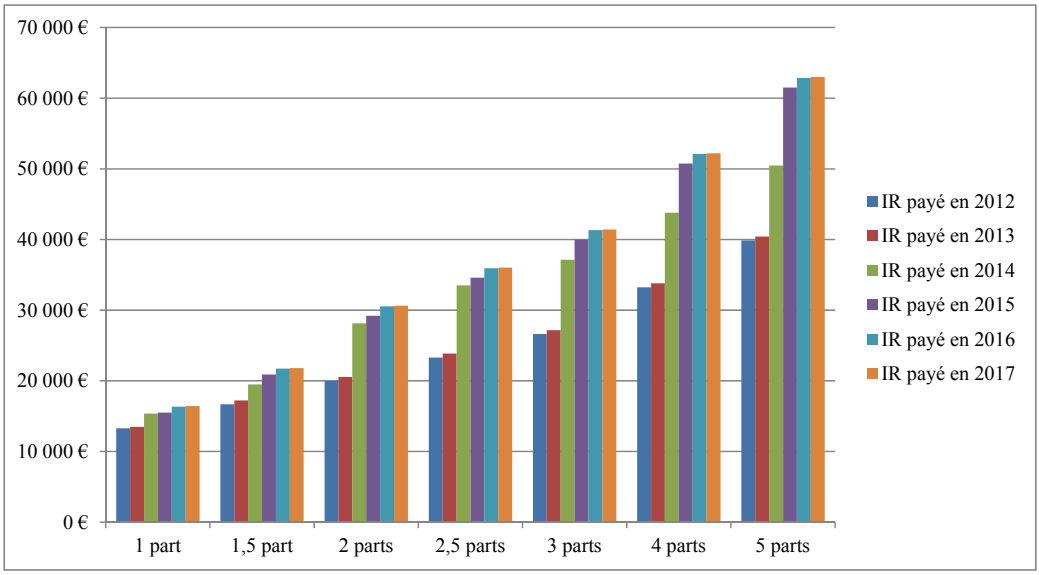
A. LE RECUL DU POINT D'ENTRÉE DES FOYERS FISCAUX DANS L'IMPÔT SUR LE REVENU, SE TRADUISANT PAR LA DIMINUTION DE LA PART DES FOYERS FISCAUX IMPOSÉS

1. Un point d'entrée dans l'impôt sur le revenu plus élevé

● Les réformes mises en œuvre depuis 2014, qui se sont articulées pour l'essentiel autour du mécanisme de la décote, ont conduit à un net recul du point d'entrée dans l'impôt sur le revenu des foyers fiscaux, quelle que soit leur configuration, ce qui signifie que le niveau nominal de revenus à compter duquel les ménages deviennent imposés a été substantiellement relevé depuis 2012.

Cette évolution résulte de la forte revalorisation de la décote en LFI pour 2013, à hauteur de 9,3 %, comme vu *supra*, de sa revalorisation de 5,8 % en LFI pour 2014, couplée à la réduction d'impôt exceptionnelle de 2014, puis des réformes successives conduites en lois de finances pour 2015 et pour 2016.

ÉVOLUTION DU POINT D'ENTRÉE DANS L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 2012



Source : direction générale des finances publiques (DGFiP) et commission des finances.

ÉVOLUTION DU POINT D'ENTRÉE DANS L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 2012

(en euros)

Nombre de parts	**IR 2012** Dernier revenu salarial mensuel non imposable (RFR)	**IR 2013** Dernier revenu déclaré non imposable (RFR)	**IR 2014** Dernier revenu déclaré non imposable (RFR)	**IR 2015** Dernier revenu déclaré non imposable (RFR)	**IR 2016** Dernier revenu déclaré non imposable (RFR)	**IR2017** Dernier revenu déclaré non imposable (RFR)
1 part	13 275 (11 948) Soit 1 106 euros/mois	13 489 (12 140) Soit 1 124 euros/mois	15 370 (13 833) Soit 1 281 euros/mois	15 508 (13 957) Soit 1 292 euros/mois	16 337 (14 703) Soit 1 361 euros/mois	16 411 (14 770) Soit 1 368 euros/mois
1,5 part	16 676 (15 008) Soit 1 390 euros/mois	17 221 (15 499) Soit 1 435 euros/mois	19 496 (17 546) Soit 1 625 euros/mois	20 891 (18 802) Soit 1 741 euros/mois	21 726 (19 553) Soit 1 810 euros/mois	21 806 (19 625) Soit 1 817 euros/mois
2 parts	19 988 (17 989) Soit 1 666 euros/mois	20 533 (18 480) Soit 2 711 euros/mois	28 136 (25 322) Soit 2 345 euros/mois	29 196 (26 276) Soit 2 433 euros/mois	30 536 (27 482) Soit 2 545 euros/mois	30 629 (27 566) Soit 2 552 euros/mois
2,5 parts	23 301 (20 971) Soit 1 942 euros/mois	23 847 (21 642) Soit 1 987 euros/mois	33 492 (30 143) Soit 2 791 euros/mois	34 579 (31 121) Soit 2 882 euros/mois	35 925 (32 332) Soit 2 994 euros/mois	36 023 (32 421) Soit 3 002 euros/mois
3 parts	26 614 (23 953) Soit 2 218 euros/mois	27 159 (24 443) Soit 2 263 euros/mois	37 117 (33 405) Soit 3 093 euros/mois	39 962 (35 966) Soit 3 330 euros/mois	41 313 (37 182) Soit 3 443 euros/mois	41 418 (37 276) Soit 3 451 euros/mois
4 parts	33 240 (29 916) Soit 2 770 euros/mois	33 785 (30 406) Soit 2 815 euros/mois	43 796 (39 416) Soit 3 650 euros/mois	50 729 (45 656) Soit 4 227 euros/mois	52 091 (46 882) Soit 4 341 euros/mois	52 207 (46 986) Soit 4 351 euros/mois
5 parts	39 866 (35 879) Soit 3 322 euros/mois	40 410 (36 369) Soit 3 367 euros/mois	50 475 (45 427) Soit 4 206 euros/mois	61 496 (55 346) Soit 5 125 euros/mois	62 869 (56 582) Soit 5 239 euros/mois	62 996 (56 696) Soit 5 250 euros/mois

Source : direction générale des finances publiques et commission des finances.

Ainsi, en 2012, un contribuable célibataire se trouvait soumis à l'impôt sur le revenu dès lors que son RFR excédait 11 948 euros, soit des revenus salariaux de l'ordre de 1 106 euros par mois ; en 2017, il devra acquitter l'impôt sur le revenu si son RFR est supérieur à 14 770 euros, soit des revenus salariaux mensuels de 1 368 euros. Le point nominal d'entrée dans l'impôt sur le revenu a donc crû de plus de 23 % entre 2012 et 2017.

En 2012, un couple devenait imposable lorsque son RFR excédait 17 989 euros, soit des revenus salariaux de l'ordre de 1 666 euros par mois ; en 2017, il le deviendra si son RFR est supérieur à 27 566 euros, soit des revenus salariaux mensuels de 2 552 euros. Dans ce cas, le point d'entrée nominal dans l'impôt a connu une hausse de plus de 53 %.

Enfin, pour un couple avec deux enfants, le seuil d'entrée dans l'imposition est passé de 23 953 euros à 37 276 euros (en termes de RFR) sur la même période, soit une hausse de plus de 55 %.

Les couples bénéficient d'un recul beaucoup plus important du point d'entrée dans l'impôt que les célibataires, sous l'effet de la « conjugalisation » de la décote réalisée en LFI pour 2015.

● Il convient bien évidemment de nuancer ce recul du point d'entrée nominal dans l'impôt sur le revenu, en tenant compte de l'inflation constatée depuis 2012, qui s'est nécessairement traduite par une revalorisation des revenus entre 2012 et 2017. Le tableau ci-après retrace l'évolution des points d'entrée dans l'imposition en niveau de SMIC selon les différentes configurations, ce qui permet de neutraliser les effets de l'inflation :

ÉVOLUTION DU POINT D'ENTRÉE DANS L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en euros)

Nombre de parts	**IR 2012** Dernier revenu déclaré non imposable	**IR 2013** Dernier revenu déclaré non imposable	**IR 2014** Dernier revenu déclaré non imposable	**IR 2015** Dernier revenu déclaré non imposable	**IR 2016** Dernier revenu déclaré non imposable	**IR 2017** Dernier revenu déclaré non imposable
1 part	0,99 SMIC	0,98 SMIC	1,1 SMIC	1,1 SMIC	1,15 SMIC	1,16 SMIC
1,5 part	1,25 SMIC	1,25 SMIC	1,4 SMIC	1,49 SMIC	1,53 SMIC	1,54 SMIC
2 parts	1,5 SMIC	1,49 SMIC	2,02 SMIC	2,08 SMIC	2,16 SMIC	2,16 SMIC
2,5 parts	1,75 SMIC	1,73 SMIC	2,4 SMIC	2,46 SMIC	2,54 SMIC	2,54 SMIC
3 parts	1,99 SMIC	1,97 SMIC	2,66 SMIC	2,85 SMIC	2,92 SMIC	2,92 SMIC
4 parts	2,49 SMIC	2,45 SMIC	3,14 SMIC	3,61 SMIC	3,68 SMIC	3,68 SMIC
5 parts	2,99 SMIC	2,93 SMIC	3,62 SMIC	4,38 SMIC	4,44 SMIC	4,44 SMIC

Source : direction générale des finances publiques.

Le tableau ci-dessus permet de constater que le point d'entrée dans l'impôt pour un célibataire est passé d'un salaire égal à 0,99 SMIC en 2012 à un salaire 1,16 SMIC en 2017 (soit une hausse de 17 %).

Pour un couple sans enfant, il a été porté de 1,5 SMIC en 2012 à 2,16 SMIC en 2017 (soit une hausse de 44 %).

Enfin, le point d'entrée d'un couple avec trois enfants dans l'impôt sur le revenu a été porté de 2,49 SMIC en 2012 à 3,68 SMIC en 2017 (+ 48 %).

2. Une baisse du nombre de foyers fiscaux assujettis à l'impôt sur le revenu

Plusieurs mesures adoptées depuis 2012 ont conduit à rehausser le niveau de revenu imposable de certains contribuables sans que les revenus qu'ils ont effectivement perçus n'aient augmenté. Tel est notamment le cas de la fiscalisation des heures supplémentaires, de la participation employeur aux complémentaires « santé » et des majorations de pension pour charges de famille. Les aménagements apportés à la demi-part dite « vieux parents » [(1)] par la précédente majorité ont quant à eux conduit à faire perdre le bénéfice d'une demi-

(1) Article 92 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

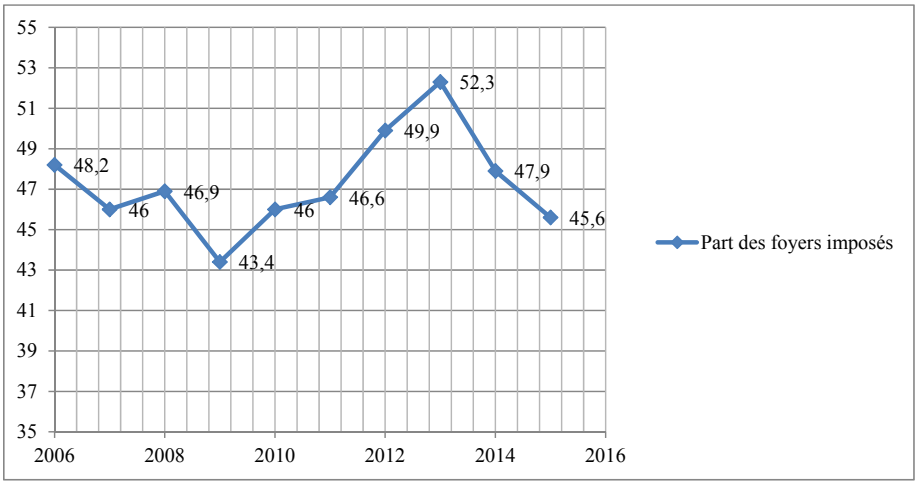
part à environ 3 millions de contribuables, ce qui a emporté l'entrée dans l'imposition d'une partie d'entre eux.

La hausse du revenu imposable résultant de ces mesures – par exemple, une hausse de 10 % du revenu imposable pour des retraités ayant eu trois enfants et percevant à ce titre une majoration de pension – peut conduire un foyer fiscal à entrer dans l'impôt, parce que cette augmentation est supérieure à celle du point d'entrée nominal dans l'imposition.

Pour autant, l'évolution du nombre de foyers fiscaux imposés depuis 2013 permet de constater que les effets des réformes sur le bas du barème adoptées à compter de 2014 l'ont nettement emporté sur ceux des mesures prises au cours des années précédentes ayant rehaussé le niveau de revenu imposable. Si la part des foyers fiscaux imposés a sensiblement augmenté entre 2011 et 2013, pour atteindre 52,3 %, cette proportion a ensuite diminué avec régularité, pour s'établir en 2015 à un taux de 45,6 %.

Le graphique ci-dessous illustre le fait que les mesures prises depuis 2014 ont permis de ramener la part des foyers imposés à son niveau d'avant la crise financière de 2008, soit environ 46 % (1).

ÉVOLUTION DE LA PART DES FOYERS FISCAUX IMPOSÉS DEPUIS 2006



Source : direction générale des finances publiques.

(1) Sachant que l'étiage bas de 43,4 % constaté en 2009, pour l'imposition des revenus de 2008, s'explique par l'allégement exceptionnel de l'impôt accordé par la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 à certains contribuables.

B. UN ALLÉGEMENT DE L'IMPOSITION EN BAS DU BARÈME

1. Trois moyens pour y parvenir : la suppression de la tranche la plus basse (à 5,5 %), la réforme de la « décote » et une réduction d'impôt (en PLF2017)

Trois outils ont été utilisés pour atteindre l'objectif visant à réduire l'impôt sur le revenu des ménages aux revenus modestes et moyens :

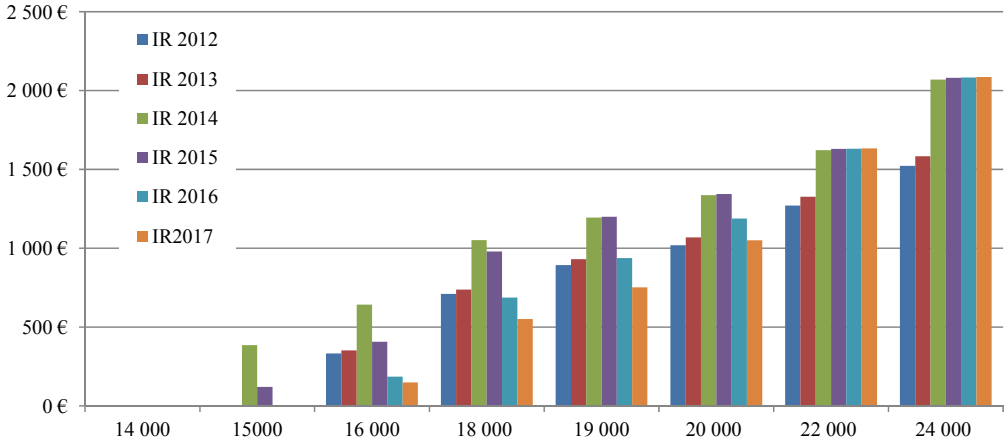
- La suppression de la tranche à 5,5 % ;
- Une réduction d'impôt de 20 %, pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence répond aux seuils définis ;
- La réforme de la décote qui est un mécanisme consistant à appliquer une réduction sur l'impôt sur le revenu dû, le montant de cette réduction dépendant du niveau d'impôt dû.

2. Les ménages ayant vu leur impôt sur le revenu baisser entre 2012 et 2017

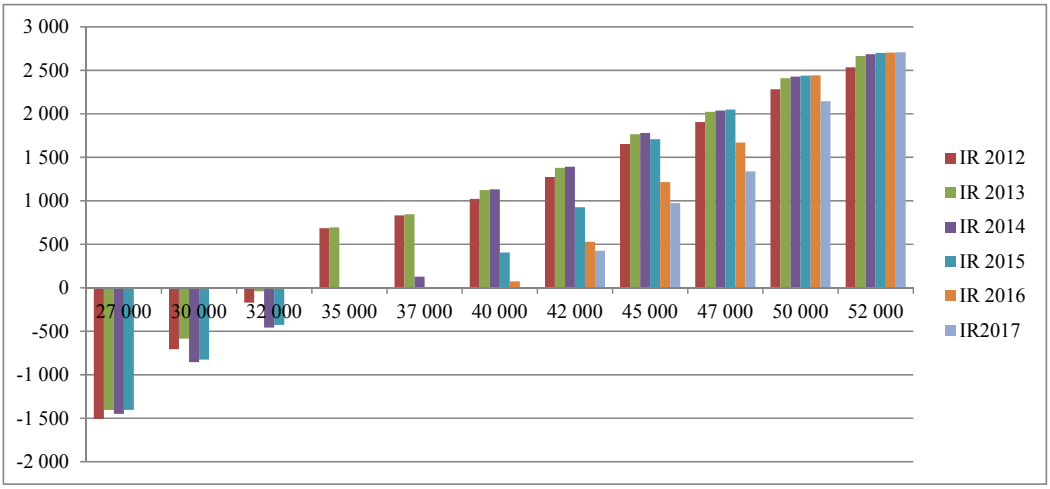
Pour l'établissement des graphiques figurant ci-après, l'imposition pour 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 a été calculée à partir de revenus majorés chaque année de l'inflation : à titre d'exemple, lorsque l'impôt au titre de 2012 est calculé pour des revenus de 16 000 euros perçus en 2011, l'impôt au titre de 2013 est calculé pour des revenus de 16 000 euros, majorés de 2 %, soit l'inflation au titre de l'année 2012 telle que prévue par le rapport économique, social et financier correspondant.

Par hypothèse, l'impôt pour 2017 est calculé en prenant en compte l'effet de la mesure du présent article.

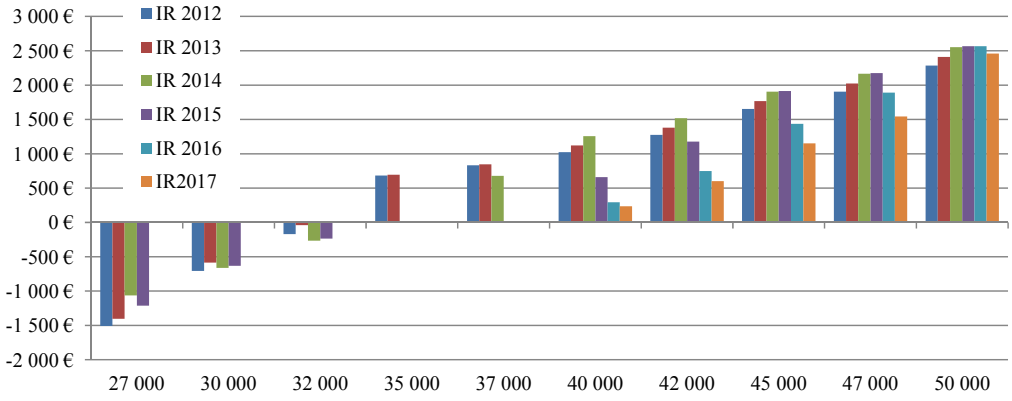
● **En deçà de 20 000 euros** de revenu annuel**, un retraité veuf et ayant trois enfants,** paiera **moins d'impôt en 2017 qu'en 2012, en dépit de la fiscalisation de la majoration de pensions**.



● En deçà de **52 000 euros de revenu annuel, un couple marié avec deux enfants,** sans complémentaire santé *via* l'entreprise, **paiera moins d'impôt sur le revenu en 2017 qu'en 2012.**

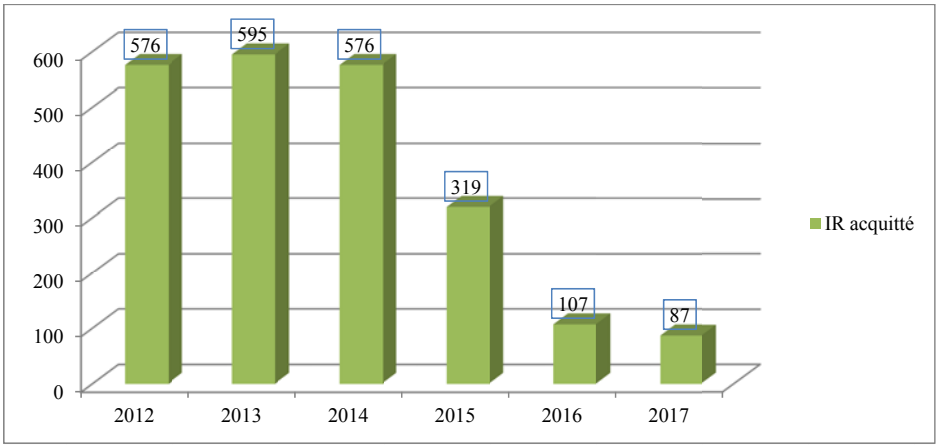


● **En deçà de 50 000 euros** de revenu annuel un **couple marié avec deux enfants,** avec **complémentaire santé *via* l'entreprise**, **paiera moins** d'impôt sur le revenu en 2017 qu'en 2012.



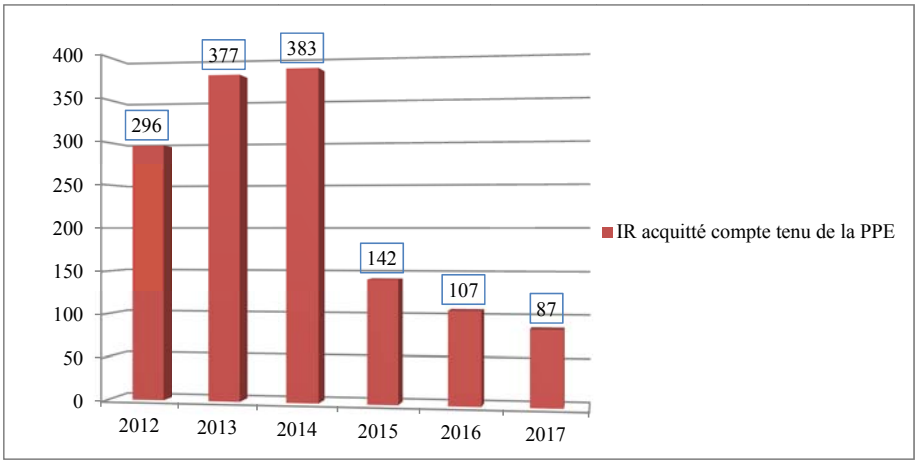
3. Quelques exemples de ménages ayant bénéficié des baisses d'impôt et payant en 2017 moins d'impôt sur le revenu qu'en 2012

● Un **célibataire de soixante ans**, percevant une **retraite de 16 000 euros** en 2011 **voit son impôt baisser dès 2014** (– 85 % entre 2012 et 2017).



Source : commission des finances.

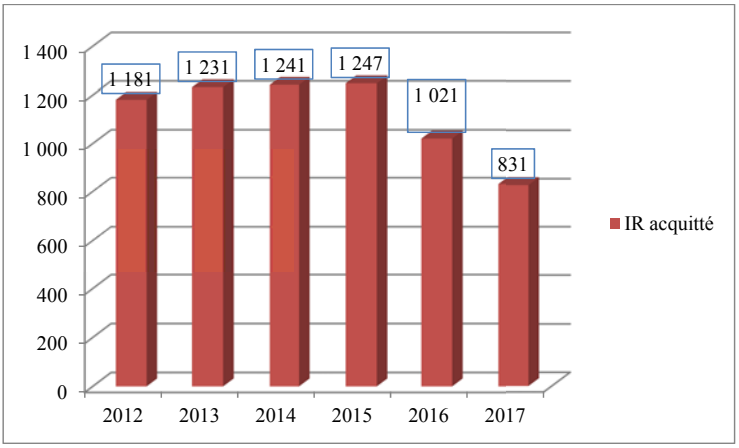
● Un **célibataire** avec des salaires **de 16 000 euros bénéficie des mesures de bas de barème à partir de 2015** (– 70 % entre 2012 et 2017, même compte tenu de la suppression de la prime pour l'emploi, remplacée par la prime d'activité).



PPE : prime pour l'emploi.

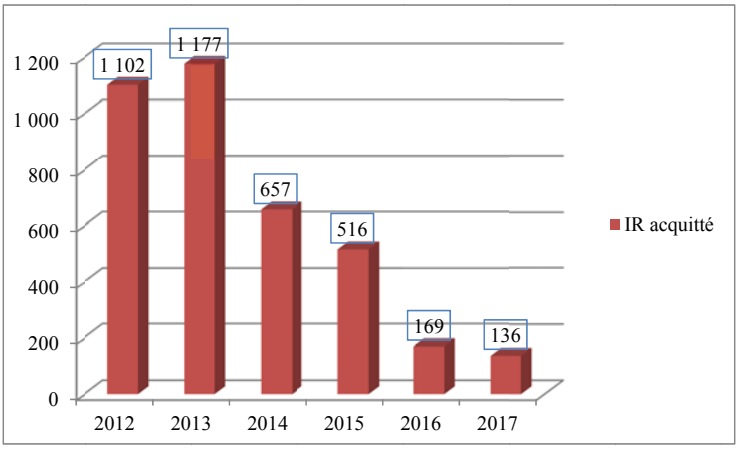
Source : commission des finances.

● Un **célibataire percevant des revenus salariaux de 20 000 euros voit son impôt diminuer à compter de 2016** (–30 % entre 2012 et 2017).

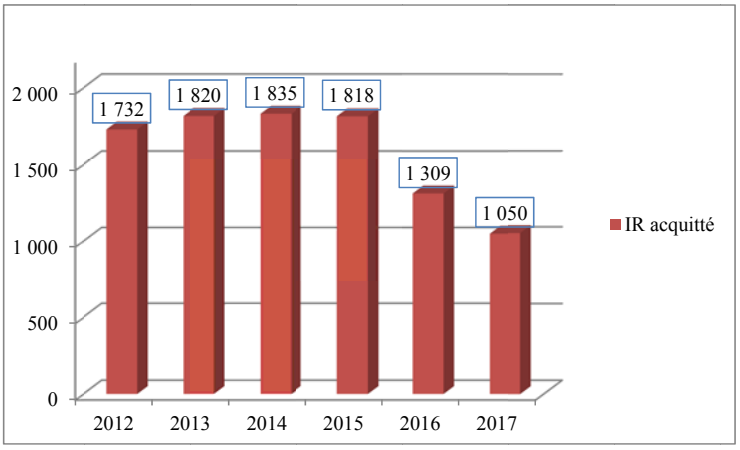


Source : commission des finances.

● Un **couple sans enfant** percevant des **salaires de 30 000 euros bénéficie des baisses d'impôt dès 2014** (– 87 % entre 2012 et 2017).

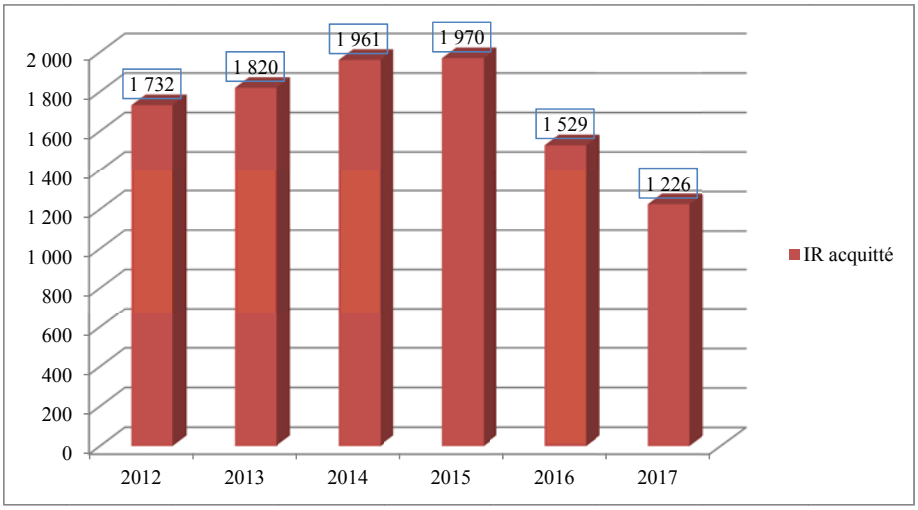


● Un **couple sans enfant** percevant des **salaires de 35 000 euros bénéficie des baisses d'impôt à partir de 2015** (– 39 % entre 2012 et 2017).



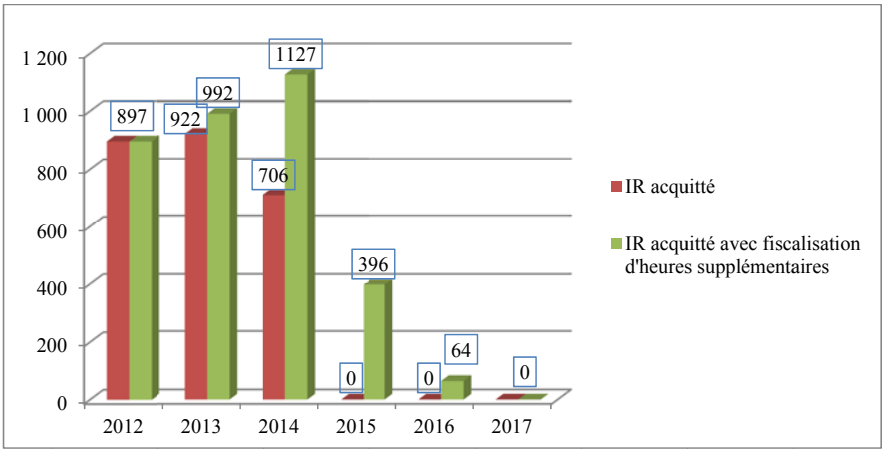
Source : commission des finances.

● La hausse d'impôt enregistrée par un **couple sans enfant** avec des salaires de **35 000 euros** et concerné par la **fiscalisation de la part employeur des complémentaires santé** (1), est **plus que compensée à partir de 2015** (– 29 % entre 2012 et 2017).



Source : commission des finances.

● Un **couple avec deux enfants,** avec des salaires **de 38 000 euros**, faisant des **heures supplémentaires** – fiscalisées à partir du 1er août 2012 (2) **gagne aux mesures de bas de barème, en devenant non imposé**.



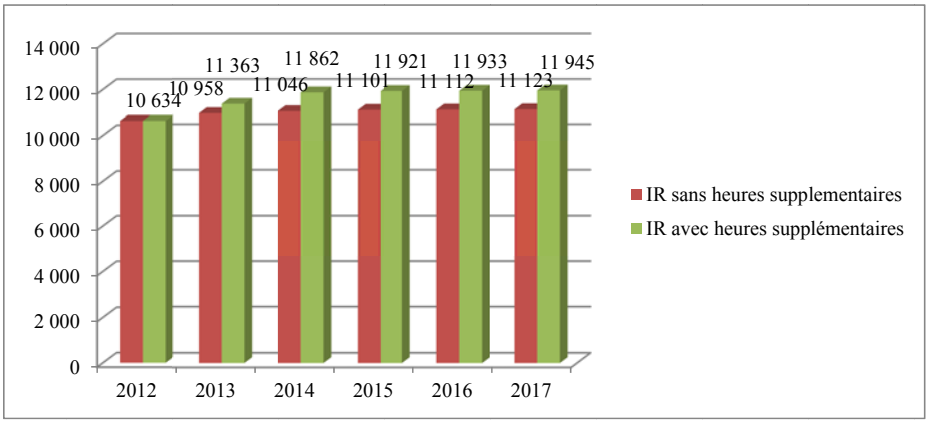
Source : commission des finances.

(1) Soit par hypothèse une hausse de revenu imposable de 1 000 euros pour le calcul de l'impôt dû en 2014 et pour les années suivantes

(2) Soit, par hypothèse, une hausse de revenu imposable de 1 000 euros pour le calcul de l'impôt dû en 2013 et d'à nouveau 1 000 euros pour l'impôt dû en 2014.

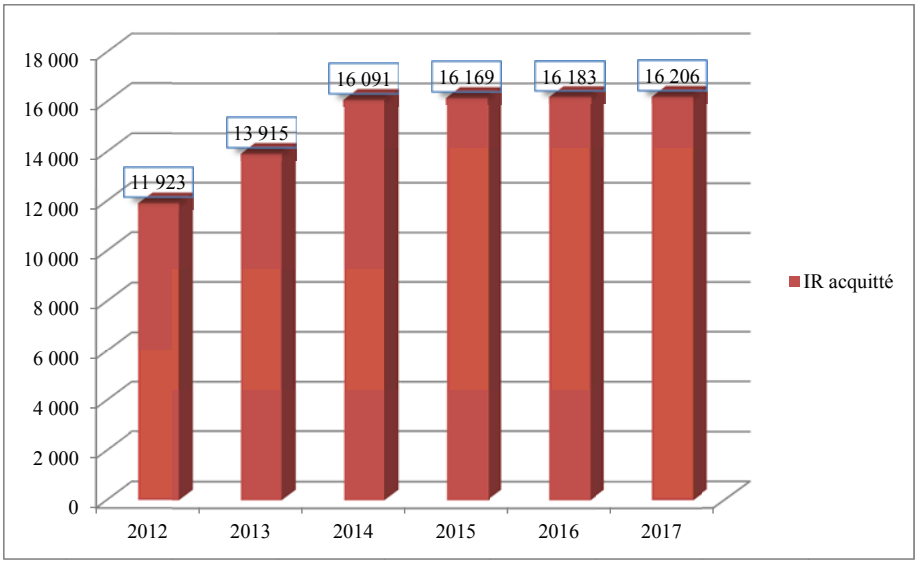
4. Les ménages ayant vu leur impôt sur le revenu augmenter entre 2012 et 2017

● L'exemple d'un **célibataire** avec des **salaires de 60 000 euros** faisant des **heures supplémentaires** – fiscalisées à partir du 1er août 2012 (1) – est présenté ci-après.



Source : commission des finances.

● Un **couple avec trois enfants**, avec des salaires **de 120 000 euros**, voit son impôt augmenter sous l'effet de la baisse du plafond du quotient familial.

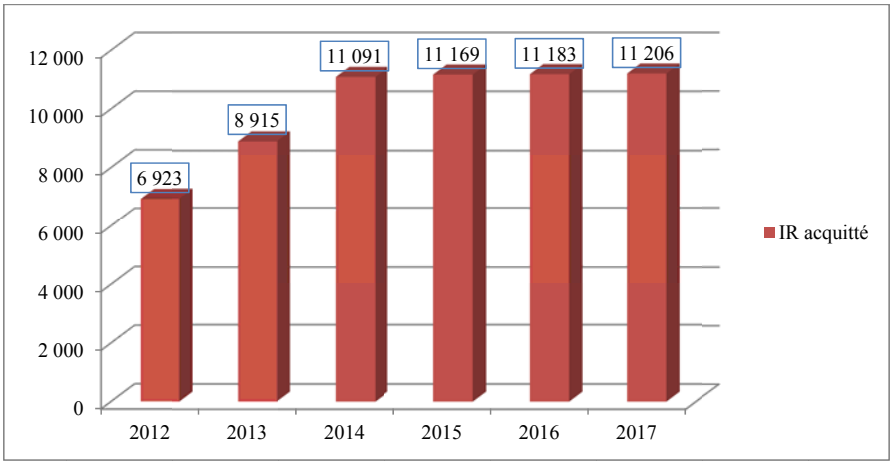


Source : commission des finances.

---

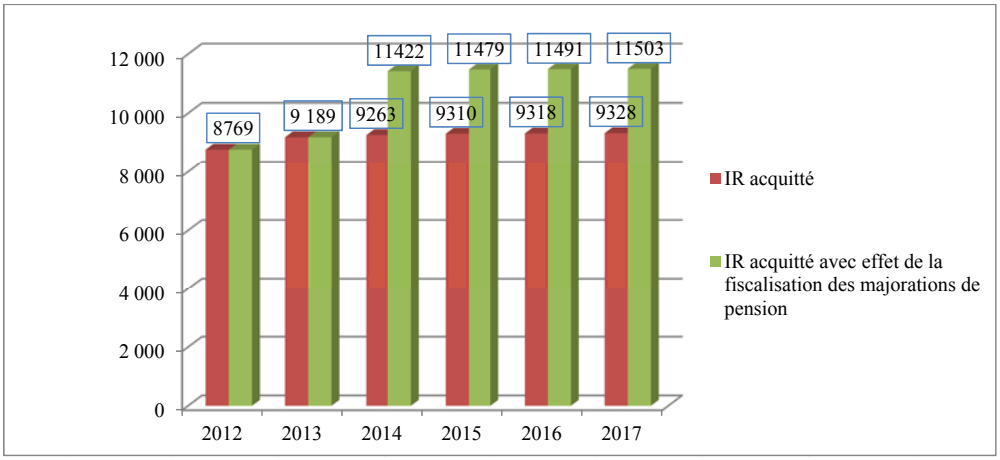
(1) Soit par hypothèse, une hausse de revenu imposable de 1 500 euros pour le calcul de l'impôt dû en 2013 et d'à nouveau 1 500 euros pour l'impôt dû en 2014.

● La hausse est proportionnellement plus importante pour ce même **couple avec trois enfants**, aux salaires de **120 000 euros,** qui bénéficie d'une **réduction d'impôt de 5 000 euros** au titre de l'emploi d'un salarié à domicile.



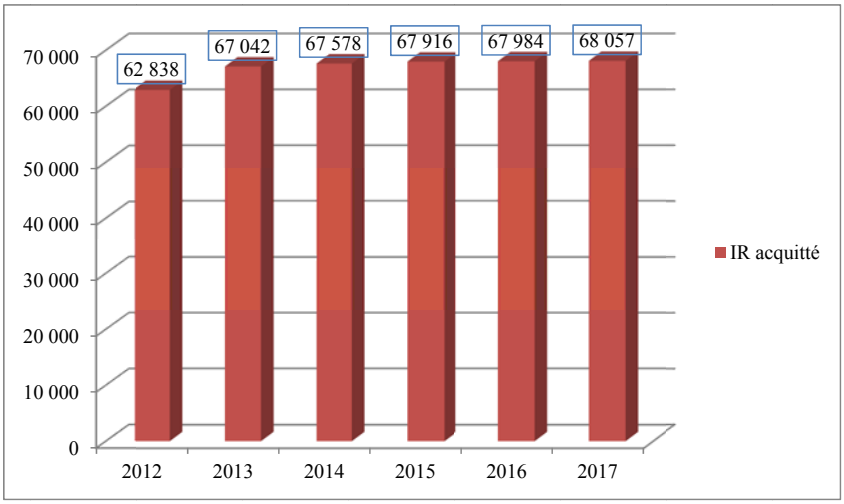
Source : commission des finances.

● Un **couple** avec des **retraites de 70 000 euros**, concerné par la **fiscalisation de la majoration de pension pour charges de famille**, a vu son impôt évolué ainsi **:**



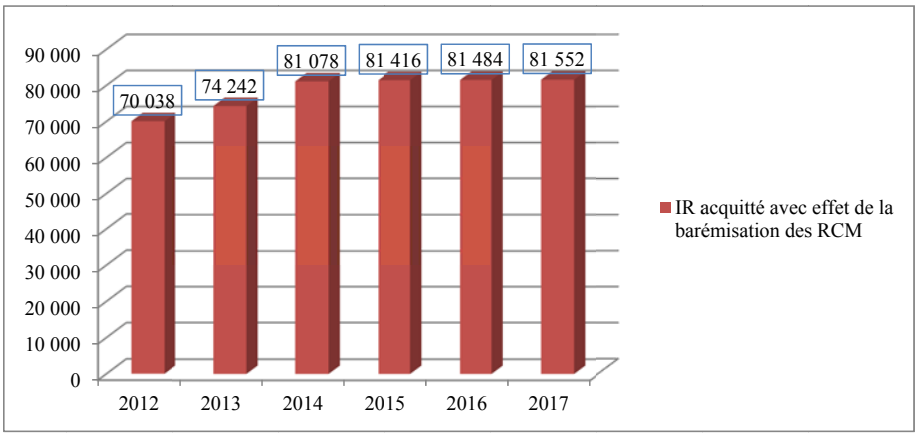
Source : commission des finances.

● Un **célibataire** avec des **revenus d'activité de 200 000 euros**, voit son **impôt augmenter entre 2012 et 2017**, sous l'effet de création de la tranche à 45 %, de la baisse du plafond de la déduction pour frais professionnels et du gel du barème.



Source : commission des finances.

● Un **célibataire** avec des **revenus d'activité de 200 000 euros** et des **produits de placement à revenu fixe pour 30 000 euros,** est concerné par la « barémisation » des revenus du capital, ce qui a entraîné en 2014 une hausse d'impôt.



RCM : revenus de capitaux mobiliers.

Source : commission des finances.

*

* *

ANNEXE

Le tableau suivant, qui retrace l'évolution des niveaux de revenus à partir desquels la décote ne trouve plus à s'appliquer [1], permet de constater l'élévation des revenus des contribuables concernés par les mesures d'allégement réalisées en LFI pour 2016 et par l'article 2, par rapport aux premières mesures (lois de finances rectificative pour 2014 et initiale pour 2015 précitées), ainsi que la baisse de l'impôt prélevé pour les revenus relevant du bas de barème.

ÉVOLUTION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DÉCOTE DEPUIS 2012

(en euros)

Nombre de parts	IR 2012 Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote (RFR)	IR 2013 Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote (RFR)	IR 2014 Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote (RFR)	IR 2015 Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote (RFR)	IR 2016 Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote (RFR)	IR 2017 Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote et/ou la réduction d'impôt (RFR)
1 part	17 592 (15 833) Soit 1 466 euros/mois	18 242 (16 418) Soit 1 520 euros/mois	18 772 (16 895) Soit 1 564 euros/mois	19 770 (17 793) Soit 1 647 euros/mois	23 099 (20 789) Soit 1 925 euros/mois	23 110 (20 799) Soit 1 926 euros/mois
1,5 part	22 906 (20 615) Soit 1 909 euros/mois	23 557 (21 201) Soit 1 963 euros/mois	24 129 (21 716) Soit 2 011 euros/mois	25 153 (22 638) Soit 2 096 euros/mois	28 488 (25 639) Soit 2 374 euros/mois	28 504 (25 654) Soit 2 376 euros/mois
2 parts	28 220 (25 398) Soit 2 352 euros/mois	28 870 (25 583) Soit 2 406 euros/mois	29 484 (26 536) Soit 2 457 euros/mois	36 370 (32 733) Soit 3 031 euros/mois	41 869 (37 682) Soit 3 489 euros/mois	45 555 (41 000) Soit 3 796 euros/mois
2,5 parts	33 533 (30 180) Soit 2 794 euros/mois	34 185 (30 766) Soit 2 564 euros/mois	34 841 (31 357) Soit 2 903 euros/mois	41 753 (37 578) Soit 3 479 euros/mois	47 258 (42 532) Soit 3 938 euros/mois	49 667 (44 700) Soit 4 139 euros/mois
3 parts	37 603 (33 843) Soit 3 134 euros/mois	39 260 (35 334) Soit 3 272 euros/mois	40 198 (36 178) Soit 3 350 euros/mois	47 137 (42 423) Soit 3 928 euros/mois	52 647 (47 382) Soit 4 387 euros/mois	53 778 (48 400) Soit 4 481 euros/mois
4 parts	44 229 (39 806) Soit 3 686 euros/mois	45 886 (41 297) Soit 3 824 euros/mois	47 230 (42 507) Soit 3 936 euros/mois	57 903 (52 113) Soit 4 825 euros/mois	63 424 (57 082) Soit 5 285 euros/mois	63 469 (57 122) Soit 5 289 euros/mois

Source : direction générale des finances publiques et commission des finances.

(1) Ou, pour l'année 2017, à partir desquels soit la décote, soit l'avantage fiscal proposé par le présent article, ne trouvent plus à s'appliquer.

Cette évolution du champ de la décote est retracée en niveaux de SMIC dans le tableau ci-après, ce qui permet là encore de neutraliser les effets de l'inflation.

ÉVOLUTION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DÉCOTE

(en euros)

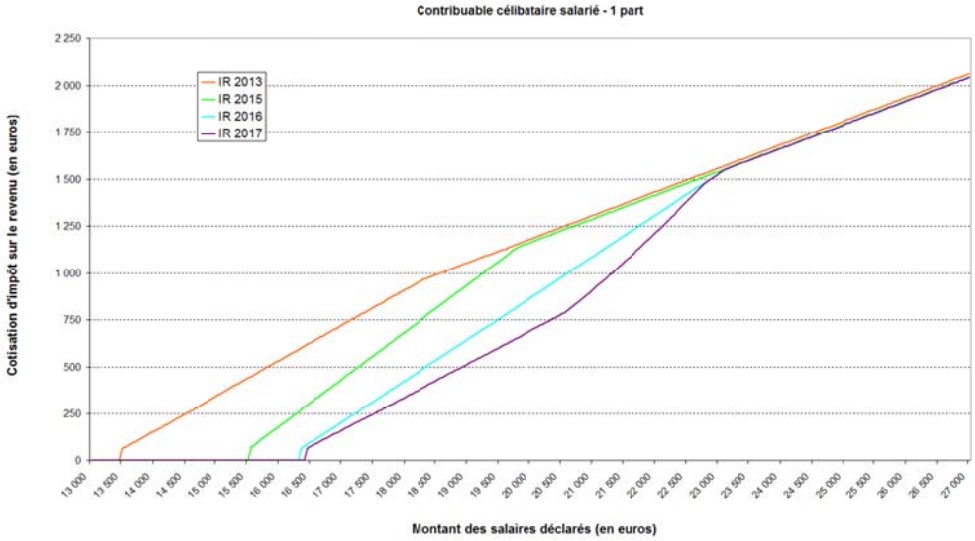
Nombre de parts	**IR 2012** Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote	**IR 2013** Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote	**IR 2014** Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote	**IR 2015** Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote	**IR 2016** Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote	**IR 2017** Dernier revenu déclaré bénéficiant d'un allégement par la décote et/ou la réduction d'impôt
1 part	1,32 SMIC	1,32 SMIC	1,35 SMIC	1,41 SMIC	1,63 SMIC	1,63 SMIC
1,5 part	1 72 SMIC	1 71 SMIC	1,73 SMIC	1,79 SMIC	2,01 SMIC	2,01 SMIC
2 parts	2,11 SMIC	2,10 SMIC	2,12 SMIC	2,59 SMIC	2,96 SMIC	3,21 SMIC
2,5 parts	2,51 SMIC	2,48 SMIC	2,50 SMIC	2,97 SMIC	3,34 SMIC	3,5 SMIC
3 parts	2,82 SMIC	2,85 SMIC	2,88 SMIC	3,36 SMIC	3,72 SMIC	3,79 SMIC
4 parts	3,31 SMIC	3,33 SMIC	3,39 SMIC	4,12 SMIC	4,48 SMIC	4,47 SMIC

Source : direction générale des finances publiques.

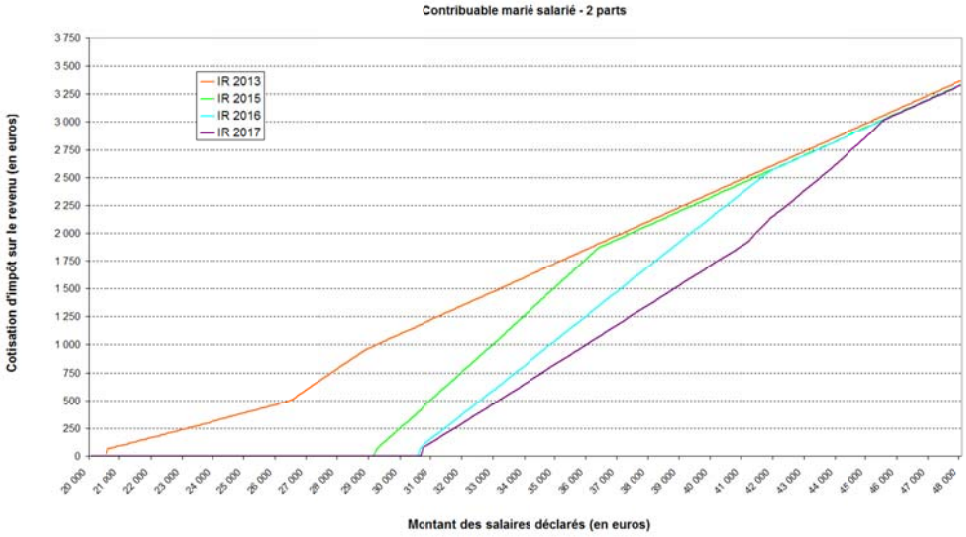
Pour autant, comme relevé *supra* s'agissant du recul de l'entrée dans l'impôt sur le revenu, l'effet de ces mesures peut être amoindri, voire effacé, pour les ménages dont le revenu imposable a été affecté par les mesures prises par ailleurs au cours des dernières années, notamment du fait de la fiscalisation de certaines catégories de revenus.

● Les graphiques ci-après retracent l'évolution de la courbe d'imposition des revenus pour différentes configurations familiales, depuis 2013. S'ils ne prennent pas en compte les effets de l'inflation sur le niveau des revenus imposables, ils permettent néanmoins de prendre la mesure de l'allégement d'impôt résultant des différentes réformes :

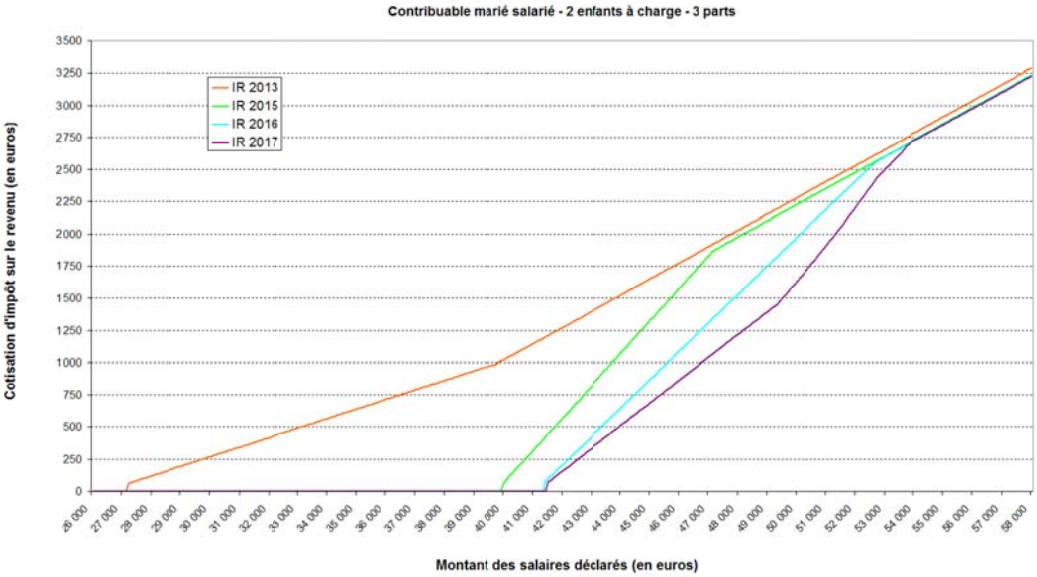
ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ACQUITTÉ PAR UN CÉLIBATAIRE EN FONCTION DE SES REVENUS DEPUIS 2013



ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ACQUITTÉ PAR UN COUPLE EN FONCTION DE SES REVENUS DEPUIS 2013



ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ACQUITTÉ PAR UN COUPLE AVEC DEUX ENFANTS EN FONCTION DE SES REVENUS DEPUIS 2013



*

* *

La commission se saisit de l'amendement I-CF 228 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je propose de supprimer cet article, pour des raisons très simples. Selon le document fort intéressant que Mme la Rapporteure générale nous a présenté et distribué, la fiscalité pesant sur les ménages représente 25,7 % du PIB. Grâce à un système très ingénieux, vous avez réussi à montrer que sa hausse au cours du quinquennat était limitée, puisqu'elle était de 24,2 % du PIB en 2012, mais c'est oublier la progression du PIB lui-même ! J'aurais aimé voir retracer l'évolution des montants en euros.

Mme la Rapporteure générale. Ce sera dans le rapport !

Mme Marie-Christine Dalloz. Ah, très bien ! L'importante hausse de la fiscalité des ménages depuis 2012 du fait de votre majorité est un désastre pour le pouvoir d'achat des Français. En fin de législature, pour la deuxième année consécutive, nous assistons, certes, à des baisses d'IR, d'un montant moyen de 193 euros par an, mais c'est quand même loin des 400 euros que procurait, chaque mois, la défiscalisation des heures supplémentaires, que vous avez supprimée.

M. Michel Vergnier. Non, pas 400 euros par mois, 400 euros par an !

Mme Marie-Christine Dalloz. Oui, 400 euros par an ; 193 euros, c'est moitié moins.

Seraient donc concernés 7 millions de ménages, à hauteur de 193 euros par mois. Avez-vous une idée du nombre de foyers fiscaux que l'on va encore sortir, par ce dispositif, du champ de l'impôt sur le revenu ? Depuis deux ans, nous assistons à une réduction considérable de la base taxable. Or on m'a toujours appris, en mathématiques, qu'une base large avec des taux faibles valait mieux qu'une base très réduite avec des taux élevés.

En fait, nos concitoyens ne sont absolument pas citoyens. Quand vous ne payez pas du tout d'impôt sur le revenu, vous n'avez pas la notion de ce qu'est la citoyenneté – la contribution sociale généralisée (CSG), c'est autre chose, c'est une contribution. L'impôt sur le revenu me semble fondamental. Je suis plutôt favorable à une *flat tax*, pour ma part, mais je voudrais savoir combien de contribuables ne sont plus imposables du fait de la mesure proposée.

Mme la Rapporteure générale. Cette mesure ne fait pas sortir de l'impôt des contribuables. Il s'agit d'une réduction d'impôt qui bénéficie aux foyers fiscaux imposés ; elle s'applique au montant d'impôt dû après mise en œuvre de la décote.

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

Elle examine ensuite l'amendement I-CF 54 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Ce gouvernement n'a pas su résister à la tentation à laquelle sont soumis tous les gouvernements en fin de législature : prendre une petite mesure en faveur des contribuables relevant des tranches inférieures du barème de l'impôt sur le revenu. Cela aboutit à une réduction de deux points supplémentaires de la part de nos concitoyens soumis à l'IR, qui tomberait à 45 % environ, alors que cette proportion est parfois montée jusqu'à 53 % ou 54 %. Cela pose un problème. Si l'on compare notre situation à celle des autres grandes démocraties, notre impôt sur le revenu est probablement celui qui repose sur la base la plus étroite – avec une très forte concentration sur le dernier décile.

Seconde observation, si cette mesure est présentée comme une réduction d'impôt, le produit de l'IR n'en sera pas moins passé, selon les estimations du Gouvernement, de 59,5 milliards d'euros en 2012 à 73,4 milliards d'euros, soit une hausse, considérable, de 24 %, très concentrée qui plus est sur les derniers déciles. Pour les déciles intermédiaires – quatrième, cinquième et sixième déciles –, la variation aura, *grosso modo*, été nulle. Le poids de l'impôt sur le revenu devient donc plus lourd, avec des taux complètement incohérents par rapport à ce qui se pratique dans le reste des démocraties.

Par l'amendement I-CF 54, je propose de remplacer la réduction d'impôt prévue par cet article par une mesure en faveur des familles, qui relèverait le plafond de la demi-part de quotient familial à 2 000 euros. En 2012, ce plafond était de 2 500 euros. Il a progressivement diminué, passant d'abord à 2 000 puis à 1 510 euros. Mes chers collègues, avec cette baisse du plafond, des personnes ayant le même revenu sont tout simplement pénalisées selon qu'elles ont des enfants ou non. Il faut donc considérer l'équité entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas, ou qui en ont moins que la moyenne. Voilà donc l'objet de la disposition que je propose, dont le coût est identique à celui de la réduction d'impôt à laquelle elle se substituerait : un milliard d'euros.

Mme la Rapporteure générale. Je suis défavorable à cet amendement.

Cher collègue, une part de l'augmentation des recettes de l'IR constatée depuis 2012 résulte de l'évolution spontanée des revenus. Par ailleurs, il faut prendre en compte des mesures de périmètre, notamment de suppression de la prime pour l'emploi (PPE), qui a été remplacée par la prime d'activité, à hauteur de 2 milliards d'euros, et la prise en compte dans les recettes d'IR du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL), devenu prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), pour 3 milliards d'euros. Votre évaluation n'est donc pas exacte, car elle n'est pas à périmètre constant.

Quant aux mesures que vous proposez, effectivement, l'abaissement du plafond de la demi-part du quotient familial bénéficierait à hauteur de 75 % au dernier décile, donc aux 10 % des foyers aux revenus les plus importants. Nous avons déjà eu ce débat.

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

Puis elle en vient à l'amendement I-CF 286 de M. Nicolas Sansu.

M. Nicolas Sansu. Nous avons déjà présenté cet amendement. Il s'agit d'accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Je voudrais dire à Marie-Christine Dalloz qu'en points de PIB l'impôt progressif est extrêmement faible en France. Je sais bien que certains souhaiteraient fusionner IR et CSG pour en faire un grand impôt progressif, mais, aujourd'hui, le produit de l'impôt sur le revenu est, en France, de 3,5 % de PIB, soit deux fois moins que dans les autres grandes démocraties européennes, où l'impôt sur le revenu atteint 7 % ou 8 % – voire 9 % dans certains États.

L'objectif de cet amendement est de rouvrir le débat sur l'architecture fiscale. Il s'agit non pas de prélever plus sur les ménages mais d'éviter des sauts de tranche parfois un peu compliqués – la deuxième tranche est vraiment très large. L'augmentation de l'IR serait compensée par une baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt dégressif, très injuste ; je le défendrai en séance.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons déjà eu ce débat à plusieurs reprises. J'émets un avis défavorable à l'amendement.

Le document qui vous a été distribué comporte une évaluation du niveau de l'impôt des ménages et de sa réduction. Si vous vous intéressez au pouvoir d'achat des ménages, vous verrez qu'un certain nombre d'entre eux ont bénéficié d'une baisse significative de leur impôt sur le revenu.

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

Puis elle se saisit de l'amendement I-CF 144 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Cette mesure de baisse de l'impôt sur le revenu a été décidée au dernier moment par le Président de la République – qui s'était auparavant engagé à ce qu'elle ne soit prise que si un certain taux de croissance du PIB était atteint. En fait, la mesure est quelque peu artificielle : un abattement de 20 % de l'impôt effectivement dû en deçà d'un certain niveau de RFR. Or, depuis 2014, plusieurs dispositions de baisse de l'IR ont été prises. L'une, prise en 2014, était une réduction d'impôt forfaitaire, de 350 ou 700 euros, selon la configuration du foyer fiscal, pour la seule année 2014. Ensuite, on a joué sur la décote et les tranches du barème.

En l'occurrence, il s'agit d'une mesure vraiment ponctuelle. Il ne faut pas qu'elle soit pérennisée. Mon amendement a donc pour objet de préciser qu'elle ne s'applique qu'à l'imposition des revenus de l'année 2016. Sinon, le barème de l'IR sera d'une extrême complexité, sans aucune lisibilité.

Mme la Rapporteure générale. Je ne suis pas tout à fait d'accord en ce qui concerne la lisibilité de la mesure. Supposons que vous deviez payer 100 euros d'impôt : il suffit d'appliquer à ce montant une réduction de 20 %.

M. le président Gilles Carrez. Mais connaissez-vous par cœur le seuil à partir duquel vous avez droit à cet abattement ?

Mme la Rapporteure générale. Cela dépend du RFR, qui me semble assez lisible.

Je suis donc défavorable à votre amendement, monsieur le président.

M. Dominique Lefebvre. J'entends bien ce que vous dites, monsieur le président, mais cette majorité s'est engagée dans une démarche structurelle de baisse de la dépense publique et de baisse des prélèvements obligatoires, après avoir dû les augmenter en raison des déficits que vous nous aviez laissés.

Il y a deux différences entre une politique fiscale de droite et une politique fiscale de gauche. La première, c'est que nous finançons les baisses d'impôt ; ce n'est pas votre cas, cela ne l'a jamais été et ce n'est pas prévu dans vos programmes. La seconde, c'est que nous ne touchons pas les mêmes personnes.

Je remercie mes collègues de droite qui ont déposé des amendements, car ceux-ci permettent de répondre à ceux qui, à gauche, pensent que nous n'avons pas mené une politique de redistribution fiscale – mais les chiffres de la Rapporteure générale ont déjà montré que cela avait été le cas.

En l'occurrence, nous réduisons de 20 % l'impôt dû par 7 millions de ménages, et ce de manière permanente. Il est vrai que d'autres proposent de baisser, pour un coût sept fois supérieur, l'impôt de 10 % pour l'ensemble des ménages.

M. Laurent Wauquiez. Au-delà des postures – « Père, gardez-vous à gauche ! Père, gardez-vous à droite ! » –, l'amendement I-CF 144 est un très bon amendement, car il évite que des mesures électoralistes s'enkystent de manière pérenne dans notre budget. Cela me paraît frappé au coin du bon sens et d'autant plus opportun que, ces temps-ci, de telles mesures pleuvent.

M. Marc Le Fur. Il s'agit, une fois de plus, de rompre avec la règle de la « familialisation », qui est pourtant notre doctrine de base en matière d'IR. Le seuil en deçà duquel les contribuables bénéficieront de la réduction d'impôt est, pour les individus isolés, de 20 500 euros, et, pour les couples de 41 000 euros – le double de 20 500 –, mais la logique aurait voulu que l'on majore ces seuils de l'équivalent d'une demi-part par enfant, c'est-à-dire de 20 500 euros divisés par deux : 10 250 euros. Or ils ne sont majorés que de 3 700 euros ! Une fois de plus, par ce type de décision, on s'en prend à la « familialisation » de l'impôt. Je déposerai un amendement pour qu'au moins, dans cette logique de réduction de l'impôt pour certaines tranches, le nombre d'enfants soit pris en compte.

Mme Karine Berger. Votre amendement m'étonne un peu, monsieur le président. Bien sûr, une vision différente pourra orienter les choix futurs, mais, de toute façon, le budget est annuel ! Je ne comprends donc pas très bien pourquoi vous voulez ajouter au début de la première phrase de l'alinéa 19 : « *au titre de l'imposition des revenus 2016* ». Toutes les dispositions que nous prenons sont prises au titre des revenus de l'année 2016 et, quelle que soit la majorité issue des urnes au mois de juin prochain, elle pourra en prendre d'autres.

Une petite remarque, monsieur Wauquiez. Qualifier des mesures d'électoralistes est une chose ; fermer des lignes de train sitôt qu'on a été élu président de conseil régional en est une autre…

M. le président Gilles Carrez. Réservez vos forces pour l'hémicycle, chers collègues !

Mme Marie-Christine Dalloz. Quel dommage que notre collègue Dominique Lefebvre soit sorti ! Je voulais lui dire qu'il n'était pas nécessaire d'attendre nos amendements : il peut dialoguer directement avec l'ensemble des composantes de sa majorité.

Cela dit, nous avons assisté l'année dernière à une suppression de la première tranche, avec la sortie de l'IR d'un grand nombre de ménages. Cette année, une certaine catégorie de contribuables bénéficie d'une réduction d'impôt de 20 %. La réalité, monsieur le président, c'est qu'il s'agit vraiment d'une mesure électoraliste. Ce cadeau d'un milliard d'euros, qu'il faut financer dans le cadre d'un budget – et nous savons très bien qu'il sera difficile d'atteindre les objectifs affichés – s'inscrit vraiment dans la perspective de la campagne présidentielle. Il nous appartient de le dénoncer.

Mme Véronique Louwagie. Merci, madame la Rapporteure générale, pour votre exposé liminaire.

Je veux revenir sur l'exposé des motifs de l'article 2 et sur son intitulé, qui font référence aux « classes moyennes ». Il s'agirait de créer une « réduction d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes », mais ladite réduction bénéficie-t-elle vraiment à l'ensemble des classes moyennes ? Il n'existe pas de définition scientifique de cette notion.

Au cours de cette législature, les ménages ont supporté une augmentation des prélèvements obligatoires de 35 milliards d'euros. J'ai entendu dire, tout à l'heure, que les taux d'imposition de certains avaient baissé. Cependant, le montant global des prélèvements obligatoires a atteint 45 % du PIB, soit 0,1 point de plus qu'en 2012. Il faut le prendre en considération, et nous savons que les classes moyennes ont été fortement mises à contribution lors des derniers exercices.

Certes, madame la Rapporteure générale, aucun ménage ne sortira de l'impôt, mais il y aura des allégements pour certains qui accentuent la concentration de l'impôt sur le revenu sur d'autres. Nous pouvons le regretter.

Dès lors, l'amendement I-CF 144 me paraît tout à fait sage. Une réflexion beaucoup plus globale nous paraît nécessaire pour revenir sur cette concentration de l'impôt sur le revenu sur un nombre réduit de contribuables.

M. Patrick Hetzel. Nous voyons bien, effectivement, un décalage assez important entre l'exposé des motifs de l'article 2 et la réalité. La concentration de l'impôt sur le revenu sur une faible proportion de nos concitoyens sera encore plus forte. C'est une véritable loi de Pareto qui se met en place. Voilà qui contrevient à l'esprit même de l'impôt sur le revenu, comme l'indiquait Marie-Christine Dalloz. C'est un vrai problème de fond.

Dans ces conditions, votre amendement, monsieur le président, nous paraît parfaitement justifié.

M. Gilles Carrez. Je profite de l'examen de cet amendement pour vous donner une information.

J'ai déjà écrit trois fois, au cours des derniers mois, pour demander le rapport qui nous est dû chaque année sur la question du départ de contribuables à l'étranger et de leur retour. Je ne l'ai toujours pas ! Je vais donc être obligé de

faire un contrôle sur pièces et sur place à Bercy. Je demande la solidarité de la commission des finances, parce que nous travaillons vraiment dans des conditions déplorables.

M. Michel Vergnier. Vous l'avez, monsieur le président !

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

Puis elle ***adopte*** *l'article 2* ***sans modification****.*

*

* *

Après l'article 2

La commission examine l'amendement I-CF 440 de la commission des affaires économiques.

M. le président. Je vous rappelle que la commission des affaires économiques et la commission du développement durable se saisissent du projet de loi de finances pour avis. Nos collègues membres de ces commissions sont donc les bienvenus.

Mme Audrey Linkenheld. Notre amendement I-CF 440 porte sur la fiscalité sur fiscalité des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP), qui permettent à des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond de ressources prévu pour l'accès aux logements HLM d'accéder à la propriété de leur logement de manière progressive. Pour ce faire, ces ménages sont locataires et en même temps associés de la SCIAPP, dont ils acquièrent progressivement les parts représentant leur logement, de façon à en devenir, à terme, totalement propriétaires.

La situation est un peu absurde : les locataires-associés sont en fait imposés à l'IR sur les bénéfices éventuellement dégagés par la société, alors que ces bénéfices sont issus des loyers qu'ils paient eux-mêmes ! Cet amendement a tout simplement pour objectif d'éviter cette imposition un peu curieuse et de mettre en place une exonération d'impôt sur le revenu au profit des locataires associés, à condition, évidemment, que la SCIAPP fonctionne conformément aux dispositions du code de la construction et de l'habitation.

Mme la Rapporteure générale. Nous n'avons examiné que rapidement cet amendement, qui nous est parvenu hier soir.

Si j'ai bien compris, au lieu de payer un loyer, il s'agit d'acheter des parts de société et de devenir propriétaire. Mais que faites-vous des éventuelles plus-values en cas de revente ? Au fond, l'amendement exonérerait aussi ces plus-values.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne comprends pas le bien-fondé de l'amendement. Quand on a des ressources inférieures au plafond de ressources HLM, par définition, on ne paie pas d'impôt sur le revenu.

M. Jean-Louis Dumont. À une époque, l'accession sociale à la propriété passait par le système de la location-attribution, mis en œuvre en particulier par les coopératives HLM. Depuis sa disparition, il y a quelques décennies, on essaie de permettre une accession vraiment sociale, donc sous plafond de ressources. Cette accession progressive à la propriété ne doit donc évidemment pas se transformer en un impôt supplémentaire sur ce que l'on a soi-même payé pour devenir propriétaire de son logement ! Peut-être pourrait-on améliorer le texte de l'amendement dans le sens voulu par notre Rapporteure générale, mais son bien-fondé n'est pas à prouver.

Mme Karine Berger. La personne dont les revenus n'excèdent pas le plafond de ressources HLM ne peut pas payer d'impôt sur le revenu. En revanche, il y a effectivement des Français qui ont accès à la location HLM sans être sous plafond de ressources. La nuance est très importante et justifie probablement la remarque de notre Rapporteure générale sur le risque d'une exonération des plus-values éventuellement réalisées.

Si celles-ci sont exclues du champ de l'amendement I-CF 440, alors il est satisfait.

M. Charles de Courson. Combien de personnes sont concernées ? Nous aimerions quelques éléments.

Quant aux plafonds de ressources, il peut arriver que quelqu'un, au bout de quelques années, après quelque succès dans la vie, double son revenu, voire plus, et devienne fortement imposable. Le dispositif proposé ne risque-t-il pas, alors, d'aboutir à des résultats assez surprenants, au-delà du problème des plus-values ?

M. Razzy Hammadi. Près de 65 % des Français sont éligibles au logement social, mais la proportion de Français non imposables n'est pas de 65 %.

M. Charles de Courson. Ils sont 55 %.

M. Razzy Hammadi. Aujourd'hui, en Île-de-France, il est possible d'accéder à un logement financé par un prêt locatif social (PLS) en gagnant 5 400 euros à deux. Avec ce niveau de revenu, vous êtes imposable. Certes, vous payez moins d'impôt en 2017 qu'en 2012, mais ce n'est pas le sujet.

En ce qui concerne l'amendement, à titre personnel, je suis plutôt enclin à le soutenir. Lors de l'examen du projet de loi « Égalité et citoyenneté », un certain nombre de dispositions défendues aussi bien par la gauche que par la droite visaient à prendre en considération cette situation qu'évoque notre collègue Audrey Linkenheld. Des questions se posent cependant, notamment sur le nombre

de personnes concernées ou sur les risques évoqués par notre collègue de Courson. Peut-être faudrait-il, d'ici à la séance, évaluer l'impact, notamment financier, de la mesure.

Mme Audrey Linkenheld. On peut évidemment être sous plafond de ressources HLM et être imposable sur le revenu ; je ne répéterai pas les chiffres rappelés.

Il ne s'agit pas, par cet amendement, d'exonérer l'ensemble des revenus des intéressés du paiement de l'IR. Nous ne parlons que des revenus qu'ils tirent du fait qu'ils sont locataires et associés d'une SCIAPP. Et si leurs autres revenus augmentaient, ils seraient bien imposés sur ces autres revenus. Les SCIAPP sont elles-mêmes exonérées d'impôt sur les sociétés.

Peut-être faut-il étudier d'ici à la séance la question des plus-values, mais, même si je ne suis pas en mesure de vous indiquer leur nombre, nous parlons bien de situations concrètes. Et nous sommes tous ici favorables à l'accession à la propriété des classes modestes et moyennes.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission en vient à l'amendement I-CF 2 de M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Il convient de revenir sur la fiscalisation de la majoration de 10 % des pensions pour les parents ayant élevé trois enfants ou plus. Nous avons considéré que cette disposition imposée par la gauche était tout à fait regrettable. S'il n'est pas adopté, je redéfendrai cet amendement en séance.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle ***rejette*** *également, suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, l'amendement I-CF 3 de M. Marc Le Fur.*

Puis elle examine l'amendement I-CF 18 de M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Cet amendement traite d'une situation nouvelle. Pour des raisons de sécurité évidentes, nos armées sont mobilisées dans le cadre de l'opération « Sentinelle », et nos soldats assurent notre protection dans les gares et les lieux publics.

Nous devons nous interroger sur le traitement fiscal des primes qu'ils perçoivent de ce fait. Ils sont loin de chez eux, loin de leurs casernes, et leurs primes sont imposées. Or, pour la plupart, ces soldats sont des célibataires, et ces primes ne sont pas négligeables – entre 1 000 et 2 000 euros par mois – en regard du montant de leur solde. De ce fait, ils deviennent imposables, ou voient leurs impôts augmenter sensiblement. Or, en opérations extérieures (OPEX), les mêmes primes perçues, finalement, pour un éloignement comparable seraient exonérées. Je propose que nous fassions un geste pour ces soldats qui prennent des risques

pour garantir notre sécurité. Exonérons les primes perçues dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Mme la Rapporteure générale. J'avoue être assez sensible aux arguments de Marc Le Fur, mais nous avons adopté un principe de prudence face aux mesures dont nous ne connaissons pas le coût.

Ce sont environ 400 millions d'euros de primes qui sont versés aux militaires en opérations extérieures. Si l'on retient l'hypothèse d'un taux moyen d'imposition de 8 % ou 9 %, l'exonération représente une dépense fiscale de quelque 32 ou 36 millions d'euros. On peut imaginer, sans considération des différences d'effectifs engagés, que ce que vous proposez, cher collègue, coûte moins : plutôt aux alentours de 15 ou 20 millions d'euros.

Je m'en remets à votre sagesse, chers collègues, même si, pour ma part, j'envisage cette disposition avec bienveillance. Nous allons expertiser cette question d'ici à la séance.

Mme Karine Berger. Notre collègue Le Fur soulève une question importante, non seulement du point de vue des personnes concernées, mais aussi au regard de la logique de l'opération Sentinelle. Le 4e régiment de chasseurs, établi dans ma circonscription, est parfois, dans son intégralité, en opération extérieure. Il se trouve qu'au cours de l'année écoulée l'intégralité du régiment était déployée dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Le ministre de la défense a dit en substance, hier, lors des questions au Gouvernement, que l'opération Sentinelle participait de la même démarche de défense du territoire national, de la souveraineté nationale que les opérations extérieures. Si, effectivement, il est démontré que le coût de la mesure proposée est inférieur à 20 millions d'euros, je pense que la logique même de l'opération Sentinelle telle que nous l'envisageons doit nous conduire à suivre le raisonnement de notre collègue.

M. Charles de Courson. Cet amendement est sympathique, mais il risque de susciter des demandes d'autres catégories, comme les policiers, les gendarmes, les pompiers…

M. Razzy Hammadi. Pour ma part, je suis totalement opposé à cet amendement, pour deux raisons. La première est que nous devrions au minimum disposer d'un début de chiffrage !

M. Marc Le Fur. Je suis incapable de le fournir !

M. Razzy Hammadi. Par ailleurs, les budgets de la défense et des anciens combattants sont débattus en commission élargie. Nous parlons alors des opérations extérieures, des anciens combattants, des retraites… Ce budget prend en considération les rémunérations, les pensions et éventuellement les exonérations. Il comprend notamment une dépense fiscale globale d'environ un

demi-milliard d'euros, notamment à cause d'un certain nombre de mesures en faveur des anciens combattants. Je serais donc plutôt favorable à ce que nous examinions la question alors, dans le cadre d'une enveloppe normée.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne peux me prononcer sans avoir de chiffrage, mais, les soldes des réservistes étant exonérées d'impôt, nous gagnerions à être cohérents et à examiner le régime de l'ensemble des indemnités.

Mme Monique Rabin. Il faut faire attention à ne pas voter un amendement d'émotion. Nous sommes tous derrière nos soldats, mais tous également en faveur de la justice fiscale. Si l'on veut imposer le plus justement possible les différentes catégories de la population, il faut veiller à ne pas adopter hâtivement un tel amendement. Je suggère que nous attendions d'examiner la seconde partie du projet de loi de finances pour arrêter notre position.

M. le président Gilles Carrez. Je partage le point de vue qui vient d'être exprimé. Il ne s'agit pas, cependant, d'un amendement « d'émotion », car cette catégorie de militaires fait face à un vrai problème, leurs indemnités n'étant pas imposées lorsqu'ils se trouvent en OPEX. À ce stade, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le coût de cette disposition ni les risques de contagion à d'autres situations analogues. Il est préférable de renvoyer cet amendement à la séance publique pour nous donner le temps de l'étudier précisément, mais avec un *a priori* favorable.

M. Marc Le Fur. Le député de base n'est bien entendu pas en mesure de calculer le coût de cette mesure et le raisonnement développé par Mme la Rapporteure générale est le bon.

Il n'y a pas de risque de contagion à d'autres catégories, car les CRS ne participent pas aux OPEX, les gendarmes très peu, et tous bénéficient d'une rémunération indiciaire autrement plus élevée que celle des soldats. Dans la rémunération de ces derniers, la part de la prime s'avère bien plus grande.

En votant cet amendement en commission, on se donnerait les moyens d'arriver en position de force à la séance publique ; dans le cas contraire, notre proposition risque d'être édulcorée.

M. Patrick Hetzel. J'ai cosigné cet amendement, qui n'est pas, je le confirme, mû par l'émotion. Le ministère de la défense ne nous communique pas le chiffrage des primes des militaires engagés dans l'opération Sentinelle, alors que nous devons disposer de telles informations pour légiférer. Il est donc paradoxal de nous reprocher de ne pas avoir évalué le coût de cette mesure. En outre, Mme la Rapporteure générale nous a montré qu'il était possible d'estimer approximativement cette charge budgétaire.

Notre amendement soulève un vrai sujet car des régiments calibrés pour des OPEX se trouvent, comme l'a souligné Karine Berger, mobilisés par Sentinelle ; cette décision est légitime au regard de l'intérêt de la Nation, mais elle

n'est pas neutre pour le budget des ménages concernés. On ne peut pas éluder cette question.

M. Dominique Lefebvre. Nos collègues nous disent en fait qu'ils ont déposé un amendement d'appel. Je suis très réticent à ce que la commission des finances adopte des amendements d'appel, la réunion relevant de l'article 88 du Règlement représentant la bonne procédure pour ceux-ci. Nous devons en outre dialoguer avec le Gouvernement sur un tel sujet. Si l'amendement était maintenu, je souhaiterais qu'il soit rejeté.

M. le président Gilles Carrez. La presse a fait état au début du mois de septembre de la remise en cause de l'exonération de fait de l'imposition d'une prime versée aux CRS. Il s'agit d'un sujet complexe et il faut se donner du temps pour l'étudier.

M. Marc Le Fur. Je maintiens mon amendement.

Mme la Rapporteure générale. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

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

Puis elle ***rejette*** *successivement, suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, les amendements I-CF 4 et I-CF 5 de M. Marc Le Fur.*

Elle est saisie de l'amendement I-CF 198 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à inscrire dans la loi le principe selon lequel toutes les professions libérales relevant de la catégorie sociale des travailleurs non salariés doivent être traitées de façon identique au regard de la loi fiscale, quelle que soit l'imposition dont ils relèvent. Certains professionnels libéraux peuvent s'inscrire à la protection sociale comme salariés, cette faculté créant deux catégories parmi eux. On ne reconnaît pas à ceux inscrits comme salariés l'accès aux contrats dits « Madelin », et il convient de sortir de cette situation qui génère beaucoup de contentieux.

Mme la Rapporteure générale. J'émets un avis défavorable à l'adoption de votre amendement, monsieur de Courson. Contrairement à ce que laisse entendre l'exposé sommaire de votre amendement, le Conseil d'État n'a pas changé d'avis et a confirmé sa jurisprudence. Lorsque l'on est agent d'assurances, on peut choisir de voir son revenu imposable déterminé selon les règles applicables aux traitements et salaires ; il s'agit d'une option volontaire. Si votre amendement était voté, on créerait le meilleur des deux mondes, puisque les professionnels pourraient bénéficier de l'abattement de 10 % pour frais professionnels au titre des traitements et salaires et de la déduction des primes dites « Madelin » au titre des bénéfices non commerciaux (BNC).

M. Charles de Courson. Il n'y a pas deux catégories de professions libérales dans le domaine fiscal, mais il existe un droit d'option pour la protection sociale. Aujourd'hui, on a des êtres hybrides qui sont des libéraux traités comme des salariés en matière sociale.

Mme la Rapporteure générale. Ce sont eux qui choisissent cette option, personne ne les y oblige !

M. Charles de Courson. Certes, mais on a besoin de lisibilité.

M. Jean-Claude Buisine. Les agents généraux d'assurances ne relèvent pas normalement du régime des traitements et salaires, mais de celui des BNC, exerçant une profession libérale. Ils bénéficient toutefois d'un système dérogatoire leur permettant de choisir d'être taxés suivant le régime des traitements et salaires, mais ils sont considérés comme des professionnels libéraux sur le plan social.

Mme Véronique Louwagie. Le système est ambigu puisque ces travailleurs non salariés sont vus comme des indépendants par le système social, mais disposent d'un choix pour leur fiscalité, fruit d'une histoire très ancienne. En tant qu'indépendants, ils peuvent s'inscrire à des régimes complémentaires, issus de la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dite « loi Madelin », et soumis au même régime que celui des cotisations sociales obligatoires. Ce régime hybride crée un problème.

M. le président Gilles Carrez. Comme l'a dit notre collègue Buisine, il s'agit d'un régime dérogatoire et optionnel. Autant, donc, ne pas y toucher…

M. Charles de Courson. Je retire mon amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission en vient à l'amendement I-CF 194 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement, technique, concerne les retraites. Les salariés peuvent effectuer des versements individuels facultatifs (VIF) si leur contrat les y autorise ; ces sommes entrent dans l'enveloppe fiscale de l'épargne-retraite individuelle. Cette faculté n'a pas été étendue aux contrats « Madelin », qui ne sont pas considérés comme un produit d'épargne individuel. Mon amendement cherche à établir l'égalité de traitement et propose d'autoriser les versements individuels, y compris pour les contrats « Madelin ».

Mme la Rapporteure générale. Le *Bulletin officiel des finances publiques* (*BOFiP*) indique que les cotisations facultatives peuvent être déduites sous certaines conditions de plafonnement.

M. Charles de Courson. Il y a pourtant beaucoup de contentieux, certaines personnes considérant que l'on n'a pas le droit de faire des versements avec les contrats « Madelin ».

Mme la Rapporteure générale. Vous pourrez poser la question au ministre lors de la séance publique après avoir redéposé votre amendement, monsieur de Courson.

M. Charles de Courson. Je le retire et le redéposerai en séance pour obtenir une réponse juridique.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission aborde l'amendement I-CF 310 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2016, une demi-part supplémentaire du quotient familial au titre de l'IR est accordée aux anciens combattants de plus de soixante-quatorze ans, et non plus de soixante-quinze ans. Nous proposons d'abaisser cet âge à soixante-douze ans.

M. Dominique Baert. Je ne peux qu'être sensible à cet amendement, car j'avais ouvert une perspective l'an dernier après avoir évoqué ce sujet pendant dix ans !

Mme la Rapporteure générale. Un amendement a en effet été adopté l'an dernier pour abaisser l'âge à partir duquel les anciens combattants peuvent bénéficier de cette demi-part supplémentaire de soixante-quinze à soixante-quatorze ans, le coût de cette mesure s'élevant à 44 millions d'euros. Si l'on abaissait le seuil de deux ans, on arriverait à une charge budgétaire avoisinant les 100 millions d'euros. Nous allons donc en rester au droit existant. Avis défavorable.

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

Puis elle examine l'amendement I-CF 309 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. L'Assemblée nationale a adopté hier le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, qui comporte une disposition fiscale étendant le régime du fonds d'investissement de proximité (FIP)-Corse au FIP-DOM, afin de faire bénéficier les souscripteurs de ce dernier des mêmes conditions de réduction de l'impôt sur le revenu : 38 % de l'investissement, dans la limite de 12 000 euros pour un célibataire et de 24 000 euros pour un couple. Le FIP-Corse a rencontré un grand succès, alors que le FIP-DOM marque le pas. Il serait bon que notre commission adopte cet amendement, par cohérence avec le texte voté hier, qui vise à revitaliser le FIP-DOM.

Mme la Rapporteure générale. J'ai soutenu le président de la commission des finances dans son souhait de réserver aux lois de finances les dispositifs fiscaux. Le projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer ayant toutefois intégré cette mesure fiscale, je vous propose d'attendre l'adoption définitive du texte par le Parlement. J'émets donc un avis défavorable.

M. Charles de Courson. Pourquoi le FIP-DOM n'est-il pas un succès ? L'exposé sommaire de l'amendement ne répond pas à cette question. La différence du taux de réduction de l'IR – 18 % au lieu de 38 % pour le FIP-Corse – ne doit pas en être la seule raison.

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

*

* *

Article additionnel après l'article 2

Augmentation du taux de la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des SOFICA

La commission examine l'amendement I-CF 420 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. J'associe Bruno Le Roux, Patrick Bloche, Marcel Rogemont et Pierre-Alain Muet à cet amendement, qui vise à modifier le régime fiscal des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA), structures levant des fonds pour financer la réalisation et la production d'œuvres cinématographiques. Dans plus de trois quarts des cas, l'investisseur perd de l'argent, les œuvres financées par ces mécanismes générant rarement d'importantes recettes. Nous avons donc créé une réduction fiscale qui a limité les pertes d'argent à la moitié des cas.

Il y a quatre ans, le Parlement a ramené le taux de déduction de 48 % à 36 %. Nous vous proposons de revenir au taux de 48 % pour le financement de séries. Le monde audiovisuel évolue rapidement actuellement, et l'industrie de la production de séries est devenue presque aussi importante que le cinéma en termes de création culturelle. Aussi souhaitons-nous donner aux SOFICA les moyens de financer les séries internationales produites en France et – j'y insiste – de langue française, en cessant de rendre cet investissement perdant à tous les coups. J'insiste sur le fait que, même après le vote de cet amendement, un investisseur perdra de l'argent dans plus de la moitié des cas.

Mme la Rapporteure générale. La dépense fiscale en faveur du cinéma est passée de 143 millions d'euros en 2012 à 166 millions en 2016, et atteindra 216 millions l'année prochaine, du fait de l'entrée en vigueur du crédit d'impôt que l'on doit à M. Luc Besson. Dans cette enveloppe, les SOFICA représentent un faible montant, qui ne dépasse pas 21 millions d'euros. L'augmentation d'un tiers du taux coûtera donc environ 7 ou 8 millions d'euros. En tant que Rapporteure générale, je souhaiterais que les modifications de taux ne jouent que sur la répartition de cette enveloppe fiscale et non sur son montant. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission.

M. le président Gilles Carrez. Votre proposition me semble très judicieuse, madame la Rapporteure générale.

M. Pascal Terrasse. Cet amendement est juste, car il vise à orienter une partie de la dépense fiscale vers des productions non aidées, comme celle des documentaires, dont la diffusion se développe partout dans le monde, grâce notamment aux chaînes de télévision par câble. Il y a là matière à produire plus d'intelligence et à développer l'économie de nos territoires. Karine Berger ayant rappelé que ces aides iraient à des productions françaises, j'ai donc envie de soutenir cette proposition.

Dans le même temps, Mme la Rapporteure générale nous fait part de la nécessité de revoir une partie du dispositif dit « Besson ». Il nous faut travailler, d'ici à la séance publique, pour atteindre le juste équilibre ; d'ici là, le vote de l'amendement en commission permettra de bénéficier d'un rapport de forces favorable face au Gouvernement.

M. Michel Vergnier. Cet amendement est de nature économique et non fiscale, même si j'ai tendance à soutenir la proposition de nos collègues.

M. Pierre-Alain Muet. Comme son homologue scientifique, la création culturelle a besoin d'une subvention publique pour se développer. Les fonds publics financent entièrement la création scientifique, cette aide n'étant que partielle dans le domaine culturel. En revanche, les pays qui n'ont pas déployé de dispositifs pour assurer une relative rentabilité à la création cinématographique ont perdu leur cinéma ; la France est la seule, avec les États-Unis, à avoir un cinéma performant, grâce aux SOFICA, mais également au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et à de nombreux autres mécanismes. L'Inspection générale des finances a donné une note maximale aux SOFICA, et la Cour des comptes a souligné leur rôle crucial dans la production cinématographique. Cette dépense fiscale de 21 millions d'euros permet notamment à des auteurs débutants ou méconnus de se lancer et d'aller souvent très loin, le palmarès du festival de Cannes ou des César en attestant.

Il faut soutenir cet amendement mettant l'accent sur la création audiovisuelle, qui reste un point faible en France.

Mme Marie-Christine Dalloz. Comme l'a montré Mme la Rapporteure générale, ce secteur a bénéficié d'une hausse considérable du soutien que lui apportent les finances publiques. On ne peut pas augmenter cet effort chaque année. On a doublé les crédits en trois ans ; il faut se montrer raisonnable et mettre fin à cette inflation. D'autres secteurs comme l'agriculture ont besoin d'être aidés et l'on ne peut pas éluder certaines réalités ! La proposition de Mme la Rapporteure générale me semble équilibrée.

Comment calculez-vous, madame Berger, le juste taux de réduction d'impôt ? 48 % comme avant ? 36 % comme aujourd'hui ? 40 % ? Un coup de poker de 21 millions d'euros, c'est cher ! Il convient en tout état de cause de faire des économies dans l'enveloppe des dépenses fiscales dédiées au secteur cinématographique si l'on adopte votre mesure.

M. Charles de Courson. Mes chers collègues, relever le taux de réduction fiscale de 36 % à 48 % permettra-t-il d'attirer davantage les investisseurs bénéficiaires du dispositif, dont le nombre s'élève aujourd'hui à 6 790 ? Une étude avait montré que cette petite population était très aisée. L'évolution que vous proposez modifierait-elle leur comportement ? J'en doute.

Mme Karine Berger. À 36 % de taux de réduction, l'espérance de gain final est nulle. La dispersion du rendement des SOFICA au cours des dix dernières années va d'une perte de 70 % du capital investi à un gain de 15 %, avec très peu de personnes qui ne perdent pas d'argent. Si l'on maintenait le taux à 36 %, personne ne pourrait espérer gagner de l'argent et le produit SOFICA disparaîtrait très rapidement.

Relever le taux de réduction à 48 %, en revanche, n'entraînerait probablement pas de coût supplémentaire, car la sortie du produit liée à sa rentabilité négative ne serait pas compensée par le vote de l'amendement.

Mme la Rapporteure générale. Je rappelle que l'avantage fiscal est plafonné à 6 480 euros.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 420* ***(amendement n° I-291)****.*

*

* *

Après l'article 2

Puis elle en vient à l'amendement I-CF 82 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Deux mesures ont beaucoup nui au secteur des services à la personne : la suppression du système du forfait et l'abaissement du plafond des avantages fiscaux. Le Gouvernement propose dans un autre article du projet de loi une mesure d'extension du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, que le groupe UDI soutiendra. Mon but était simplement de rappeler que les va-et-vient en matière de législation fiscale ont des effets catastrophiques ; l'ayant fait, je retire mon amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

*

* *

Article 3

Solidarité à l'égard des ayants droit des victimes d'acte de terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans leur mission

Le présent article vise à mettre en œuvre deux mesures annoncées par le Gouvernement pour marquer la solidarité de la Nation à l'égard des victimes d'acte de terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans l'exercice de leur mission depuis le 1er janvier 2015 :

– la dispense du paiement d'impôt sur le revenu dû au titre des revenus perçus par les personnes décédées ;

– un dégrèvement de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'EXONÉRATION DE DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT POUR LES SUCCESSIONS

Les 1° à 10° du I de l'article 796 du code général des impôts (CGI) exonèrent de droits de mutation à titre gratuit les successions :

– des militaires des armées françaises et alliées, morts sous les drapeaux pendant la durée de la guerre (1°) ;

– des militaires qui, soit sous les drapeaux, soit après renvoi dans leurs foyers, seront morts, dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant la guerre (2°) ;

– des militaires décédés lors de leur participation à une opération extérieure ou, dans les trois années suivant la fin de celle-ci, des blessures reçues ou des maladies contractées pendant cette opération (2° *bis*).

– de toute personne ayant la nationalité française ou celle d'un pays allié dont le décès aura été provoqué, soit au cours des hostilités, soit dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, par faits de guerre suivant la définition qui en est donnée pour les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre (3°) ;

– des personnes décédées en captivité ou des conséquences immédiates et directes de leur captivité dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, après avoir été internées pour faits de résistance (4°) ;

– des personnes décédées au cours de leur déportation ou des conséquences immédiates et directes de leur déportation, dans les trois années à compter de la cessation des hostilités (5°) ;

– des militaires et civils décédés en Afrique du Nord, victimes d'opérations militaires ou d'attentats terroristes (6°) ;

– des personnes décédées du fait d'actes de terrorisme ou des conséquences directes de ces actes dans un délai de trois ans à compter de leur réalisation (7°) ;

– des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires décédés en opération de secours, cités à l'ordre de la Nation (8°) ;

– des policiers et des gendarmes décédés dans l'accomplissement de leur mission, cités à l'ordre de la Nation (9°) ;

– des agents des douanes décédés dans l'accomplissement de leur mission, cités à l'ordre de la Nation (10°).

B. L'EXONÉRATION DE DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT POUR LES DONS EN NUMÉRAIRE

L'article 94 de la loi de finances rectificative pour 2015 [(1)], résultant d'un amendement du Gouvernement, a adapté les dispositifs d'exonération des successions des victimes d'actes de guerre aux événements dramatiques que notre pays a connus le 13 novembre 2015.

Il a étendu l'exonération de droits de succession prévue pour les agents des forces de sécurité aux décès de militaires dans le cadre d'opération de sécurité intérieure et pour les policiers, gendarmes et agents des douanes, aux décès à la suite de blessures reçues en opération.

L'article 94 précité a prévu une exonération des droits de mutation pour les dons en numéraire reçus par les victimes, leurs ayants droit, les personnes à leur charge ou par les agents des forces de sécurité et inséré au CGI un article 796 *bis*. En cas de décès, cette exonération s'applique aux dons reçus par le conjoint, le partenaire ou le concubin, les descendants ou les personnes à charge. Un sous-amendement de la Rapporteure générale avait permis d'étendre cette exonération aux dons aux ascendants des victimes décédées. À l'initiative du Sénat, l'exonération a été étendue aux dons reçus par des militaires, des policiers, des gendarmes, des pompiers ou des douaniers uniquement blessés dans des opérations de ce type ; aux ascendants des professionnels mentionnés ci-dessus décédés en service ; aux dons à des proches d'un militaire décédé sous les drapeaux en temps de guerre et non seulement en opération extérieure ou intérieure.

---

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

II. LE CONTEXTE

À la suite de l'entretien accordé par le Président de la République aux associations d'aide aux victimes et de victimes, le Gouvernement a annoncé le 11 mai 2016 l'exonération d'impôt sur les revenus perçus par les personnes décédées lors des actes de terrorisme. De plus, les ayants droit des victimes devaient être dispensés du dépôt des déclarations de succession et d'impôt sur le revenu des personnes décédées lors des attentats. La dispense de dépôt de déclaration de succession n'est toutefois pas prévue par le présent article.

Le 19 septembre, le Président de la République a également annoncé, lors d'une cérémonie d'hommage aux Invalides, une réforme du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Créé en 1986, ce fonds tire ses ressources d'une contribution prélevée sur les contrats d'assurance-dommages, de 4,30 euros par contrat. Fin juin 2016, les réserves du fonds s'élevaient à 1,4 milliard d'euros. Au 19 septembre, 2 500 victimes des attentats du 13 novembre, avaient déjà reçu un règlement pour un total de 41,7 millions d'euros, sur un montant total à verser estimé à 350 millions d'euros. 1 466 dossiers étaient ouverts à la suite de l'attentat de Nice le 14 juillet 2016 et 5,4 millions d'euros versés à 457 victimes.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES BÉNÉFICIAIRES DE LA MESURE

Le **I** (**alinéas 1** et **2**) du présent article vise à compléter, au sein du livre II du CGI, relatif au recouvrement de l'impôt, la section I (impôts directs et taxes assimilées) du chapitre premier consacré au paiement de l'impôt, par un VI relatif à la décharge de paiement et au dégrèvement en cas de décès du fait d'un acte de terrorisme, de la participation à une opération extérieure ou de sécurité intérieure ou dans des circonstances ayant entraîné une citation à l'ordre de la Nation.

L'article 1691 *ter* (nouveau) inséré à cette fin au sein du CGI bénéficie aux ayants droit et, le cas échéant, aux cohabitants redevables des personnes mentionnées aux 1° à 2° *bis* et aux 7° à 10° du I de l'article 796 du même code.

Il s'agit (**alinéa 3**) :

– des personnes décédées du fait d'actes de terrorisme commis sur le territoire national et des personnes de nationalité française ayant leur résidence habituelle en France, ou résidant habituellement hors de France et régulièrement immatriculées auprès des autorités consulaires, victimes à l'étranger d'un acte de terrorisme ;

– des militaires des armées françaises et alliées, morts sous les drapeaux pendant la durée de la guerre ou dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant la guerre ;

– des militaires décédés lors de leur participation à une opération extérieure ou à une opération de sécurité intérieure ou dans les trois années suivantes, des blessures reçues ou des maladies contractées pendant ces opérations ;

– des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires décédés en opération de secours, des policiers, gendarmes et agents des douanes décédés dans l'accomplissement de leur mission, ou des blessures reçues dans les mêmes circonstances, cités à l'ordre de la Nation.

L'ordre de la Nation n'est pas régi par le code de la Légion d'honneur comme le sont les principales citations et décorations. Il est mentionné à l'article L. 50 du code des pensions civiles et militaires, sans que ses conditions d'attribution soient précisées. La citation prend la forme d'un décret du Premier ministre publié au *Journal officiel* sur proposition du ministre dont dépend le fonctionnaire cité. Cette distinction a été créée en 1917 par le Président de la République, M. Raymond Poincaré. Les policiers, gendarmes, pompiers morts en service sont, en principe, cités à l'ordre de la Nation.

Le **II** (**alinéa 7**) du présent article prévoit son application aux décès survenus après le 1er janvier 2015.

B. LE DÉGRÈVEMENT DE TAXE D'HABITATION ET DE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

L'**alinéa 4** du présent article prévoit un dégrèvement de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public (CAP) applicable à l'imposition établie au nom du redevable décédé au titre de l'année du décès, pour l'habitation qui constituait sa résidence principale.

La taxe foncière n'est pas concernée. Toutefois, l'article L. 247 du livre des procédures fiscales permet à l'administration d'accorder sur la demande du contribuable des dégrèvements gracieux d'impôts directs régulièrement établis. Elle peut également décharger de leur responsabilité les personnes tenues au paiement d'impositions dues par un tiers. Mais la seule cause admise est la gêne ou l'indigence mettant les contribuables intéressés dans l'impossibilité de s'acquitter envers le Trésor.

Le dégrèvement étant entièrement pris en charge par l'État, la mesure est sans impact pour les collectivités territoriales.

C. LA DISPENSE DE PAIEMENT D'IMPÔT SUR LE REVENU

L'**alinéa 5** prévoit, pour l'impôt sur le revenu, une décharge de paiement égale aux cotisations d'impôt sur le revenu restant dues à la date du décès ou à devoir, au titre de l'imposition des revenus perçus ou réalisés par le défunt. Cette

décharge ne peut couvrir les impositions dues sur les revenus afférents aux années antérieures à celle précédant l'année du décès.

Les sommes versées avant le décès en application des articles 1664 et 1681 A du CGI (acomptes mensuels ou paiement par tiers), au titre des revenus du défunt, ne sont pas restituées. Cette disposition a pour effet d'exonérer l'équivalent d'une annuité, quelle que soit la date du décès. Le traitement assuré aux ayants droit des victimes est ainsi le même pour tous.

Enfin, les ayants droit sont dispensés de déclarer les revenus faisant l'objet de la décharge de paiement.

Toutefois, ils peuvent renoncer au bénéfice de ces dispositions et opter pour les règles de droit commun relatives à la déclaration des revenus et à l'établissement de l'impôt, si elles leur sont plus favorables. Dans le cas où le montant de l'impôt, au titre des revenus perçus ou réalisés par le défunt, s'avérerait inférieur au montant des prélèvements et acomptes (par tiers ou mensuels) versés avant le décès, au titre des mêmes revenus, la différence est restituée. Dans le cas contraire, l'option est révocable.

D. LES IMPOSITIONS FIGURANT SUR LE MÊME ARTICLE DE RÔLE

Ces dispositions s'appliquent également aux autres impositions figurant sur le même article de rôle que l'impôt sur le revenu.

IMPOSITIONS FIGURANT SUR LE MÊME ARTICLE DE RÔLE QUE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Nature de la contribution	Taux	Base d'application
Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et assimilés		
Contribution sociale généralisée (CSG)	8,2 %	– Revenus fonciers – Rentes viagères à titre onéreux : fraction imposable à l'impôt sur le revenu – Revenus de capitaux mobiliers soumis à l'impôt sur le revenu et qui n'ont pas fait l'objet d'un prélèvement à la source des prélèvements sociaux – Plus-values de cession de valeurs mobilières et gains divers avant application éventuelle des abattements pour durée de détention et de l'abattement fixe ; plus-values exonérées des « impatriés » ; plus-values en report d'imposition – Gains de levée d'options et gains d'acquisition d'actions gratuites attribuées avant le 28 septembre 2012 – Revenus des professions non salariées (BA, BIC, BNC) qui ne font pas l'objet d'un prélèvement par les organismes sociaux (notamment BIC non professionnels et, en particulier, locations meublées non professionnelles) – Plus-values à long terme des professions non salariées, taxées à 16 % – Revenus d'origine indéterminée soumis à l'impôt sur le revenu en application des articles L. 66-1° et L. 69 du livre des procédures fiscales et des articles 168, 1649 A et 1649 *quater* A du CGI – Revenus dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions.
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	0,5 %	
Prélèvement social	4,5 %	
Contribution additionnelle « solidarité autonomie »	0,3 %	
Prélèvement de solidarité	2 %	

Nature de la contribution	Taux	Base d'application
Contributions salariales		
Contributions salariales	10 %	Gains de levée d'options sur titres attribuées à compter du 16 octobre 2007 et gains d'acquisition d'actions gratuites attribuées à compter du 16 octobre 2007 sur décision prise au plus tard le 7 août 2015
Contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement		
CSG	7,5 % 3,8 % ou 6,6 % 6,2 % 3,8 % ou 6,2 %	Revenus d'activité et de remplacement de source étrangère : – salaires, revenus non salariaux, indemnités de préretraite – pensions de retraite ou d'invalidité – indemnités de maladie, maternité, accident du travail – allocations de chômage
CRDS	0,5 %	
CSG	7,5 %	Gains de levée d'options attribuées à compter du 28 septembre 2012 et gains d'acquisition d'actions gratuites attribuées à compter du 28 septembre 2012 sur décision prise au plus tard le 7 août 2015
CRDS	0,5 %	
Contribution additionnelle solidarité autonomie (CASA)	0,3 %	Pensions de retraite et d'invalidité et indemnités de préretraite de source étrangère, soumises au taux normal de CSG.

Source : CGI, direction générale des finances publiques.

IV. L'IMPACT DE LA MESURE

L'impact budgétaire de cette mesure n'est pas chiffré dans l'évaluation préalable du présent article, dont le principal objectif est de répondre aux attentes des familles concernées et de marquer la solidarité de la Nation à leur égard.

En leur mémoire, on rappellera le nombre de personnes concernées :

– 254 victimes de terrorisme, recensées par le parquet, décédées dans des attentats commis en France et à l'étranger en 2015 et 2016 (155 en 2015 et 99 en 2016) ;

– six militaires décédés au Mali depuis 2015 ;

– un agent des douanes tué dans l'exercice de ses fonctions en 2015 ;

– une trentaine de pompiers, policiers et gendarmes décèdent chaque année dans l'accomplissement de leur mission et sont cités à l'ordre de la Nation.

*

* *

La commission ***adopte*** *l'article 3* ***sans modification****.*

*

* *

Article 4

Mécanisme anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

Le présent article prévoit un ajustement du dispositif de plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à hauteur de 75 % des revenus du contribuable afin d'éviter **certaines stratégies d'optimisation fiscale abusives**.

Ces stratégies consistent à **minorer artificiellement les revenus** du redevable afin de limiter, par le biais du mécanisme de plafonnement, le montant d'ISF à acquitter.

Cette minoration consiste en particulier à capitaliser les revenus mobiliers du contribuable dans une société à visée principalement patrimoniale ; dans certains cas, le train de vie courant du contribuable est alors financé par un emprunt bancaire adossé à certains actifs comme l'assurance vie.

Afin d'éviter de telles stratégies, le présent article prévoit que les revenus distribués à une société contrôlée par le redevable sont réintégrés dans le calcul du plafonnement dès lors que cette société a pour objet principal d'éluder tout ou partie de l'ISF.

Selon les informations transmises par l'administration fiscale, un tel montage n'a, pour l'instant, été qualifié d'abusif ni par le comité d'abus de droit fiscal, ni par une juridiction de l'ordre administratif ou judiciaire. La « carte des pratiques et montages abusifs » publiée par l'administration fiscale en avril 2015 n'en fait pas mention.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES PLAFONNEMENTS DITS « ROCARD » ET « BÉRÉGOVOY »

Alors que la création d'un impôt sur les grandes fortunes date de la loi de finances pour 1982 (1), le premier dispositif de plafonnement, à l'origine destiné à atténuer les effets du barème, a été mis en œuvre par la loi de finances pour 1989 (2).

Celui-ci limitait le montant de l'ISF lorsque **le montant cumulé de l'ISF et de l'impôt sur le revenu dépassait 70 % de l'ensemble des revenus** (plafonnement dit « Rocard »).

---

(1) Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982.

(2) Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1989, le Gouvernement avait initialement proposé de fixer à 80 % la proportion de l'ensemble des revenus servant de référence pour le calcul du plafonnement, mais ce taux a été réduit à 70 % par l'adoption d'un amendement de la commission des finances – ce qui, en pratique, conduisait à augmenter l'avantage offert par ce plafonnement.

Concrètement, le dispositif prévoyait que le montant théorique de l'ISF à acquitter était **réduit de la différence entre** :

– le total de l'ISF de l'année en cours et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et des produits de l'année précédente, calculés avant imputation de l'avoir fiscal, des crédits d'impôt (CI) et des retenues non libératoires ;

– et 70 % du total des revenus nets de frais professionnels soumis en France et à l'étranger à l'impôt sur le revenu (IR) au titre de l'année précédente et des produits à un prélèvement libératoire de cet impôt (PFL).

LE PLAFONNEMENT « ROCARD »

$$= \sum (\boldsymbol{ISF + impôts + Avoir\ fiscal + CI + retenues\ non\ libératoires})$$

$$- \quad \mathbf{70}\,\% \quad \times \sum (\boldsymbol{Revenus\ nets\ + revenus\ soumis}\ \text{à}\ \boldsymbol{PFL})$$

Ce premier plafonnement présentait les caractéristiques suivantes :

– le montant de l'ISF à prendre en compte était celui de l'année en cours, tandis que l'ensemble des autres éléments étaient ceux de l'année précédente ;

– il ne s'appliquait qu'aux redevables ayant leur domicile fiscal en France ;

– lorsque l'impôt sur le revenu avait frappé des revenus de personnes dont les biens n'entraient pas dans l'assiette de l'ISF du redevable, l'IR correspondant était réduit à proportion.

– dans la rédaction votée, ce dispositif ne prenait pas en compte les prélèvements sociaux.

La loi de finances pour 1991 [1] a porté à **85 % le montant du plafonnement des impositions dues par rapport au revenu** (plafonnement dit « Bérégovoy »), sans modifier aucun des autres termes du calcul.

Les impositions à prendre en compte au titre de ce plafonnement ont toutefois été étendues aux prélèvements sociaux. Cette doctrine a été officialisée par une instruction fiscale du 10 mai 1999.

Exemple chiffré du fonctionnement du plafonnement de l'ISF dit « Bérégovoy »

Hypothèses :

– M. X dispose en 1993 d'un patrimoine de 30 millions de francs et un salaire annuel de 100 000 francs nets de frais professionnels.

– L'ISF théorique dû est de 300 000 francs. Son impôt sur le revenu est de 30 000 francs.

Calcul du plafonnement :

Réduction d'ISF = (300 000 + 30 000) – (85 % × 100 000) = 245 000

Calcul de l'ISF dû :

M. X bénéfice d'une réduction d'ISF de 245 000 francs. Alors qu'il devrait en acquitter 300 000 francs, **il paiera 55 000 francs après plafonnement**.

B. LE PLAFONNEMENT DU PLAFONNEMENT DIT « JUPPÉ »

La loi de finances pour 1996 [2] a instauré un mécanisme de limitation du plafonnement (« plafonnement du plafonnement ») dit « Juppé », limitant pour les assujettis la réduction d'ISF résultant du plafonnement « Bérégovoy ».

Ce plafonnement pouvait être calculé de deux manières différentes ; la réduction ne devait pas excéder :

– 50 % du montant théorique d'ISF à acquitter ;

– ou, s'il était supérieur, le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à 14,9 millions de francs.

Le mécanisme particulièrement complexe alors en vigueur comportait donc :

– un plafonnement de l'ISF ;

– un plafonnement du plafonnement ;

(1) Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

(2) Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996.

– un mécanisme spécifique de plafonnement du plafonnement pour les très hauts patrimoines.

Exemple chiffré du fonctionnement du plafonnement dit « Juppé » du plafonnement de l'ISF

Hypothèses :

– M. X dispose en 1998 d'un patrimoine de 30 millions de francs et un salaire annuel de 100 000 francs nets de frais professionnels.

– L'ISF théorique dû est de 300 000 francs. Son impôt sur le revenu est de 30 000 francs.

Calcul du plafonnement :

Réduction d'ISF = (300 000 + 30 000) – (85 % × 100 000) = 245 000

Calcul du plafonnement du plafonnement :

Limitation de la réduction à 50 % du montant théoriquement dû : 150 000 francs.

Conclusion : Avec le plafonnement du plafonnement, il payera 150 000 francs d'ISF.

Ultérieurement, ce dispositif de double plafonnement a été a jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ; dans sa décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, celui-ci relève qu'en limitant ainsi l'avantage tiré par les détenteurs des patrimoines les plus importants du plafonnement de l'ISF par rapport aux revenus, « *le législateur a entendu faire obstacle à ce que* ***ces contribuables n'aménagent leur situation en privilégiant la détention de biens qui ne procurent aucun revenu imposable*** *; qu'il a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les facultés contributives de ces contribuables ; que cette appréciation n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

C. LES AJUSTEMENTS OPÉRÉS EN 1999 ET 2004

L'article 16 de la **loi de finances pour 1999** (1) a apporté une précision au dispositif en vigueur, en prévoyant que, pour le calcul des **revenus nets** de l'année précédente à prendre en compte dans le calcul du second terme du plafonnement :

– seule l'imputation des déficits catégoriels prévue par l'article 156 du code général des impôts (CGI) était permise ;

– les revenus explicitement exonérés d'impôts de l'année précédente devaient être déduits.

L'**article 38 de la loi de finances rectificative pour 2004** (1) a procédé à la suppression de l'avoir fiscal dans le calcul du plafonnement, par cohérence avec la suppression totale de ce dispositif.

(1) Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

D. LA RÉFORME DE L'ISF MENÉE EN 2011

L'article 1er de la première loi de finances rectificative pour 2011 (2) a procédé à une réforme d'ensemble de l'ISF qui s'est traduite par la **suppression complète du mécanisme du plafonnement et, corrélativement, du plafonnement du plafonnement**.

Les principaux éléments de la réforme de l'ISF de 2011

Le seuil d'imposition a été porté de 800 000 euros à 1,3 million d'euros.

Le barème progressif prévoyait une taxation dès le premier euro au taux de 0,25 % pour les patrimoines nets taxables égaux ou supérieurs à 1,3 million d'euros et inférieurs à 3 millions d'euros et au taux de 0,5 % pour les patrimoines égaux ou supérieurs à 3 millions d'euros.

En outre, un mécanisme de décote a été prévu afin d'éviter les effets de seuil liés à la taxation du patrimoine net imposable au premier euro. Ainsi, un lissage était opéré pour les patrimoines nets taxables à l'entrée du barème, compris entre 1,3 et 1,4 million d'euros, puis pour ceux compris entre 3 et 3,2 millions d'euros.

Le montant de la réduction d'impôt pour personne à charge a été porté de 150 à 300 euros et étendu à toute personne dont le contribuable assure la charge d'entretien à titre exclusif ou principal.

Le régime d'exonération des biens professionnels a été assoupli s'agissant des règles applicables en cas de pluriactivité et en supprimant la référence aux droits financiers pour l'appréciation du seuil minimal de détention de 25 %.

Les modalités déclaratives et de recouvrement des redevables de l'ISF dont le patrimoine net taxable est compris entre 1,3 et 3 millions d'euros ont été simplifiées, dans la mesure où le montant du patrimoine taxable devait être déclaré conjointement avec la déclaration des revenus.

Pour ces redevables, l'ISF était désormais recouvré par voie de rôle, distinct de celui de l'impôt sur le revenu, et pouvait, sur option des redevables concernés, donner lieu à des prélèvements mensuels.

S'agissant du plafonnement, le Conseil constitutionnel a validé sa **suppression uniquement dans le cadre plus global d'une réforme comprenant l'allégement du barème**.

Dans sa décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, celui-ci indique en effet que « *le législateur, en modifiant le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune, a entendu éviter que la suppression concomitante du plafonnement prévu par l'article 885 V* bis *du code général des impôts et du droit à restitution des impositions directes en fonction du revenu prévu par les articles 1er et 1649-0 A du même code aboutisse à faire peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives* ».

---

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

(2) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

E. LA RÉFORME DE L'ISF MENÉE EN 2012

Conformément aux engagements du Président de la République, la nouvelle majorité parlementaire a souhaité que la réforme opérée en 2011 ne soit pas mise en œuvre, l'ISF payé en 2012 devant être équivalent à celui payé en 2011.

Pour atteindre cet objectif, la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 [1] a instauré une **contribution exceptionnelle sur la fortune au titre de l'année 2012**, calculée selon le barème de l'ISF 2011, sur laquelle s'imputent les montants déjà payés au titre de l'ISF 2012.

Dans le cadre de cette réforme, ni l'ISF perçu au titre de 2012 ni la contribution exceptionnelle mentionnée précédemment n'ont été plafonnés.

Dans sa décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a jugé cette absence de plafonnement conforme à la Constitution uniquement dans la mesure où elle présentait **un caractère exceptionnel**.

Le Conseil a en effet très clairement indiqué que « *le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

L'article 13 de la **loi de finances pour 2013** [2] a ensuite rétabli un dispositif de l'ISF pérenne proche de celui en vigueur avant 2012, en substituant toutefois un barème à six tranches alors que celui en vigueur jusqu'en 2011 en comptait sept.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel, le plafonnement de l'ISF a également été rétabli :

– pour le calcul du premier terme du plafonnement, seuls les crédits d'impôt représentatifs d'une imposition acquittée à l'étranger sont désormais pris en compte, les **autres crédits d'impôts n'étant plus pris en compte** ;

– pour le calcul du second terme du plafonnement, les revenus à prendre en compte sont plafonnés à 75 % des revenus de l'année précédente et non à 85 % comme dans le dispositif précédent.

Le projet de loi tel que soumis au Conseil constitutionnel prévoyait par ailleurs d'inclure dans le montant des revenus à prendre en compte plusieurs catégories de revenus de placements :

– les intérêts des plans d'épargne logement ;

---

(1) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(2) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

– la variation de la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation, des contrats d'assurance vie, ainsi que des instruments financiers de toute nature visant à capitaliser des revenus ;

– les produits capitalisés dans les trusts à l'étranger ;

– le bénéfice distribuable pour les porteurs de parts ou d'actions d'une société passible de l'impôt sur les sociétés (IS) si le contribuable a contrôlé cette société à un moment quelconque au cours des cinq dernières années ;

– les plus-values ayant donné lieu à sursis d'imposition et les gains ayant donné lieu à report d'imposition.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a censuré l'ensemble de ces références au motif qu'il s'agit « *de sommes qui ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année* », et que pour cette raison, « *le législateur a fondé son appréciation sur des critères qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives* » (1).

Par instruction fiscale, prise trois jours avant la clôture des déclarations d'ISF pour 2013, le Gouvernement a toutefois entendu ajouter aux revenus à prendre en compte pour le plafonnement les produits des plans d'épargne logement et les revenus des contrats d'assurance vie placés en euros.

Cette instruction a été annulée par le Conseil d'État dans une décision du 20 décembre 2013 (2).

L'article 13 de la **loi de finances pour 2014** (3), tel que soumis au Conseil constitutionnel, prévoyait à nouveau d'intégrer dans le calcul du plafonnement la partie en euros des bons de capitalisation et autres produits d'assurance vie, au motif que ces revenus sont déjà soumis aux prélèvements sociaux sur les produits de placement, conformément à l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale.

Dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a de nouveau censuré cette initiative, pour les mêmes raisons.

F. LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR LE CALCUL DU PLAFONNEMENT EN VIGUEUR

Le *Bulletin officiel des finances publiques-impôts* (*BOFiP-I*) fournit une liste exhaustive des éléments à prendre en compte pour le calcul du plafonnement en vigueur.

---

(1) Décision n° 2012-622 DC du 29 décembre 2012.

(2) Conseil d'État, 20 décembre 2013, n° 371157/372625/372675.

(3) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

1. Les impôts à prendre en compte

Sont désormais pris en compte :

– l'ISF de l'année en cours des personnes ayant leur domicile fiscal en France, après imputation des différentes réductions d'ISF notamment l'ISF-PME et la réduction d'ISF au titre des dons à des associations ;

– l'impôt sur le revenu acquitté en France ou à l'étranger, à l'exception des cotisations qui constituent un crédit d'impôt imputable sur la cotisation due en France, par chaque membre du foyer fiscal soumis à l'ISF ;

– les prélèvements libératoires pesant sur les produits à revenus fixes, l'assurance vie ou les prestations de retraite versées sous forme de capital ;

– l'ensemble des prélèvements sociaux sur le capital au taux global de 15,5 % ;

– la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus ;

– les contributions sociales spécifiques pesant sur les *stock-options,* les attributions d'actions gratuites (AGA) ou les retraites chapeaux ;

– la taxe sur les plus-values immobilières élevées et les deux taxes spécifiques pesant sur les cessions de terrains nus rendus constructibles.

2. Les revenus à prendre en compte

Sont pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'ISF tous les revenus français ou étrangers réalisés au cours de l'année précédant celle de l'imposition à l'ISF **après déduction des seuls déficits catégoriels dont l'imputation est autorisée par l'article 156 du CGI**, ainsi que les revenus exonérés d'impôt sur le revenu et les produits soumis à un prélèvement libératoire réalisés au cours de la même année en France ou hors de France.

LES REVENUS PRIS EN COMPTE POUR LE PLAFONNEMENT DE L'ISF

Type de revenus	Abattement ou réduction éventuellement pris en compte
Traitements et salaires (y compris avantages en nature)	Après déduction des frais professionnels
Rémunération de dirigeants de sociétés	Après déduction des frais professionnels
Pensions et rentes viagères à titre gratuit	Avant déduction de l'abattement de 10 %
Bénéfices industriels et commerciaux (BIC), non commerciaux (BNC), agricoles (BA) (y compris les régimes microentreprises)	Après déduction des charges d'exploitation et déduction des déficits catégoriels
Revenus exceptionnels ou différés soumis à l'impôt sur le revenu (IR) suivant le système du quotient	Année de perception du revenu, pour son montant total
Revenus de capitaux mobiliers (RCM)	Après déduction des seuls frais de garde et frais d'encaissement des coupons et, par suite, avant l'abattement de 40 % prévu au 2° du 3 de l'article 158 du CGI
Revenus fonciers	Montant net soumis à l'IR Ne sont pas pris en compte les déficits fonciers résultant d'intérêts d'emprunt ou d'autres dépenses pour la fraction du déficit excédant 10 700 euros, ou 15 300 euros pour les immeubles concernés par l'amortissement dit « Périssol »
Rentes viagères à titre onéreux	Montant net soumis à l'IR
Plus-values immobilières imposables ou exonérées	Déterminées sans considération des exonérations, seuils, réductions et abattements
Gains nets de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux	Les plus-values et moins-values de l'année sont déterminées sans considération des exonérations, seuils, réductions et abattements, notamment pour durée de détention
Plus-values de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux ayant donné lieu à sursis ou report d'imposition	
Revenus des produits d'épargne réglementée exonérés d'IR)	
Intérêts et primes d'épargne des plans d'épargne logement (PEL)	Montant retenu pour l'imposition aux prélèvements sociaux au titre du 2° du II de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale
Intérêts des livrets d'épargne-entreprise	Retrait effectif des fonds
Produits attachés aux bons et contrats de capitalisation ainsi qu'aux placements de même nature (assurance vie).	Dénouement ou rachat total ou partiel du bon, contrat ou placement
Gain net ou rente viagère versée lors d'un retrait ou de la clôture d'un plan d'épargne en actions (PEA)	Retrait ou clôture d'un PEA
Revenus soumis au prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)	Montant soumis au prélèvement
Revenus imposés suivant une base moyenne ou fractionnée)	Pour la fraction soumise chaque année à l'impôt
Prestations sociales et assimilées	Montant net perçu
Participation des salariés aux résultats de l'entreprise et produits correspondants	Année de la délivrance des droits précédant celle de l'imposition à l'ISF
Abondement de l'entreprise sur un plan d'épargne salariale, notamment un plan d'épargne entreprise (PEE), et produits des sommes maintenues sur le plan pendant la période d'indisponibilité des titres correspondants	– S'agissant des produits, année de la délivrance des droits/titres/valeurs – S'agissant de l'abondement, année de versement par l'employeur de celui-ci
Stock-options, AGA, bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), parts de fonds à rendement subordonné	

Source : BOFiP-I.

II. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE

A. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DU DISPOSITIF DE PLAFONNEMENT DE L'ISF

1. Une comparaison avec le « bouclier fiscal » dont l'intérêt est limité

Avant sa suppression en 2011, le « bouclier fiscal », dont la mise en place a été décidée par la précédente majorité, avait un périmètre très différent du dispositif de plafonnement de l'ISF modifié par le présent article, ce qui rend les comparaisons budgétaires peu pertinentes.

Outre un plafonnement à 50 % des revenus du contribuable, le bouclier fiscal intégrait les taxes foncières et la taxe d'habitation, ainsi que les taxes additionnelles à ces impositions.

Toutefois, le rapprochement est souvent fait à l'occasion des débats sur l'ISF, notamment par les membres de l'opposition qui semblent se féliciter que le coût du bouclier abrogé soit inférieur au coût de l'actuel plafonnement.

Dès lors, il ne semble pas inutile de rappeler les coûts respectifs du plafonnement de l'ISF et du bouclier lorsque les deux dispositifs coexistaient.

LE PLAFONNEMENT DE L'ISF ET LE BOUCLIER FISCAL

Dispositif	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de contribuables plafonnés	6 100	5 644	6 526	6 900	0
Coût du plafonnement ***(en millions d'euros)***	380	365	471	514	0
Nombre de contribuables bénéficiant du bouclier	6 744	8 674	10 771	nc	nc
Coût du bouclier des contribuables assujettis à l'ISF ***(en millions d'euros)***	557,82	671,55	651	nc	nc

Source : Évaluations des voies et moyens *annexées aux projets de loi de finances pour 2010, 2011, 2012 et 2013, direction de la législation fiscale.*

2. Une évaluation imparfaite du coût du nouveau plafonnement depuis 2013

Lors de sa dernière année d'application en 2011, le précédent dispositif de plafonnement concernait 6 889 redevables de l'ISF et avait un **coût brut de 772 millions d'euros** et **un coût net de 514 millions d'euros** (compte tenu du plafonnement du plafonnement).

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, le rapporteur général indiquait, s'agissant du nouveau dispositif envisagé, que *« le nombre de plafonnés devrait rester stable, à 6 881 redevables, et le coût du*

plafonnement serait de 667 millions d'euros (sans plafonnement du plafonnement) » [1].

Au titre de l'année 2013, les chiffres se sont révélés plus élevés que prévu tant s'agissant du nombre de bénéficiaires que du coût global du plafonnement. Ces deux facteurs ont par ailleurs tendance à continuer à augmenter depuis 2014.

Pour 2015, le coût du plafonnement est estimé à 1,1 milliard d'euros ; en d'autres termes, sans le plafonnement, le rendement de l'ISF aurait été supérieur de 1,1 milliard d'euros.

IMPACT DU PLAFONNEMENT DE L'ISF À 75 % DES REVENUS

Année	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen d'ISF *(en euros)*	Montant moyen économisé *(en euros)*	Coût total du plafonnement *(en millions d'euros)*
2013	7 630	54 588	92 800	730
2014	8 854	52 000	100 000	926
2015	9 575	49 487	112 441	1 077

Source : Évaluations des voies et moyens *annexées aux projets de loi de finances pour 2010, 2011, 2012 et 2013, direction de la législation fiscale.*

B. L'IMPACT DU PLAFONNEMENT EN FONCTION DU PATRIMOINE

Compte tenu des informations relayées récemment dans la presse, faisant état de l'utilisation du plafonnement par certains titulaires de très gros patrimoines français pour réduire fortement, voire annuler complètement la cotisation, il est utile de fournir des données agrégées en fonction du patrimoine du redevable.

1. L'impact par tranche d'ISF

Les tableaux ci-dessous fournissent la ventilation du plafonnement en fonction des tranches de l'ISF.

(1) M. Christian Eckert, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2013, *Assemblée nationale, XIVe législature, n° 251, 10 octobre 2012, page 188.*

IMPACT DU PLAFONNEMENT DE L'ISF 2013

Tranches de patrimoine net taxable *(en millions d'euros)*	**Nombre de foyers bénéficiaires du plafonnement**	**Montant moyen d'ISF** *(en euros)*	**Montant moyen économisé** *(en euros)*
Entre 1,31 et 2,57	1 193	2 002	4 390
Entre 2,57 et 5	1 626	11 379	11 153
Entre 5 et 10	2 181	34 580	28 704
Au-delà de 10	2 630	121 740	236 707
Total	7 630	54 588	92 865

Source : direction de la législation fiscale.

IMPACT DU PLAFONNEMENT DE L'ISF 2014

Tranches de patrimoine net taxable *(en millions d'euros)*	**Nombre de foyers bénéficiaires du plafonnement**	**Montant moyen d'ISF** *(en euros)*	**Montant moyen économisé** *(en euros)*
Entre 1,31 et 2,57	1 271	1 968	4 565
Entre 2,57 et 5	1 716	11 251	11 570
Entre 5 et 10	2 577	34 202	29 372
Au-delà de 10	3 290	106 744	244 286
Total	8 854	52 087	102 231

Source : direction de la législation fiscale.

IMPACT DU PLAFONNEMENT DE L'ISF 2015

Tranches de patrimoine net taxable *(en millions d'euros)*	**Nombre de bénéficiaires du plafonnement**	**Montant du plafonnement**		**Montant d'ISF dû**		**Montant imputé**	
		Montant total *(en milliers d'euros)*	**Montant moyen** *(en euros)*	**Montant total** *(en milliers d'euros)*	**Montant moyen** *(en euros)*	**Montant total** *(en milliers d'euros)*	**Montant moyen** *(en euros)*
Entre 1,31 et 2,57	1 368	20 361	14 884	2 802	2 048	5 962	4 358
Entre 2,57 et 5	1 860	23 726	12 757	20 188	10 855	22 079	11 872
Entre 5 et 10	2 757	88 498	32 096	91 185	33 070	84 669	30 707
Au-delà de 10	3 590	944 009	262 984	359 651	100 192	936 227	260 816
Total	9 575	1 076 594	112 441	473 826	49 487	1 048 937	109 552

Source : secrétariat d'État chargé du budget et des comptes publics.

2. L'impact sur les très hauts patrimoines

Les tableaux ci-dessous fournissent le détail de l'effet du plafonnement dans le premier décile des patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros.

IMPACT DU PLAFONNEMENT DE L'ISF 2013 SUR LES TRÈS HAUTS PATRIMOINES

Premiers centiles de patrimoine de plus de 10 millions d'euros	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen d'ISF *(en euros)*	Montant moyen économisé *(en euros)*
090. 42 767 839 € < tranches de patrimoine <= 45 499 806 €	26	190 819	408 401
091. 45 499 806 € < tranches de patrimoine <= 48 181 251 €	26	190 535	452 554
092. 48 181 251 € < tranches de patrimoine <= 51 037 828 €	27	203 561	484 614
093. 51 037 828 € < tranches de patrimoine <= 54 678 207 €	26	183 180	554 757
094. 54 678 207 € < tranches de patrimoine <= 60 729 245 €	26	234 476	574 494
095. 60 729 245 € < tranches de patrimoine <= 66 224 569 €	26	266 715	630 719
096. 66 224 569 € < tranches de patrimoine <= 79 118 685 €	26	205 879	823 501
097. 79 118 685 € < tranches de patrimoine <= 92 076 360 €	26	257 276	971 355
098. 92 076 360 € < tranches de patrimoine <= 114 673 865 €	26	491 151	998 484
099. 114 673 865 € < tranches de patrimoine <= 171 217 575 €	26	344 747	1 655 714
100. tranches de patrimoine > 171 217 575 €	26	1 565 168	4 745 587

Source : direction de la législation fiscale.

IMPACT DU PLAFONNEMENT DE L'ISF 2014 SUR LES TRÈS HAUTS PATRIMOINES

Premiers centiles de patrimoine de plus de 10 millions d'euros	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen d'ISF *(en euros)*	Montant moyen économisé *(en euros)*
090. 41 603 000 € < tranches de patrimoine <= 44 377 180 €	33	123 546	469 906
091. 44 377 180 € < tranches de patrimoine <= 48 116 265 €	33	209 366	431 367
092. 48 116 265 € < tranches de patrimoine <= 50 941 084 €	33	173 464	515 045
093. 50 941 084 € < tranches de patrimoine <= 53 526 170 €	33	204 064	522 559
094. 53 526 170 € < tranches de patrimoine <= 56 950 329 €	32	257 716	518 737
095. 56 950 329 € < tranches de patrimoine <= 62 626 535 €	33	222 202	625 074
096. 62 626 535 € < tranches de patrimoine <= 71 141 537 €	33	169 100	777 015
097. 71 141 537 € < tranches de patrimoine <= 85 093 656 €	33	262 617	842 328
098. 85 093 656 € < tranches de patrimoine <= 108 608 466 €	33	159 216	1 241 792
099. 108 608 466 € < tranches de patrimoine <= 165 886 341 €	33	379 170	1 499 087
100. tranches de patrimoine > 165 886 341 €	32	894 743	5 222 743

Source : direction de la législation fiscale.

Pour l'année 2015, les données reçues permettent d'établir une corrélation entre le montant du plafonnement et les déciles de revenu fiscal de référence (RFR), ce qui est probablement encore plus intéressant compte tenu de l'objet du présent article.

Elles mettent en effet en évidence de manière relativement claire qu'un nombre non négligeable de contribuables bénéficiant du plafonnement

appartiennent à des déciles de RFR qui sont sans lien logique avec le patrimoine qu'ils détiennent.

IMPACT DU PLAFONNEMENT DE L'ISF 2015 EN FONCTION DES DÉCILES DE RFR

Déciles de RFR des redevables ISF plafonnés *(en euros)*	**Nombre de redevables plafonnés**	**Montant du plafonnement**		**Montant d'ISF dû**		**Montant imputé**	
		Montant total *(en millions d'euros)*	**Montant moyen** *(en euros)*	**Montant total** *(en millions d'euros)*	**Montant moyen** *(en euros)*	**Montant total** *(en millions d'euros)*	**Montant moyen** *(en euros)*
0 - 699	958	44	45 665	6	6 506	39	40 645
699 - 8 085	958	34	35 107	6	5 946	32	33 538
8 085 - 18 998	957	43	44 773	10	10 053	40	41 647
18 998 - 34 429	957	47	48 843	16	16 969	45	47 414
34 429 - 51 984	957	61	63 412	23	23 710	58	60 679
51 984 - 75 537	958	70	73 061	32	33 220	69	71 682
75 537 - 112 311	957	112	117 433	41	42 551	107	112 231
112 311 - 167 707	957	114	119 268	57	59 889	113	117 956
167 707 - 311 157	958	166	173 845	83	86 504	162	169 186
311 157 et plus	958	386	403 185	201	209 625	384	400 729
Total	9 575	1 077	112 441	474	49 487	1 049	109 552

Source : secrétariat d'État chargé du budget et des comptes publics.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent dispositif vise à limiter l'effet d'aubaine qui peut être retiré du dispositif de plafonnement, en minorant artificiellement les revenus pris en compte dans le calcul de ce plafonnement.

Ce dispositif, très court dans sa formulation, s'articule en quatre éléments juridiques distincts :

– **un élément objectif** : la distribution de revenus à une société passible de l'impôt sur les sociétés contrôlée par le redevable ;

– **un élément d'intentionnalité** : l'existence de la société et le choix d'y recourir ont pour objet principal d'éluder tout ou partie de l'ISF ;

– **un résultat effectif** : l'existence de la société permet effectivement de bénéficier d'un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité du plafonnement de l'ISF ;

– **des conséquences pratiques** : la part des revenus correspondant à une diminution artificielle est réintégrée dans le calcul du plafonnement. En cas de désaccord, le litige est soumis à l'abus de droit fiscal.

A. LES ÉLÉMENTS PERMETTANT DE CARACTÉRISER LA STRATÉGIE ABUSIVE

1. La distribution de revenus à une société contrôlée par le redevable

a. La distribution de revenus

Conformément à l'article 109 du CGI, les **revenus distribués** s'entendent de :

– tous les bénéfices, tels que retenus pour asseoir l'impôt sur les sociétés, ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital ;

– toutes les sommes ou valeurs mises à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts et non prélevées sur les bénéfices.

L'article 111 du même code précise que les revenus distribués sont « *notamment* » constitués :

– des sommes mises à la disposition des associés directement ou par personnes ou sociétés interposées à titre d'avances, de prêts ou d'acomptes ;

– des sommes ou valeurs attribuées aux porteurs de parts bénéficiaires ou de fondateur au titre de rachat de ces parts ;

– des rémunérations et avantages occultes ;

– de la fraction des rémunérations qui n'est pas déductible du résultat dans la mesure où elles ne correspondent pas à un travail effectif ;

– des dépenses et charges dont la déduction pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés est interdite en vertu de l'article 39 du CGI, c'est-à-dire les dépenses en vue de disposer d'un yacht ou d'un bateau de plaisance.

b. Une société contrôlée par le redevable

Conformément à l'article L. 233-3 du code de commerce, toute personne (physique ou morale) est considérée comme en contrôlant une autre :

– lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la **majorité des droits de vote** dans les assemblées générales de cette société ;

– lorsqu'elle dispose **seule de la majorité des droits de vote dans cette société** en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;

– lorsqu'elle détermine **en fait**, par les droits de vote dont elle dispose, **les décisions dans les assemblées générales de cette société** ;

– lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et **dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres** des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société.

2. L'existence de la société a pour objet « *principal* » d'échapper à l'ISF

Le présent article ajoute un critère d'intentionnalité qu'il incombera nécessairement à l'administration de démontrer : **l'existence de la société** et **le choix d'y recourir**, les deux conditions étant cumulatives dans la rédaction proposée par le Gouvernement, ont pour objet « **principal** » d'éluder le paiement de l'ISF.

Lors de la présentation du présent projet de loi de finances devant la commission des finances, le secrétaire d'État en charge du budget et des comptes publics a souligné que l'adjectif « *principal* » avait été retenu plutôt que celui d'« *exclusif* », faisant référence au débat qui a eu lieu au Parlement sur **la notion d'abus de droit fiscal** dans le courant de l'année 2013.

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'éluder 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'éluder 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 pour « *motif essentiel d'éluder 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'éluder 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'éluder 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 juridictionnelle 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, XIVe 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).*

3. Un avantage fiscal effectif contraire à la finalité du plafonnement

L'existence et le recours à la société doivent avoir pour effet d'octroyer au redevable un **avantage fiscal contraire à l'objet ou la finalité du plafonnement**.

Si l'on s'en tient à la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée, le plafonnement est, à titre principal, **destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques**.

Le législateur peut légitimement se demander à quel moment le bénéfice d'un avantage fiscal devient contraire à la finalité du dispositif fiscal qui a engendré cet avantage.

L'arrêt du Conseil d'État du 17 juillet 2013 mentionné ci-dessous semble indiquer qu'un **avantage effectif, mais minime, suffit à faire obstacle à la qualification d'abus de droit fiscal.**

La solution retenue dans l'arrêt du Conseil d'État relatif aux « coquillards » (1)

Le montage d'optimisation fiscale du « coquillard », qui a fait l'objet d'un encadrement législatif par l'article 16 de la loi de finances rectificative pour 2012 (2), consiste à faire remonter des liquidités d'une filiale vers la société mère afin de minorer l'assiette taxable de la société mère lorsqu'elle enregistre, lors de la revente de la coquille, une moins-value à court terme, tandis que la remontée des dividendes est effectuée en franchise d'impôt du fait de l'application du régime « mère-fille ».

Ce type de montage a donné lieu à une décision du Conseil d'État particulièrement **éclairante pour caractériser un avantage fiscal abusif**.

Pour apprécier si le seul motif d'une opération est fiscal, le Conseil d'État compare **l'avantage économique** et **l'avantage fiscal** retirés respectivement par le contribuable de l'opération critiquée. Si l'avantage fiscal est prépondérant par rapport à l'avantage économique réel, il considère que le contribuable a été inspiré par un motif exclusivement fiscal. Dans sa décision du 17 juillet 2013, le Conseil d'État a ainsi relevé que l'avantage de trésorerie réel invoqué par l'intéressé était minime, de sorte que celui-ci était réputé avoir seulement poursuivi un but fiscal.

(1) *Conseil d'État, 17 juillet 2013,* Ministre délégué chargé du budget contre SARL Choiseul Holding.

(2) *Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.*

4. Les conséquences pratiques

Lorsque la stratégie abusive visée par le présent article est caractérisée, le présent article prévoit deux conséquences pratiques.

a. La réintégration aux revenus du contribuable

Selon la rédaction proposée, lorsque la stratégie abusive visée par le présent article est démontrée, l'administration pourra réintégrer dans le calcul du plafonnement la part des revenus distribués correspondant à une diminution artificielle.

La détermination de cette part sera probablement complexe et sujette à discussion, voire à contentieux, entre l'administration et le redevable ; elle suppose en effet de déterminer ce que doit être une « rémunération normale » du contribuable, ce que l'administration pratique du reste déjà pour contrôler l'application du régime des biens professionnels.

b. L'articulation avec le régime de l'abus de droit fiscal

Le présent dispositif prévoit une articulation du présent dispositif avec le régime de l'abus de droit fiscal et les prérogatives du comité de l'abus de droit fiscal.

Conformément au dernier alinéa du présent article, en cas de **désaccord** sur les rectifications notifiées en application du présent dispositif, le litige est soumis à certaines des dispositions du régime de l'abus de droit :

– le litige est soumis, à la demande du contribuable ou de l'administration, à l'avis du comité de l'abus de droit fiscal. La composition de ce comité, dont les membres sont nommés par le ministre chargé du budget, est fixée par l'article 1653 C du CGI. Leurs membres sont tenus au secret professionnel ; en cas de saisine, le contribuable et l'administration sont invités par le président à présenter leur observation. Les avis rendus font l'objet d'un rapport annuel public ;

– si l'administration ne s'est pas conformée à l'avis du comité, elle doit apporter la preuve du bien-fondé de la rectification.

Tel que rédigé, le présent article prévoit donc deux procédures parallèles, l'une en cas d'abus de droit classique (régime de droit commun) et l'autre en cas de minoration abusive de revenus (régime du présent article).

Le second montage abusif ne pourra être poursuivi que sur la base du présent article, qui laisse au demeurant plus de latitude à l'administration fiscale.

Au stade du désaccord, le régime prévu par le présent article « bascule » vers le droit commun de l'abus de droit fiscal. Toutefois, en pareil cas, le comité de l'abus de droit fiscal sera mis en situation de contrôler un montage sur un fondement qui n'est l'article L. 64 du livre des procédures fiscales.

B. LES QUESTIONS JURIDIQUES SOULEVÉES

Le présent dispositif peut susciter certaines questions de constitutionnalité ou de conformité avec le droit européen, qui seront probablement levées au cours du débat parlementaire ainsi qu'à l'occasion de décisions des juges constitutionnels ou européens.

1. Le revenu pris en compte est-il un revenu réel ou disponible ?

Lors des deux dernières initiatives du législateur concernant le plafonnement, le Conseil constitutionnel a censuré la prise en compte, au numérateur, de revenus qui n'ont pas été réalisés ou dont le contribuable ne dispose pas librement.

Dans le dispositif proposé, il semble que les revenus sont effectivement réalisés, quand bien même ils ont été mis à l'actif d'une société contrôlée par le redevable.

Il est en outre légitime de penser que les revenus distribués à une société holding contrôlée par le redevable sont librement disponibles.

2. Le dispositif proposé court-il le risque d'une incompétence négative ?

Dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a opéré une censure de l'élargissement de la notion d'abus de droit fiscal 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 juridictionnelle le soin de fixer des règles qui sont du domaine de la loi ;

– le principe de légalité des délits et des peines impose par ailleurs au législateur de fixer directement et clairement dans la loi les conditions dans lesquelles est infligée la pénalité de 80 %.

Ces deux motifs de censure pourraient s'appliquer au présent dispositif.

Toutefois, s'agissant du premier risque, il convient en premier lieu de mentionner que les spécialistes considèrent en réalité qu'il a joué un rôle marginal dans la censure du Conseil constitutionnel en 2013 [(1)]. En outre, eu égard à son caractère très ciblé, il est probable que le Conseil constitutionnel pourra écarter le risque d'arbitraire évoqué, à l'époque, dans le cadre d'un élargissement général de la procédure d'abus de droit fiscal. S'agissant du second motif soulevé à l'appui

---

(1) Voir par exemple M. Olivier Fouquet, président de section au Conseil d'État, « Dispositif anti-abus et poursuite d'un but principalement fiscal », Revue de droit fiscal, *n° 4, janvier 2016.*

de la dernière censure, il n'est pas à exclure totalement que le Conseil constitutionnel fasse la même lecture qu'en 2013.

Le Gouvernement estime que le dispositif qu'il présente n'encourra pas de censure, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-726 DC du 29 décembre 2015 portant sur la loi de finances rectificative pour 2015 (1).

En effet, l'article 29 de cette loi, 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'appliquerait 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 du 29 décembre 2015 précitée, le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif, en précisant toutefois 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* ».

Par cohérence avec cette décision, qui s'appliquait à l'espèce bien particulière d'une transposition de directive, le présent dispositif ne saurait non plus être lu comme permettant l'application de la majoration de 80 % spécifique à l'abus de droit fiscal, même si le texte soumis au Parlement ne le précise pas.

À défaut d'application de la majoration de 80 %, le Conseil constitutionnel aura également à se prononcer sur la conformité avec la Constitution de l'application, par le biais du présent dispositif, de la majoration de 40 % prévue au a de l'article 1729 précité, en cas de manquement délibéré et non d'abus de droit.

3. La compatibilité avec le droit européen

Dans le cadre des arrêts de la CJUE mentionnés précédemment, il semble que le juge européen lie la notion de fraude à la loi avec une manœuvre ayant pour « seul » objet, ou pour objet exclusif, de bénéficier d'un avantage lié au droit européen.

---

(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.

Si le présent dispositif s'écarte à l'évidence d'une telle lecture, il porte sur un dispositif fiscal purement hexagonal qui a peu de chances d'être soumis à l'examen du juge européen.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques de suppression I-CF 55 de M. Charles de Courson et I-CF 247 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Charles de Courson. L'article 4 résulte d'un article – de presse celui-là, paru dans *Le Canard enchaîné*. Il y a plus d'un mois, cet hebdomadaire, informé par une fuite des services du ministère des finances, montrait que onze des cinquante plus grandes fortunes françaises n'acquittaient pas un euro au titre de l'ISF, les trente-neuf autres bénéficiant d'une réduction moyenne de l'ordre de 90 % par rapport à l'application du barème. Cette situation est due au plafonnement du total de l'IR et de l'ISF, qui ne peut pas dépasser 75 % du revenu.

Les gens très aisés utilisent des systèmes d'optimisation fiscale, dont certains sont décrits par l'exposé des motifs. L'un de ces instruments consiste à créer une société holding familiale et à ne se reverser qu'un SMIC – enfin, un SMIC pour riches, 100 000 euros par mois, autant dire une misère... Il existe un autre mécanisme, encore plus pervers, qui consiste à ne se verser aucun revenu, et à vivre de prêts à la consommation remboursables ultérieurement. De sorte que, tout en ayant plus de revenu, on ne paie plus d'impôt !

L'article 4 tente de combattre ces dispositifs, mais il pose un problème de constitutionnalité et ne parviendra jamais à lutter contre les nouveaux instruments que ces personnes développeront. Le problème de fond réside dans l'existence même de l'ISF ! La France est le dernier pays à avoir un tel impôt. Il faut montrer un peu de courage, et certains membres modérés de la majorité actuelle s'interrogent sur la pertinence de cet impôt très idéologique. Avec l'ISF, on fait croire que l'on « saigne » les riches, alors que les très riches ne le paient pas ! Seuls les « petits riches » l'acquittent, ceux qui possèdent un patrimoine, principalement immobilier, de 2, 3 ou 4 millions d'euros. Il faut trouver une autre façon de faire contribuer les personnes disposant des patrimoines les plus élevés et mettre un terme à l'ISF.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'ai également déposé un amendement de suppression de cet article 4 du projet de loi de finances. Après le « bouclier fiscal », le Conseil constitutionnel vous a conduits à plafonner l'ISF, mesdames et messieurs de la majorité, même si cette mesure vous a meurtris.

Pour quelques abus, certainement réels, vous jetez l'opprobre sur l'ensemble des holdings, alors que celles-ci ne sont pas seulement un outil d'optimisation fiscale, loin de là ! Elles permettent, pour les entreprises de taille

intermédiaire (ETI) et les PME, de remonter de la trésorerie pour des réinvestissements et de l'internationalisation d'activité. La holding est un instrument de gestion d'entreprise. Un abus de droit est condamnable, mais notre droit est suffisamment armé pour y faire face sans soupçonner l'ensemble des holdings ! En lisant l'exposé des motifs de l'article 4, on a l'impression que les holdings ne font que de l'optimisation fiscale ; la réalité est bien différente dans la très grande majorité des cas. Il n'est pas sain de critiquer des structures qui permettent à des entreprises de se développer, et c'est pourquoi je propose de supprimer l'article 4.

M. le président Gilles Carrez. Le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics vient, à ma demande, de me faire parvenir les montants de plafonnement de l'ISF et leur décomposition par tranche de patrimoine. Le montant du plafonnement de l'ISF a atteint, en 2015, 1 049 millions d'euros, en progression de près de 20 % par rapport à l'année précédente. Près de 90 % de ce montant, soit 936 millions d'euros, concerne les patrimoines de 10 millions d'euros et plus ; la concentration sur les gros patrimoines est donc élevée. Le montant moyen du plafonnement atteint 260 816 euros pour les 3 590 contribuables dont le patrimoine excède 10 millions d'euros.

Cette situation résulte d'une décision du Conseil constitutionnel de la fin de l'année 2012, qui a refusé la prise en compte des revenus non effectivement perçus dans le total des revenus du contribuable – le plafonnement se déclenchant sur l'ISF lorsque la somme de l'IR, de l'ISF et de la CSG dépasse 75 % du revenu. Plus le revenu est faible, et plus le taux de 75 % est rapidement atteint ; des contribuables mettent en œuvre toute une série de techniques, décrites par Charles de Courson, pour faire jouer le plafonnement.

Les taux de l'ISF ne coïncident pas avec la réalité économique. Imaginons un contribuable qui disposerait d'un patrimoine de 15 millions d'euros et qui, excellent citoyen, les placerait en emprunts d'État à 2 % ; sur ces 2 %, il devrait payer environ 1,2 % en IR et en prélèvements sociaux, si bien que sa rentabilité nette ne dépasserait pas 0,8 %, alors que le taux marginal de l'ISF qui lui est applicable s'élève à 1,5 %. Le Conseil constitutionnel a pris en compte ces éléments dans sa décision. Saisi sur la même loi de finances pour 2013, il avait fixé pour la première fois un taux maximum d'imposition possible, proche de 70 %. Au-delà de ce seuil, il estime l'impôt confiscatoire et a annulé des dispositifs au nom de la rupture d'égalité.

Le Gouvernement tente de résoudre le problème par cet article 4, et nous en débattrons lors de l'examen d'amendements plus techniques que Jean-Christophe Fromantin et moi-même avons déposés.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable. Il est important que le Gouvernement puisse se doter d'outils juridiques pour lutter contre l'optimisation très agressive qui se déploie pour tirer parti du plafonnement.

M. le président Gilles Carrez. Je rappelle, car j'ai omis de l'indiquer, qu'à son maximum le coût du bouclier fiscal avait atteint 750 millions d'euros, alors que le plafonnement actuel revient à 1,05 milliard. Cependant, le système est très différent puisque le bouclier fiscal se traduisait, en pratique, par un chèque, alors qu'il s'agit à présent, nécessairement, d'autoliquidation.

Mme Karine Berger. Nous aurons un débat général sur l'ISF durant les campagnes présidentielle et législative. Ayez cependant à l'esprit que les pays qui ont supprimé l'impôt sur le capital, ou en tout cas la partie liée à la taxation du capital mobilier, se sont repliés sur une taxation très forte du capital immobilier. Aux États-Unis, les villes ont instauré une taxe foncière dont le montant est un pourcentage du prix de marché du bien. Un studio ou un deux-pièces à San Francisco, Miami, New York ou Washington s'achète au moins un million de dollars. La taxe foncière est de 1 % à 2 % du prix, soit 15 000 à 30 000 dollars par an, c'est-à-dire 1 500 dollars par mois : l'équivalent d'un loyer.

Les Américains en sont arrivés là car la taxation sur le capital mobilier a peu à peu disparu et les collectivités ont dû compenser cette perte par un prélèvement sur la seule chose qui ne bouge pas, c'est-à-dire le capital immobilier. Je ne suis donc pas favorable à ce que l'ensemble de la taxation du capital dans notre pays se réduise à la taxation de l'immobilier. Actuellement, le montant de la taxe foncière, en France, tourne autour de 2 000 euros par an, et non de 20 000 euros.

M. Romain Colas. Je me réjouis de cet article, qui donnera aux services fiscaux les moyens de lutter contre l'évasion fiscale organisée par les contribuables les plus riches et contre l'optimisation. Je souhaite que nous luttions contre les abus, quels qu'ils soient, et je m'étonne que certains soient choqués que nous stigmatisions les « *cash box* » alors qu'ils ne se formalisent nullement du fait que des présidents d'exécutifs locaux dénoncent quotidiennement les supposées fraudes massives au revenu de solidarité active (RSA). En ce qui me concerne, je combats la fraude partout et je ne m'offusque pas moins de celle par optimisation fiscale que de celle au RSA.

À entendre Marie-Christine Dalloz et Laurent Wauquiez, nos visées, dans ce texte, seraient purement électoralistes. Si c'est le cas, nous ne nous adressons pas au même électorat, car vous contestiez tout à l'heure les baisses d'impôts en direction des classes moyennes, et vous vous inquiétez à présent des effets d'une mesure de lutte contre l'évasion fiscale des plus fortunés.

M. Nicolas Sansu. Je profiterai de cette prise de parole pour défendre en même temps notre amendement I-CF 288, qui vise redonner du sens à l'ISF en augmentant son taux et surtout son assiette.

À entendre nos collègues de droite, on croirait que les riches ont été saignés, qu'ils ne s'en sortent plus. Or quelle est la répartition des richesses aujourd'hui ? Le coût pour les finances publiques du plafonnement de l'ISF a

augmenté de 20 % en un an : cela signifie que les plus aisés ont vu leur revenu augmenter de manière considérable sur cette période. D'ailleurs, certaines études montrent que, il y a cinq ans, quatre-vingt-deux habitants de la planète possédaient à eux seuls autant que la moitié la plus pauvre de l'humanité, et qu'ils ne sont plus que soixante et un aujourd'hui ! En France, le patrimoine du centile le plus riche n'a cessé d'augmenter ces trente dernières années, jusqu'à atteindre le montant de la dette de l'État.

Pourquoi ne faudrait-il pas plutôt déplafonner ? Quand le président Carrez nous explique que, si un excellent citoyen place 15 millions d'euros dans des titres de l'État qui lui rapportent 2 %, et qu'on lui prend 1,2 %, il ne lui reste plus que 120 000 euros de revenu, je ne suis pas certain que ce soit une catastrophe ! L'inégalité, en revanche, coûte très cher à nos pays. Nous ne souffrons pas du fait que les riches ne seraient plus assez riches pour assurer la théorie dite « du ruissellement » – qui ne s'est d'ailleurs jamais traduite dans les faits – mais d'un accroissement des inégalités qui pèse sur la croissance.

M. le président Gilles Carrez. Je me permets de revenir sur le calcul que j'ai présenté. Un million d'euros placé à 2 % rapporte 20 000 euros par an. Ces 20 000 euros subissent un taux marginal de 60 % – 45 % d'IR plus les prélèvements sociaux –, ce qui ne laisse plus que 8 000 euros, et il faut par ailleurs payer 15 000 euros d'ISF, le taux marginal étant de 1,5 % dans cette tranche de patrimoine. Le contribuable se retrouve donc à devoir payer à partir du capital et non plus du revenu. C'est pour cette raison que le Conseil constitutionnel a demandé au Gouvernement de prévoir un plafonnement, rendant l'impôt non confiscatoire.

Mme Véronique Louwagie. Nous nous rendons compte que nos impôts, en raison des taux, ont des effets dévastateurs et incitent à l'évasion fiscale. Pour contrer cela, nous créons des niches, des exonérations, des dérogations, des exemptions… Certains de ces dispositifs sont trop utilisés – avec, à ce sujet, des appréciations diverses de part et d'autre de cette salle –, de sorte qu'on en vient à créer de nouveaux outils pour les contrer !

Je soutiens les amendements de suppression de cet article, qui va créer de l'instabilité juridique. Je crains en effet des contentieux à répétition, car le texte prévoit deux conditions cumulatives, l'existence de la société et le choix d'y recourir, et je ne vois pas comment porter une quelconque appréciation sur la seconde de ces conditions. La notion d'objet « principal » de la société pose également problème.

M. Éric Woerth. Il faut évidemment lutter contre l'optimisation excessive, abusive, et tous les États tentent de le faire, mais je ne crois pas que cet article puisse y contribuer. Il existe, certes, une optimisation de l'ISF, mais c'est parce que l'ISF est un mauvais impôt, qui taxe ce qui ne devrait pas l'être : la propriété du capital. Karine Berger a évoqué une surtaxation de l'immobilier dans d'autres pays du fait de la suppression de l'impôt sur la fortune. Je lui rappellerai

que le taux de prélèvements obligatoires en France est très élevé, et que notre pays dispose de suffisamment de taxes diverses et variées pour éviter une telle dérive. Par ailleurs, la valeur locative, sur laquelle est assise la taxe foncière, est censée refléter la valeur du bien. J'approuve donc l'idée de supprimer l'ISF.

M. Pierre-Alain Muet. Je vais aller exactement dans le sens inverse d'Éric Woerth, car je pense que l'ISF est un bon impôt. On peut discuter de son taux, mais il a au moins l'avantage de reposer sur une valeur actualisée du capital. Tous les impôts sur le capital qui ont été supprimés, en Espagne, en Allemagne ou ailleurs, avaient le même défaut que notre impôt foncier, à savoir que leurs bases fiscales n'étaient pas révisées et que leurs taux étaient donc très élevés. L'ISF étant quant à lui déclaratif, le capital est réévalué tous les ans. Il repose sur le capital net et non brut, contrairement aux impôts fonciers. L'ISF est le type même de l'impôt moderne sur le capital. Son assiette a du sens. On peut discuter de son taux, mais la qualité d'un impôt se juge d'abord à son assiette.

M. Éric Woerth. Le principe du plafonnement est un bon principe. Le bouclier à 50 % a malheureusement disparu mais, dans ce dispositif, l'autoliquidation, contrairement à ce qu'a affirmé le président Carrez, était possible.

M. le président Gilles Carrez. L'autoliquidation existait jusqu'en 2006 avec le plafonnement dit « Rocard-Bérégovoy ». Quand le bouclier fiscal a été introduit, les services de Bercy ont proposé, pour je ne sais quelle raison, de pratiquer un remboursement par chèque.

M. Éric Woerth. On pouvait néanmoins opter pour l'autoliquidation, mais comme celle-ci provoquait immédiatement un contrôle fiscal, le contribuable préférait attendre le remboursement par mesure de sécurité.

M. Christophe Caresche. Le débat sur l'ISF aura lieu dans le cadre de la campagne à venir, puisque certains proposent de le supprimer. Je suis, pour ma part, tout à fait favorable à un impôt sur le patrimoine, car les inégalités de patrimoine ont explosé et sont devenues plus importantes que les inégalités de revenu. Je pense également qu'il vaut mieux concentrer cet impôt sur le patrimoine immobilier, afin de préserver l'activité économique.

L'ISF se prête aujourd'hui à des formes d'optimisation, et ce sera d'ailleurs un problème pour ceux qui souhaitent le supprimer. Il permet en effet, par le biais de la défiscalisation, de soutenir des secteurs d'activité. La Commission européenne a ainsi considéré que l'ISF-PME était une aide d'État, mais l'ISF permet aussi de soutenir de manière très significative des fondations et des associations, dont le financement serait tari par sa suppression. Dès lors que ces dispositifs d'optimisation permettent de soutenir l'activité, ils ne me choquent pas, au contraire.

Les holdings animatrices présentent quant à elles un véritable intérêt, notamment pour la transmission d'entreprises, et ce dispositif doit être préservé. Il

n'en demeure pas moins qu'il est parfois détourné et qu'il faut donc le préciser, comme le fait l'article, sans remettre en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le plafonnement.

Mme Arlette Grosskost. Je regrette que nous soyons dans la théâtralité, la morale, l'idéologie. Si nous voulons que la France se redresse, il nous faut des outils adaptés. C'est tout. Quelles que soient nos idéologies, donnons-nous les moyens de redresser ce pays.

Cet article, comme Véronique Louwagie l'a dit, donnera lieu à de nombreux contentieux. Comment se passeront les contrôles ? Chaque holding familiale sera-t-elle contrôlée ?

Nous sommes tous d'accord pour prôner la lisibilité, la stabilité de l'impôt. Or l'exposé sommaire de l'article 4 va jusqu'à prévoir le cas du contribuable qui a emprunté pour faire face à des actifs qu'il va vendre *in fine*. Vous rendez-vous compte de la complexité de cet article ? Mieux vaudrait supprimer l'ISF ; nous éviterions les problèmes et nous doterions de moyens supplémentaires en faveur du plein emploi.

M. Olivier Faure. Vous nous accusez d'idéologie, mais pourquoi souhaitez-vous assujettir tous les Français à l'impôt sur le revenu et en même temps les exonérer de l'ISF ? Nos idéologies, nos approches, les vôtres, les nôtres, disent beaucoup sur ce que nous sommes.

La commission ***rejette*** *ces amendements.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements I-CF 146 du président Gilles Carrez et I-CF 185 de M. Jean-Christophe Fromantin.

M. le président Gilles Carrez. J'ai rédigé, fin 2012, le recours sur le dispositif de plafonnement auprès du Conseil constitutionnel, qui m'a totalement suivi. Il me semble que la rédaction de l'article 4 est fragile, car elle s'inspire de la procédure d'abus de droit mais oublie le fait que la tentative du Gouvernement de substituer le mot « principal » au mot « exclusif » pour qualifier l'abus de droit a été censurée par le Conseil.

Or, la rédaction de cet article repose en effet sur des notions floues : « objet principal », « diminution artificielle ». C'est pourquoi je vous propose une rédaction plus précise. Il s'agit d'une démarche purement technique, indépendamment de nos positions sur l'ISF.

M. Jean-Christophe Fromantin. S'agissant de l'ISF, il faut regarder s'il est stimulant ou dissuasif. C'est la question essentielle.

En ce qui concerne les amendements, je rejoins la position du président Carrez. Les mots employés dans l'article – « principal », « tout ou partie », « artificielle » – sont sujets à de multiples interprétations, ce qui ne va pas dans le

sens de la sérénité ni de l'efficacité fiscale. C'est pourquoi je propose, à ce stade, de remplacer « principal » par « exclusif », notion beaucoup plus juste. Les holdings animatrices ont une vocation industrielle, d'investissement ; nous sommes d'accord sur la nécessité de neutraliser les holdings ayant une vocation d'optimisation, mais il faut pour cela une rédaction plus précise.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable. Je ne crois pas qu'il existe de société affichant ouvertement que son objectif « exclusif » est l'optimisation fiscale.

M. Charles de Courson. L'article pose deux problèmes. Tout d'abord, je vous souhaite bien du plaisir pour définir la notion d'« objet principal », car on vous expliquera toujours que c'est parce qu'elle a des perspectives de réinvestissement que la holding distribue peu ou pas de revenus. Quant à la notion de « diminution artificielle », elle implique qu'il existe une norme de distribution, alors qu'il n'en existe pas.

En l'état, l'article sera annulé par le Conseil constitutionnel pour inintelligibilité. L'amendement de notre président évite ces problèmes mais ne traite pas du fond. Quant à celui de Jean-Christophe Fromantin, il se fonde sur la théorie de l'abus de droit ; au moins, c'est clair.

M. Christophe Caresche. Les deux amendements sont tout de même très différents. Le vôtre, monsieur le président, supprime le mot « principal » et la dernière phrase…

M. le président Gilles Carrez. Il m'ôte des munitions pour le recours auprès du Conseil constitutionnel… J'essaye, comme vous le voyez, de faire mon travail de président de façon impartiale !

M. Christophe Caresche. Il laisse une marge d'appréciation plus grande aux services fiscaux.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article nous renvoie à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales, relatif à l'abus de droit fiscal. Or, je ne vois pas comment les services fiscaux pourront requalifier certaines opérations en abus de droit. C'est de l'affichage, vous vous donnez bonne conscience, mais, ce faisant, vous jetez la suspicion sur l'ensemble des holdings, alors que leur objet n'est pas, au départ, de pratiquer l'optimisation fiscale.

La commission ***rejette*** *successivement les amendements I-CF 146 et I-CF 185.*

Elle examine ensuite l'amendement I-CF 56 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'article 4 ne traite que d'un cas d'optimisation fiscale, la non-distribution ou faible distribution de revenus, mais d'autres schémas existent et, curieusement, alors qu'ils sont évoqués dans l'exposé

sommaire, ces autres schémas ne sont pas traités dans l'article. Ainsi, mon amendement couvre le cas, dont je parlais tout à l'heure, de ces contribuables qui affectent de vivre à crédit, en finançant par l'emprunt leurs dépenses courantes ; il s'agit par là de démontrer par l'absurde que le Gouvernement ne parviendra pas à résoudre le problème. J'espère que la majorité le votera car cela renforcera notre recours visant à démontrer l'absurdité de tout cela.

Mme la Rapporteure générale. Avis favorable…

M. le président Gilles Carrez. L'amendement va en sens rigoureusement inverse du mien. S'il est adopté, nous aurons des arguments supplémentaires devant le Conseil constitutionnel.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 56* ***(amendement n° I-292)****.*

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, elle ***rejette*** *ensuite l'amendement I-CF 288 de M. Nicolas Sansu.*

Puis elle examine l'amendement I-CF 145 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Je vous propose de transformer en rapport l'information annuelle, que j'ai bien du mal à obtenir mais que j'ai fini par obtenir cette année par lettre en date du 29 septembre : il s'agit de faire en sorte que nous abordions la discussion budgétaire en sachant quel est le montant du plafonnement de l'année précédente et qui en a bénéficié.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteure générale, la commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 145* ***(amendement n° I-293)****.*

Elle ***adopte*** *ensuite l'article 4* ***modifié****.*

*

* *

Article additionnel après l'article 4

Régime fiscal des attributions gratuites d'actions (AGA)

La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF 116 de M. Pascal Cherki et I-CF 338 de M. Romain Colas.

M. Pascal Cherki. Le Gouvernement a prévu d'alléger la fiscalité sur la distribution des actions gratuites. C'est une niche fiscale qui coûte 500 millions d'euros par an en régime de croisière. Or, avec 500 millions d'euros, on peut faire beaucoup de choses. On pourrait, par exemple, financer les excellentes mesures proposées par notre Rapporteure générale sur la CSG pour les retraités. On pourrait augmenter substantiellement l'aide publique au développement. On pourrait abonder les crédits de la politique de la ville ou du ministère des sports.

Bref, on pourrait faire beaucoup de choses utiles pour les Français, plutôt que ce cadeau à quelques cadres supérieurs et dirigeants qui ne sont pas dans le besoin.

M. le président Gilles Carrez. J'observe, comme à propos de l'amendement de Joël Giraud tout à l'heure, que cet amendement porte sur une disposition adoptée dans le cadre d'une loi qui n'était pas une loi de finances.

M. Romain Colas. L'amendement I-CF 338 vise à revenir sur la quasi-totalité des mesures, contenues dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », qui allègent considérablement la fiscalité sur les distributions d'actions gratuites, tout en maintenant une exonération de cotisations patronales en faveur des PME qui n'ont pas distribué de dividendes, et ce afin de répondre, précisément, à un objectif affiché par Emmanuel Macron, qui était de permettre le financement de rémunérations alternatives au salaire dans les *start-up* pour accompagner leur développement.

De formidables dérives sont constatées à la faveur de ces distributions d'actions gratuites. Les recettes engendrées par cet amendement sont évaluées à quelque 500 millions d'euros, même si nous attendons toujours que l'exécutif nous fournisse des données chiffrées sur la réalité du coût de cette exonération.

Dans les entreprises cotées au CAC40 – on est très loin des « jeunes pousses » –, 6,4 milliards d'euros ont été distribués sous forme d'actions gratuites pour la seule année 2014. Une rémunération dont nous avons tous entendu parler est celle de Carlos Ghosn en 2015, qui n'avait d'ailleurs pas été approuvée par l'assemblée générale des actionnaires : 7,2 millions d'euros, dont 60 % en actions gratuites échappant en tout ou en partie à l'imposition.

Mme la Rapporteure générale. La « loi Macron » a modifié le régime des attributions gratuites d'action sur deux plans. D'une part, s'agissant de la contribution patronale, elle a abaissé le taux de 30 % à 20 % pour toutes les entreprises et prévu une exonération pour les PME qui n'ont pas distribué de dividendes. D'autre part, en matière fiscale, elle a institué un abattement sur la plus-value mobilière résultant de l'attribution.

L'amendement de Pascal Cherki vise à supprimer ces dispositions, mais aussi – sans le dire – d'augmenter de 30 à 50 % le taux de la contribution patronale.

L'amendement de Romain Colas tend à revenir au taux de 30 %, tout en maintenant l'avantage pour les PME qui ne distribuent pas de dividendes.

J'ai une préférence pour ce dernier.

Mme Karine Berger. Je ne peux m'empêcher de souligner que ces amendements correspondent à la position que j'ai défendue désespérément dans l'hémicycle à l'époque. J'ai le souvenir de la réponse du ministre et d'un échange

assez vif avec l'un de mes collègues du groupe. Puisqu'il n'était pas possible de faire une omelette sans casser des œufs, il fallait, pour permettre à des *start-up* de se développer, défiscaliser l'attribution d'actions gratuites du CAC 40 !

Après deux ans d'expérimentation de ce dispositif, qui ont consacré l'explosion de la distribution d'actions gratuites, je suis absolument ravie de ce retour à la raison et de la prise de conscience que ce dispositif ne s'adressait pas aux *start-up* mais à quelques grands groupes et holdings, que je n'ai pas besoin de citer.

Mme la Rapporteure générale. Je reviens sur l'amendement de Romain Colas qui pose problème parce qu'il ne prévoit pas de conserver l'avantage fiscal lié à la plus-value mobilière pour les PME innovantes. Il faut donc le sous-amender.

M. Dominique Lefebvre. Nous sommes habitués à voir Pascal Cherki se comporter comme un éléphant dans un magasin de porcelaine.

Il faut corriger les dérives constatées, sans pour autant remettre en cause l'intégralité du dispositif.

Je suis favorable à l'amendement de Romain Colas, sous réserve du sous-amendement de la Rapporteure générale. Ouvrons le débat avec le Gouvernement pour faire évoluer le dispositif sans jeter le bébé avec l'eau du bain.

M. Pascal Cherki. M. Lefebvre est toujours prompt à discuter mes propositions sur le fond... Je prends sa métaphore animalière comme un compliment, d'autant qu'il en existe d'autres : on peut être un pingouin, un dindon ou un blaireau !

Je maintiens et j'assume ma position. Le débat sur la fiscalité n'interdit pas les positions de principe.

Je suis peut-être un éléphant dans un magasin de porcelaine, mais je conteste une politique qui jusqu'à présent n'a pas suscité l'adhésion de celles et ceux qui nous ont fait confiance. Je défends des principes – c'est aussi cela la politique pour un éléphant qui ne veut pas finir comme un blaireau !

Mme la Rapporteure générale. Je vous propose d'adopter l'amendement de Romain Colas et de le sous-amender en séance.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 338* ***(amendement n° I-294)****.*

En conséquence, l'amendement I-CF 116 ***tombe****.*

*

* *

Après l'article 4

La commission examine ensuite l'amendement I-CF 156 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Le montant imposable des plus-values immobilières est calculé après application d'un abattement qui est fonction de la durée de détention.

La précédente majorité avait modifié la progressivité de cet abattement, repoussant l'exonération totale à trente ans de détention du bien concerné, au lieu de quinze ans auparavant, ce qui a eu pour effet d'inciter à la rétention des ressources foncières et de peser sur l'activité du secteur du bâtiment.

Cet amendement vise à encourager les propriétaires à adopter un comportement moins attentiste en revenant à la situation antérieure à 2012, à savoir une cadence et des taux d'abattement pour durée de détention ouvrant droit à une exonération totale des plus-values immobilières au titre de l'impôt sur le revenu au terme de quinze années de détention.

Mme la Rapporteure générale. Je ne suis pas favorable aux amendements qui reviennent sur des débats que nous avons tranchés au début du quinquennat.

Mme Audrey Linkenheld. La commission des affaires économiques s'est intéressée à la fiscalité immobilière au travers de deux rapports, l'un de Dominique Figeat, l'autre de Daniel Goldberg. Les rapporteurs ont réuni tous ceux qui ont à connaître des questions immobilières. Il y a un consensus pour considérer qu'à défaut d'entreprendre une réforme d'ampleur – le moment semble mal choisi alors que la reprise de la construction s'amorce –, les mesures cosmétiques qui pourraient être adoptées contribueront plus à la déstabilisation du système qu'à sa relance.

Cela ne signifie que les mesures prises isolément ne sont pas intéressantes. Mais, aujourd'hui, la demande qui s'exprime porte d'abord sur la stabilité.

M. le président Gilles Carrez. Il reste malgré tout un problème : la durée de détention ouvrant droit à une exonération totale est différente selon qu'il s'agit de l'impôt sur le revenu – trente ans – ou des cotisations sociales – vingt-deux ans. L'harmonisation de ces durées relève-t-elle, selon vous, d'une réforme structurelle ou d'une adaptation qui pourrait être envisagée ?

Mme Audrey Linkenheld. Cela me semble relever plutôt de la réforme structurelle qui demande de répondre à des questions plus générales sur l'objet de la taxation – la détention ou la transaction – ou sur la durée de détention.

Si elles ne s'inscrivent dans une réforme globale, les mesures ponctuelles favorisent l'attentisme. Aucune des mesures adoptées n'a créé le choc d'offre foncière attendu.

M. Régis Juanico. Convaincu par les explications de la Rapporteure générale et d'Audrey Linkenheld, je retire l'amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

*

* *

Article 5

Aménagement du régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux

Le présent article vise à supprimer, à compter du 1er janvier 2017, le dispositif spécifique de retenue à la source applicable aux indemnités de fonction perçues par les élus locaux, lesquelles sont soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu pour une part de quotient familial, après déduction d'une fraction représentative des frais d'emploi. Ces indemnités seraient désormais imposées selon les règles de droit commun applicables aux traitements et salaires, avec, toutefois, le maintien d'une déduction spécifique, afin de tenir compte de leur nature particulière.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la réforme de grande ampleur prévue par l'article 38 du présent projet de loi de finances, qui instaure le prélèvement à la source pour une très grande partie des revenus des ménages. En effet, la mise en œuvre de cette réforme, qui se traduit notamment par l'absence d'imposition des traitements et salaires non exceptionnels perçus en 2017, soulève des difficultés d'articulation avec la retenue à la source applicable aux élus locaux, notamment en termes d'égalité devant l'impôt. Par ailleurs, à terme, la coexistence d'une retenue à la source spécifique, parallèlement à la retenue à la source de droit commun, constituerait un facteur de complexité supplémentaire, notamment pour les collectivités territoriales collectrices.

Cet article emporte deux conséquences :

- Une perte de recettes fiscales pour l'État en 2017 estimée à 30 millions d'euros, en raison de l'absence de retenue à la source effectuée sur les indemnités de fonction versées en 2017 ;

- Une évolution du montant de l'impôt sur le revenu acquitté à partir de 2018 par les élus. Cet impôt sera plus élevé pour un certain nombre d'élus, et moins élevé pour d'autres.

- Les élus qui paieront plus d'impôt sur le revenu qu'actuellement sont principalement ceux qui ont d'autres revenus que leur indemnité (élus avec une activité professionnelle et / ou des revenus du patrimoine) ;

- Les élus qui paieront moins d'impôt sur le revenu ou le même montant qu'actuellement sont principalement ceux qui n'ont pas d'autres revenus que leur indemnité d'élu.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RETENUE À LA SOURCE APPLICABLE AUX INDEMNITÉS DE FONCTION PERÇUES PAR LES ÉLUS LOCAUX, SAUF OPTION DE LEUR PART

Les indemnités de fonction perçues par les élus locaux sont imposées selon des modalités spécifiques, définies par l'article 204-0 *bis* du code général des impôts (CGI). Ce régime fiscal particulier résulte de la nature de ces indemnités, qui ne constituent pas en tant que telles une rémunération, puisque les fonctions électives locales ne sont pas considérées comme une activité professionnelle et qu'elles sont en principe gratuites [(1)]. Ces indemnités sont destinées à couvrir les frais engagés par les élus dans le cadre de leurs fonctions et à compenser la diminution du temps qu'ils peuvent consacrer à leurs activités professionnelles – ainsi que personnelles.

Jusqu'à la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux [(2)], ces indemnités de fonction étaient considérées, pour leur totalité, comme représentatives de frais et elles échappaient de ce fait à l'impôt sur le revenu. C'est l'article 28 de la loi précitée de 1992 qui a posé le principe selon lequel « *les indemnités de fonction perçues par les élus locaux sont soumises à imposition autonome et progressive dont le barème est fixé par la loi de finances* ».

La loi de finances rectificative pour 1992 [(3)] est venue définir les modalités d'imposition de ces indemnités, en prévoyant qu'elles sont soumises à une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu, calculée en appliquant le barème progressif de l'impôt sur le revenu pour une part de quotient familial aux indemnités nettes perçues, minorées d'une fraction représentative des frais d'emploi. Ces dispositions se sont appliquées à compter du 1er janvier 1993.

Plusieurs modifications sont intervenues depuis cette date, mais n'ont pas apporté d'évolutions substantielles aux grands principes du dispositif. La loi de finances pour 1994 [(4)] a donné la possibilité aux élus locaux qui le souhaitaient

---

(1) L'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales pose ainsi le principe de la gratuité des mandats municipaux, en disposant que « sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites *».*

(2) Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

(3) Article 47 de la loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992.

(4) Article 36 de la loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994.

d'opter pour les règles d'imposition applicables aux traitements et salaires, en lieu et place de la retenue à la source. La loi du 7 juillet 2000 interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales [1] a réduit le montant de la fraction représentative des frais d'emploi, qui est désormais égale à l'indemnité versée pour les maires dans les communes de moins de 500 habitants (au lieu de 1 000 habitants auparavant).

A. LE CHAMP DES REVENUS CONCERNÉS

Aux termes de l'article 204-0 *bis* du CGI, est soumise à une retenue à la source l'indemnité de fonction perçue par l'élu local telle que « *définie dans le code général des collectivités territoriales et au titre III de la loi précitée relative aux conditions d'exercice des mandats locaux* ».

Il en résulte que se trouvent dans le champ de la retenue à la source les indemnités perçues par les élus locaux au titre :

– de leurs fonctions exécutives au sens strict : ce qui correspond aux fonctions de maire, de président d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de président de conseil départemental et de président de conseil régional ;

– de leurs fonctions exécutives par délégation : soit les fonctions d'adjoint au maire, de conseiller municipal délégué, de conseiller d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon, ainsi que de vice-président d'EPCI ;

– de leurs fonctions délibératives simples : à savoir les fonctions de conseiller municipal d'une commune d'au moins 100 000 habitants, de conseiller communautaire des communautés urbaines et des communautés d'agglomération dépassant ce même seuil de 100 000 habitants, ainsi que de conseiller départemental et régional.

Par ailleurs, outre ces fonctions électives ouvrant droit à une indemnité, d'autres élus locaux peuvent, à titre facultatif, en percevoir une également. Peuvent être concernés :

– les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants ;

– les conseillers municipaux ayant reçu délégation de la part du maire, sans condition de seuil démographique ;

– les conseillers communautaires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération répondant à ces deux mêmes situations ;

---

(1) Article 5 de la loi n° 2000-629 du 7 juillet 2000 interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales.

– les conseillers municipaux qui suppléent le maire si celui-ci est absent, suspendu, révoqué ou empêché : en ce cas, l'indemnité est celle fixée pour le maire.

Au total, si l'on dénombre environ 608 000 élus locaux en France en 2016 [(1)], selon les chiffres publiés par le ministère de l'intérieur, seule une petite partie d'entre eux, de l'ordre de 15 %, perçoit effectivement une indemnité au titre de ses fonctions. Cette proportion limitée s'explique par le fait que les conseillers municipaux représentent plus de 85 % du nombre total d'élus locaux, et que seule une partie restreinte d'entre eux reçoit une indemnité.

Il convient enfin d'observer que ce régime de retenue à la source ne trouve pas à s'appliquer, par définition, aux indemnités perçues par les députés, les sénateurs et les députés européens.

B. LES MODALITÉS D'IMPOSITION DANS LE CADRE DE LA RETENUE À LA SOURCE

● L'assiette de la retenue à la source prévue par l'article 204-0 *bis* est constituée du montant net de l'indemnité de fonction, c'est-à-dire l'indemnité minorée des cotisations sociales obligatoires et de la part déductible de contribution sociale généralisée (CSG), dont est ensuite retranchée une fraction représentative des frais d'emploi : cette somme est fixée de façon forfaitaire, en étant égale à l'indemnité versée aux maires dans les communes de moins de 500 habitants. Cette indemnité, revalorisée de la même façon que le point d'indice de la fonction publique, est fixée à 650,13 euros par mois depuis le 1er juillet 2016.

Par ailleurs, en cas de cumul de mandat, les fractions représentatives des frais d'emploi ne sont cumulables que dans la limite d'une fois et demie leur montant, soit 975,19 euros par mois. À titre d'exemple, une personne qui est à la fois conseiller municipal d'une ville de plus de 100 000 habitants et conseiller régional perçoit deux indemnités de fonction ; pour le calcul des retenues à la source qui s'y appliquent, elle ne bénéficie pas d'une déduction forfaitaire de 650 euros sur chacune d'entre elles, mais d'une déduction de 650 euros sur l'une et de 375 euros sur l'autre. Sur une année, la déduction ainsi opérée sur le montant des indemnités perçues est égale à 7 802 euros pour un seul mandat, et à 11 702 euros en cas de cumul de mandat.

Il convient d'observer que l'indemnité de fonction imposable peut être majorée, le cas échéant, de la participation obligatoire de la collectivité territoriale au régime de retraite facultative FONPEL-CAREL (Fonds de pension des élus locaux et Caisse autonome de retraite des élus locaux) [(2)].

---

(1) Dont 521 661 conseillers municipaux, 80 409 conseillers communautaires, 4 108 conseillers départementaux et 1 910 conseillers régionaux et territoriaux.

(2) Les dispositifs FONPEL et CAREL sont des régimes de retraite facultatifs par capitalisation destinés aux élus locaux, pouvant venir en complément du régime complémentaire obligatoire de l'IRCANTEC (institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques). La

Enfin, la déduction forfaitaire de 10 % applicable aux traitements et salaires au titre des frais professionnels [1], prévue par le 3° de l'article 83 du CGI, ne trouve pas à s'appliquer dans le cadre de la retenue à la source.

● La retenue à la source est calculée à partir du barème prévu par l'article 197 du CGI pour une part de quotient familial, tel qu'il s'applique pour l'imposition des revenus de l'année précédant celle du versement des indemnités (puisque le barème applicable à l'année de versement des indemnités n'est défini qu'en fin d'année, lors du vote de la loi de finances). La retenue à la source est libératoire de l'impôt sur le revenu, ce qui signifie que ces revenus ne peuvent plus être imposés dans le cadre de la déclaration de revenus l'année suivante.

Les limites des tranches de ce barème annuel sont réduites proportionnellement à la période à laquelle se rapporte le paiement de l'indemnité de fonction et à la durée d'exercice du mandat pendant cette période. Le barème progressif transposé sur une base mensuelle figure dans le tableau ci-après.

BARÈME MENSUEL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Revenu imposable en euros	Taux d'imposition applicable
Fraction inférieure ou égale à 808 euros	0 %
Fraction supérieure à 808 euros et inférieure ou égale à 2 233 euros	14 %
Fraction supérieure à 2 233 euros et inférieure ou égale à 5 986 euros	30 %
Fraction supérieure à 5 986 euros et inférieure ou égale à 12 676 euros	41 %
Fraction supérieure à 12 676 euros	45 %

De ce fait, une indemnité de fonction n'est assujettie à la retenue à la source que lorsqu'elle dépasse un montant mensuel de 1 458 euros en cas de mandat unique, et un montant de 1 783 euros en cas de cumul de mandat.

Exemple : un conseiller départemental élu d'un département de 800 000 habitants perçoit une indemnité nette annuelle de 27 528 euros, soit une indemnité de 2 294 euros par mois.

La retenue à la source effectuée chaque mois sur son indemnité s'applique à une assiette de 2 294 euros minorée de 650 euros, soit 1 644 euros. Par application du barème progressif, elle s'élève à 117 euros par mois, soit une imposition totale sur l'année de 1 404 euros.

Pour l'élu local, ce régime de retenue à la source présente un double avantage : d'une part, la déduction forfaitaire de 650 euros par mois sur son indemnité excède nécessairement l'avantage qui résulterait de la déduction de 10 % de droit commun au titre des frais professionnels. D'autre part, la

collectivité territoriale de rattachement de l'élu est tenue de participer à la constitution de la rente au même taux de cotisation de l'adhérent. Cette participation constitue un avantage en nature, elle est donc imposable et réintégrée aux indemnités de fonction de l'élu.

(1) Qui s'applique pas si le contribuable opte pour la déduction de ses frais réels.

progressivité de l'impôt sur le revenu est fortement restreinte, puisque les autres revenus de l'élu et le cas échéant, des autres membres de son foyer fiscal, ne sont pas pris en compte pour l'application du barème, tandis que, inversement, ses indemnités ne sont pas prises en compte pour l'imposition de ses autres revenus. En revanche, la retenue à la source ne permet pas de bénéficier des effets du quotient familial ni du mécanisme de la décote.

Depuis 2002 [(1)], les indemnités de fonction soumises à la retenue à la source doivent être prises en compte pour la détermination du revenu fiscal de référence (RFR) du foyer fiscal auquel appartient l'élu ; n'est toutefois pris en compte que le montant des indemnités net de frais d'emploi – donc après déduction de la fraction représentative des frais d'emploi.

C. LA POSSIBILITÉ D'OPTER POUR L'IMPOSITION DE DROIT COMMUN DES INDEMNITÉS SELON LES RÈGLES APPLICABLES AUX TRAITEMENTS ET SALAIRES

● En application du III de l'article 204-0 *bis*, l'élu local peut à tout moment décider d'opter pour l'imposition de ses indemnités selon les règles applicables aux traitements et salaires, de préférence à la retenue à la source.

Dans ce cas, le revenu imposable de l'élu local est là encore constitué du montant brut de ses indemnités de fonction, majoré, le cas échéant, de la participation obligatoire de la collectivité territoriale au régime de retraite facultative FONPEL-CAREL, et diminué des cotisations sociales et de la part déductible de la CSG.

En revanche, l'élu local ne peut bénéficier de la déduction de la fraction représentative des frais d'emploi, applicable dans le seul cadre de la retenue à la source : les frais liés à l'exercice de son mandat sont pris en compte selon le régime de droit commun des frais professionnels prévu pour les traitements et salaires, à savoir soit la déduction forfaitaire de 10 % sus-évoquée, soit la déduction des frais professionnels réels, qui doivent être justifiés.

Les indemnités de fonction sont alors ajoutées aux autres revenus du foyer fiscal et imposées au barème progressif dans ce cadre selon les règles de droit commun.

● L'élu local peut décider d'opter pour l'imposition de droit commun de ses indemnités soit avant leur versement (option *ex ante*), soit l'année suivant le versement de celles-ci (option *ex post*).

Dans le premier cas, l'élu exerce son option avant le 1er janvier de l'année au titre de laquelle l'impôt sur le revenu est établi, c'est-à-dire avant le 1er janvier de l'année de versement de ces indemnités. Elle s'applique tant qu'elle n'a pas été expressément dénoncée dans les mêmes conditions. Bien évidemment, dans ce

---

(1) Article 5 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

cas, aucune retenue n'est effectuée sur l'indemnité de fonction de l'élu au cours de l'année.

Dans le second cas, à savoir l'option *ex post*, les indemnités de fonction ont été soumises à la retenue à la source au cours de l'année N, et c'est à l'occasion du dépôt de la déclaration de ses revenus, au printemps de l'année N + 1, que l'élu local demande à ce que ses indemnités soient soumises à l'imposition de droit commun. La retenue à la source intervenue en année N s'impute sur l'impôt dû au titre des revenus perçus au cours de cette même année N. L'excédent éventuel est restitué. À la différence de l'option *ex ante,* l'option *ex post* n'est valable que pour la seule année où elle est exercée.

Le dispositif prévu est ainsi d'une grande souplesse pour l'élu local, qui peut décider d'opter finalement pour l'imposition de droit commun de ses indemnités, si celle-ci lui est plus favorable, alors même que la retenue à la source a déjà été appliquée à ses indemnités tout au long de l'année.

● L'imposition de droit commun peut en effet s'avérer plus favorable que la retenue à la source (RAS) dans certaines configurations, notamment pour des foyers fiscaux disposant de plusieurs parts de quotient familial et dont les autres revenus ne sont pas très élevés, ou encore pour des foyers qui bénéficient de réductions d'impôt – lesquelles ne peuvent bien sûr pas être imputées dans le cadre de la retenue à la source.

Exemple	Retenue à la source spécifique	Imposition de droit commun
Cas 1 : célibataire percevant une indemnité de 30 000 euros (soit 2 500 euros/mois)	**1 752 euros (146 euros/mois)** (barème de la RAS appliqué à un revenu imposable de 22 200 euros annuels, soit 30 000 −7 800)	**2 455 euros** (barème appliqué à un revenu imposable de 27 000 euros, soit 30 000 – 10 % d'abattement forfaitaire)
Cas 2 : célibataire percevant une indemnité de 30 000 euros Réduction d'impôt de 1 500 euros	**1 752 euros (146 euros/mois)**	**955 euros** (barème appliqué à un revenu imposable de 27 000 euros, minoré de 1 500 euros de réduction d'impôt)
Cas 3 : marié et deux enfants Indemnité de 50 000 euros Salaire du conjoint de 20 000 euros	**7 020 euros (585 euros/mois)** (barème de la RAS appliqué à l'indemnité minorée de la déduction, soit 42 200 euros ; foyer fiscal non imposable par ailleurs)	**4 746 euros** (barème progressif appliqué au revenu imposable, compte tenu des effets du quotient familial)
Cas 4 : marié et deux enfants Indemnité de 50 000 euros Salaire du conjoint de 60 000 euros	**10 506 euros, soit 7 020 euros de RAS, plus 3 486 euros d'imposition du foyer fiscal** (barème de la RAS appliqué à l'indemnité minorée de la déduction, soit 42 200 euros ; foyer fiscal imposé)	**15 391 euros** (barème progressif appliqué au revenu imposable, compte tenu des effets du quotient familial)
Cas 5 : marié sans enfant	**1 752 euros** (soit le montant acquitté par le cas 1,	**4 911 euros** (barème progressif appliqué au

Indemnité de 30 000 euros Salaire du conjoint de 30 000 euros	le salaire du conjoint n'étant pas imposé du fait de la non-prise en compte de l'indemnité de l'élu et du quotient conjugal)	revenu imposable, les effets du quotient conjugal étant nuls compte tenu de l'égalité de revenus entre les conjoints)

● Selon les données statistiques de la direction générale des finances publiques, 85 568 élus locaux ont déclaré des indemnités de fonction soumises à la retenue à la source spécifique, pour un montant imposable total de 516 millions d'euros. L'indemnité moyenne annuelle s'établit donc à 6 030 euros (ou 503 euros par mois).

L'évaluation préalable précise par ailleurs que 985 foyers ont demandé, dans le cadre d'une option *ex post*, l'imposition de leurs indemnités de fonction dans la catégorie des traitements et salaires, pour un montant total imposable d'environ 2,4 millions d'euros – l'indemnité moyenne s'avérant moins élevée pour cette population, en s'établissant à 2 436 euros.

En revanche, l'évaluation préalable relève que les élus locaux demandant par avance à ne pas être soumis à la retenue à la source – c'est-à-dire ceux qui exercent une option *ex ante* en faveur de l'imposition de droit commun de leurs indemnités – ne peuvent pas être identifiés à partir des fichiers fiscaux, et que les indemnités qu'ils déclarent dans la catégorie des traitements et salaires ne peuvent pas être isolées sur les déclarations de revenus.

Le nombre total d'élus locaux percevant une indemnité n'étant pas connu avec précision, il n'est donc pas possible d'en déduire le nombre d'élus locaux exerçant une option *ex ante*, ni de connaître la part des élus locaux qui optent pour l'imposition de droit commun, que ce soit *ex post* ou *ex ante*. Néanmoins, compte tenu des chiffres disponibles et du caractère favorable des modalités d'imposition dans le cadre de la retenue à la source, on peut conclure que la très grande majorité des élus locaux est imposée en application de celle-ci, et que la part des élus locaux imposés selon les règles de droit commun est très restreinte.

II. LE DROIT PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DE LA RETENUE À LA SOURCE APPLICABLE AUX INDEMNITÉS DES ÉLUS LOCAUX À COMPTER DU 1ER JANVIER 2017, ET LE BASCULEMENT DE LEUR IMPOSITION DANS LE DROIT COMMUN DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

A. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER CE DISPOSITIF SPÉCIFIQUE, COMPTE TENU DE LA RÉFORME GÉNÉRALE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

La mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt pour la majorité des revenus, et notamment pour les traitements et salaires, prévue par l'article 38 du présent projet de loi de finances et applicable à compter du 1er janvier 2018, impose de réformer ce régime spécifique de retenue à la source pour les élus locaux.

● En premier lieu, la mise en œuvre de la réforme, avec notamment l'instauration d'un crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) en 2018 au titre des revenus perçus en 2017, soulèverait de réelles difficultés pour l'imposition des indemnités perçues par les élus locaux, notamment en termes d'égalité devant l'impôt.

Si le dispositif du CIMR fera l'objet de développements détaillés dans le commentaire de l'article 38 du présent projet de loi de finances, il convient d'en rappeler le principe : afin de garantir que le prélèvement à la source ne se traduise pas, pour le contribuable, par une double contribution aux charges publiques en 2018, l'une au titre des revenus de 2017, l'autre au titre des revenus de 2018, l'article 38 crée un crédit d'impôt spécifique, le CIMR : ce crédit d'impôt est égal à l'impôt dû au titre des revenus de 2017 se trouvant dans le champ du prélèvement à la source [(1)], à l'exclusion de ceux de ces revenus qui revêtiraient un caractère exceptionnel [(2)].

Exemple 1 : un contribuable percevant en 2017 des salaires de 25 000 euros les fera figurer dans sa déclaration de revenus au printemps 2018. En septembre 2018, il devrait en théorie s'acquitter d'un impôt de 1 791 euros au titre de ces revenus. Mais dans le même temps, il bénéficiera d'un crédit d'impôt du même montant. In fine*, son impôt au titre des revenus de 2017 sera totalement annulé.*

Exemple 2 : un contribuable perçoit en 2017 des salaires de 25 000 euros, une gratification exceptionnelle de 1 000 euros et des revenus de capitaux mobiliers (qui ne sont pas concernés par le prélèvement à la source) de 2 000 euros. En septembre 2018, il devrait théoriquement s'acquitter d'un impôt de 2 197 euros au titre de ces revenus. Il bénéficiera d'un crédit d'impôt de 1 791 euros au titre de l'imposition des salaires perçus (revenus non exceptionnels).

Son impôt au titre des revenus de 2017 s'élèvera finalement à 406 euros, soit l'impôt dû au titre de sa gratification exceptionnelle (126 euros) et de ses revenus de capitaux mobiliers (280 euros).

Les indemnités de fonction étant assimilées, lorsqu'ils optent pour l'imposition de droit commun, à des traitements et salaires, les élus locaux qui exerceraient une telle option bénéficieraient en 2018 du CIMR au titre de ces indemnités – puisqu'elles ne revêtent pas un caractère exceptionnel –, et ne seraient donc pas imposés en pratique sur ces revenus. En revanche, les élus

---

(1) Sont concernés par la réforme tous les revenus imposés selon les règles applicables aux traitements et salaires – à l'exception de certains revenus d'actionnariat salarié –, ainsi que les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non commerciaux, les bénéfices agricoles, les revenus fonciers et les rentes viagères.

(2) L'article 38 définissant, pour chaque catégorie de revenus, ceux qui ne sont pas exceptionnels, et donc par déduction, ceux qui le sont : à titre d'exemple, des indemnités de rupture conventionnelle (pour leur partie imposable), ou des indemnités versées en vue de dédommager un salarié d'un changement de lieu de travail, seront considérées comme des revenus exceptionnels.

locaux restés sous le régime de la retenue à la source pour l'année 2017 seraient prélevés chaque mois.

Apparaît donc un risque de rupture d'égalité entre les élus locaux : selon qu'ils seraient soumis à la retenue à la source ou auraient opté pour l'imposition de droit commun, certains élus locaux seraient imposés au titre de leurs indemnités de 2017 et d'autres ne le seraient pas. Une telle disparité de traitement serait d'autant plus inopportune qu'elle concernerait des revenus perçus sur une durée limitée : ainsi, un conseiller régional élu en décembre 2015 pour six années s'acquitterait de l'impôt sur ses indemnités de fonction pendant six années s'il restait sous le régime de la retenue à la source, ou bien pendant cinq années s'il optait pour l'imposition de droit commun de ses indemnités de 2017.

Certes, l'élu local a toujours la possibilité d'opter pour l'imposition de droit commun, même *ex post*, comme vu s*upra*. Il est donc probable qu'en pratique, les élus locaux choisiraient dans leur très grande majorité d'opter pour l'imposition de droit commun soit *ex ante*, avant le 1er janvier 2017, soit *ex post*, lors de leur déclaration des revenus de 2017, pour bénéficier du CIMR. Une telle situation ne serait en tout état de cause pas optimale, et introduirait davantage de complexité. À titre d'illustration, les élus locaux retenant l'option *ex post* au printemps 2018 bénéficieraient en septembre suivant à la fois d'une restitution de la retenue à la source prélevée sur leurs indemnités en 2017 et d'une annulation de l'impôt dû au titre de ces indemnités *via* le CIMR.

Comme le relève l'évaluation préalable du présent article, il est nécessaire de modifier le régime actuellement applicable *« afin d'éviter tant les effets d'aubaine que les ruptures d'égalité entre élus* ».

● Au-delà des difficultés afférentes à cette période de transition, la coexistence d'une retenue à la source spécifique pour les élus locaux avec la retenue à la source applicable à l'ensemble des traitements et salaires à compter du 1er janvier 2018 ne semble pas souhaitable, en ce qu'elle serait une source de complexité, notamment pour les collectivités territoriales chargées de la collecte (1).

D'autres facteurs plaident en faveur de la suppression de ce régime fiscal particulier pour les indemnités de fonction : l'évaluation préalable souligne que « *l'administration fiscale a mis en évidence un défaut d'appropriation de ce système d'imposition par les acteurs concernés. La complexité de ce régime fiscal et les possibilités d'options sont notamment sources d'erreur. Le système déclaratif est complexe et difficile à mettre en œuvre pour les collectivités et les comptables publics, tandis que les difficultés de collecte de l'information sont*

---

(1) Cette complexité serait accentuée par l'existence de l'option ex post *évoquée plus haut. Les indemnités de fonction pourraient être assujetties à cette retenue à la source spécifique en année N, puis le contribuable concerné pourrait demander au printemps de l'année N + 1 à être imposé selon les règles de droit commun, ce qui emporterait une régularisation via la restitution de la retenue à la source prélevée en année N et le calcul de l'impôt dû au titre de ces indemnités versées en année N + 1 – soit une logique à rebours de celle de la réforme, qui vise à généraliser un prélèvement contemporain au versement des revenus.*

accentuées en cas de cumul de mandat » – sachant que le cumul de mandats doit être pris en compte pour l'application de la fraction représentative des frais d'emploi.

B. LE PASSAGE À LA RETENUE À LA SOURCE DE DROIT COMMUN, ASSOCIÉE AU MAINTIEN D'UNE DÉDUCTION SPÉCIFIQUE

Le présent article vient supprimer le régime spécifique de retenue à la source des indemnités perçues par les élus locaux dès le 1er janvier 2017 ; les indemnités versées à compter de cette date seront imposées suivant les règles de droit commun applicables aux traitements et salaires, tempérées toutefois par le maintien d'une déduction spécifique, égale à l'actuelle fraction représentative des frais d'emploi.

● La suppression de la retenue à la source se traduit par l'abrogation de l'article 204-0 *bis* du CGI précité (**4°** du **I**). Par coordination, sont supprimées deux dispositions devenant sans objet : le **3°** du **I** supprime la nécessité, pour les contribuables, de reporter sur leur déclaration de revenus le montant de leurs indemnités de fonction faisant l'objet de la retenue à la source, tandis que le **5°** du **I** écarte la prise en compte du montant des indemnités de fonction imposées *via* la retenue à la source pour la détermination du RFR.

Parallèlement, le **III** vient abroger l'article 28 de la loi précitée du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui prévoit que les indemnités de fonctions perçues par les élus locaux sont soumises à une imposition autonome et progressive – le caractère autonome de cette imposition disparaissant en effet avec la suppression de la retenue à la source.

En conséquence, le **1°** du **I** pose le principe selon lequel les indemnités de fonction des élus locaux sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires, en venant compléter l'article 80 *undecies* B du CGI – lequel porte sur les conditions d'imposition des pensions de retraite versées par les régimes facultatifs de retraite des élus locaux mis en place avant la loi du 3 février 1992.

De ce fait, à compter du 1er janvier 2018, les indemnités de fonction se trouveront dans le champ du prélèvement à la source de droit commun, et plus spécifiquement dans celui de la retenue à la source applicable aux traitements, aux salaires, aux pensions et aux rentes viagères à titre gratuit, telle qu'elle est définie par l'article 204 B du CGI prévu par l'article 38 du présent projet de loi de finances. Comme la retenue à la source applicable aujourd'hui, elle sera effectuée par les collectivités territoriales ; mais le taux de prélèvement sera désormais celui propre au foyer fiscal de l'élu local, et non plus celui résultant du barème prévu par l'article 197 du CGI pour une part de quotient familial.

● Parallèlement, le **2°** du **I** prévoit le maintien d'une déduction forfaitaire sur ces indemnités de fonction, égale à l'actuelle fraction représentative des frais

d'emploi applicable dans le cadre de la retenue à la source, et à 1,5 fois son montant en cas de cumul de mandats.

L'évaluation préalable relève que cette disposition permet « *de maintenir la valorisation de l'investissement des élus locaux aux dépens de leur activité professionnelle* », tout en soulignant que la suppression d'une telle déduction « *ne serait pas conforme avec l'objectif du Gouvernement visant à mettre en place le prélèvement à la source à règles d'assiette constantes* ».

Pour ce faire, le **2°** du **I** vient compléter le 1° de l'article 81 du CGI, qui exonère d'impôt sur le revenu les « *allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet* ». Le 2° du I dispose ainsi que les indemnités de fonction des élus locaux constituent de telles allocations spéciales pour le montant de l'indemnité versée aux maires de communes de moins de 500 habitants pour un mandat unique – soit 7 802 euros sur une année – et pour une fois et demie ce montant en cas de cumul de mandat – soit 11 702 euros sur une année. Cette partie de leur rémunération n'est pas imposable – selon le même mécanisme que celui applicable aux journalistes, rédacteurs, photographes et critiques, qui bénéficient quant à eux d'une déduction spécifique à hauteur de 7 650 euros.

En application du deuxième alinéa du 1° de l'article 81, dès lors que le montant de cette allocation est fixé par la loi, aucune justification ne peut être exigée quant à l'utilisation de cette somme exonérée d'impôt ; ces allocations sont toujours réputées utilisées conformément à leur objet.

Par coordination, le **II** modifie l'article L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales, afin de tirer les conséquences du changement de référence relatif à la fraction représentative des frais d'emploi.

Enfin, le **IV** fixe la date d'entrée en vigueur de la réforme, qui s'applique aux indemnités de fonction perçues à compter du 1er janvier 2017.

C. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME

1. La perte de recettes pour l'État en 2017

La première conséquence du présent article consiste en l'absence de taxation à la source des indemnités de fonction versées tout au long de l'année 2017, et *in fine* en leur absence totale d'imposition : comme pour l'ensemble des traitements et salaires non exceptionnels perçus au cours de l'année 2017, le crédit d'impôt de modernisation du recouvrement viendra annuler l'impôt dû au titre de ces revenus versés en 2017, afin d'éviter une double imposition au cours de l'année 2018.

Ainsi que le souligne l'évaluation préalable, « *tous les élus locaux bénéficieraient, comme les autres contribuables percevant des revenus non*

exceptionnels concernés par la réforme du prélèvement à la source, de l'annulation d'une année d'impôt » ; de ce fait, « *quels que soient leurs choix antérieurs, ces élus locaux seraient taxés le même nombre d'année au titre d'un même mandat* ».

Le présent article se traduit, en conséquence, par une perte de recettes d'impôt sur le revenu évaluée à 30 millions d'euros pour l'année 2017. Par construction, cette perte de recettes ne se reproduira pas par la suite, et ne concerne que l'année 2017.

2. Une progressivité plus importante de l'impôt sur le revenu acquitté par les élus

● Le basculement de l'imposition des indemnités de fonction vers les règles de droit commun applicables aux traitements et salaires rétablirait la progressivité de l'imposition pour les foyers fiscaux concernés : désormais, le taux applicable aux indemnités prendrait en compte les autres revenus du foyer et inversement, la taxation des autres revenus du foyer serait effectuée en tenant compte des indemnités de fonction versées.

La réforme proposée devrait donc alourdir l'impôt dû par les foyers fiscaux bénéficiant d'autres sources de revenus, en sus des indemnités de fonction, lorsque ces dernières se trouvaient auparavant assujetties à la retenue à la source.

Exemple 1 : soit un couple sans enfant, dont l'un des membres perçoit des indemnités de fonction de 15 000 euros, ainsi que des revenus salariaux de 15 000 euros, et dont l'autre membre perçoit des revenus salariaux de 18 000 euros.

Aujourd'hui, la retenue à la source applicable à l'indemnité de fonction est nulle, tandis que le couple doit acquitter 598 euros au titre des salaires qu'il perçoit.

L'impôt dû s'établit donc à 598 euros.

À l'issue de la réforme, le couple devrait s'acquitter d'un impôt de 2 186 euros, par application du barème à une assiette de 33 000 euros de salaires et de 7 200 euros d'indemnités de fonction (soit 15 000 – 7 800 euros) – hors prise en compte de la réforme prévue à l'article 2 du présent projet de loi de finances.

L'impôt serait ainsi majoré de 1 588 euros, du fait de la prise en compte des indemnités de fonction pour l'établissement de l'impôt dû par le couple.

Exemple 2 : soit un couple avec un enfant, dont l'un des membres perçoit des indemnités de fonction de 48 000 euros et l'autre membre un salaire de 60 000 euros.

Aujourd'hui, le couple s'acquitte d'un impôt de 10 585 euros, soit la somme de 6 420 euros au titre de la retenue à la source et de 4 165 euros au titre de l'impôt dû par le foyer fiscal.

À l'issue de la réforme, le couple devrait s'acquitter d'un impôt de 14 255 euros, en application du barème à une assiette de 60 000 euros de salaires et 40 200 euros d'indemnités.

L'impôt serait ainsi majoré de 3 670 euros.

● Toutefois, le maintien de la fraction représentative de frais d'emploi, sous la forme d'une allocation pour frais d'emploi, conserve un caractère avantageux, d'autant que cette déduction peut se combiner, le cas échéant, avec l'application de la déduction forfaitaire de 10 % applicable aux traitements et salaires au titre des frais professionnels [(1)] (pour le montant d'indemnité de fonction après déduction).

A contrario, dans le régime actuel, les deux dispositifs – déduction spécifique et abattement de 10 % – ne peuvent se cumuler (soit le contribuable bénéficie de la fraction représentative de frais d'emploi, dans le cadre de la retenue à la source, soit il bénéficie de l'abattement forfaitaire de 10 %, si ses indemnités sont imposées selon les règles de droit commun).

Au total, la réforme s'avérera nécessairement avantageuse pour les foyers fiscaux qui optaient pour l'imposition de droit commun de leurs indemnités parce que celle-ci s'avérait plus favorable, par exemple du fait des effets du quotient familial ou de l'imputation de réductions d'impôt – sans doute ces foyers sont-ils peu nombreux, sachant que l'on peut les chiffrer à au moins un millier, soit le nombre de foyers ayant exercé une option *ex post*, comme vu *supra*. Ces foyers fiscaux bénéficieront en effet désormais de la déduction forfaitaire de 7 802 (ou 11 702 euros) sur les indemnités perçues, tout en conservant le bénéfice de l'abattement de 10 %.

La réforme peut également s'avérer avantageuse pour des foyers fiscaux aujourd'hui assujettis à la retenue à la source et qui n'ont pas d'autres sources de revenus, et pour lesquels le renforcement de la progressivité de l'imposition ne joue pas.

Exemple : soit un célibataire percevant des indemnités de fonction de 30 000 euros, soit 2 500 euros par mois, et sans autre source de revenus. Aujourd'hui, dans le cadre de la retenue à la source, il s'acquitte de 146 euros par mois, donc 1 752 euros d'impôt au total.

À l'issue de la réforme, il devra s'acquitter de 1 351 euros, soit une baisse d'imposition de 401 euros, du fait du cumul entre l'allocation pour frais d'emploi

---

(1) Il convient en revanche de noter que, si les règles applicables pour l'imposition des journalistes sont mises en œuvre de la même façon pour les élus locaux, la déduction pour frais d'emploi instaurée par le présent article ne s'appliquerait pas si l'élu local optait pour la déduction de ses frais réels.

et la déduction forfaitaire de 10 % – auquel s'ajoute le bénéfice de la décote (à hauteur de 86 euros).

● Compte tenu de ses effets variables selon la configuration des foyers fiscaux (composition du foyer, existence ou non d'autres revenus que les indemnités de fonction, bénéfice de réductions d'impôt…), il est malaisé d'apprécier l'incidence de la réforme proposée sur les recettes de l'impôt sur le revenu, au-delà de la perte de recettes de 30 millions d'euros observée en 2017. L'élévation préalable relève qu'« *en l'absence de données disponibles suffisantes, la substitution à la retenue à la source, prélevée sur les indemnités des élus, de l'imposition au barème selon les règles applicables aux salaires n'est pas chiffrée au-delà de 2017* ».

3. L'impact de l'année 2017

De même que les salariés ne paieront pas d'impôt sur les salaires qu'ils auront perçus en 2017, l'élu local ne paiera pas d'impôt sur les indemnités de fonction reçues en 2017, dans le cadre de ce que l'on appelle communément l'« année blanche » au titre du prélèvement à la source. De ce fait, sur six années de mandat, un conseiller municipal, départemental ou régional ne paiera d'impôt sur ses indemnités de fonction que sur cinq années.

Cette « perte » d'une année d'imposition pour l'État en 2017 correspond à la perte d'une année d'imposition pour les salariés, mais alors que cette dernière s'apprécie sur l'échelle temporelle d'une vie, pour l'élu local, elle s'applique sur la seule durée du mandat.

Par ailleurs, dans la majorité des cas, les effets de cette absence d'imposition des indemnités de 2017 devraient être compensés au moins pour partie par la hausse d'imposition qui résulte de leur basculement dans le droit commun, du fait du rétablissement de la progressivité de l'impôt.

Pour illustrer cet impact, prenons le cas d'un conseiller régional élu le 15 décembre 2015 qui perçoit une indemnité de 2 294 euros par mois, et par hypothèse des revenus salariaux mensuels de 2 000 euros. Supposons qu'il acquitte actuellement son impôt *via* la retenue à la source. La hausse d'impôt qui résulte de la réforme du régime fiscal proposée par le présent article est supérieure au bénéfice de l'« année blanche ».

Impôt sur le revenu acquitté	Système actuel (s'il était maintenu jusqu'en 2021)	Avec la mise en place du prélèvement à la source au 1er janvier 2018
En 2016	1 404 euros de RAS sur les indemnités de 2016 + 1 666 euros d'IR sur les revenus de 2015 = 3 070 euros	1 404 euros de RAS sur les indemnités de 2016 + 1666 euros d'IR sur les revenus de 2015= 3 070 euros
En 2017	1 404 euros de RAS sur les indemnités de 2017 + 1 666 euros d'IR sur les revenus de 2016 = 3 070 euros	0 de RAS sur les indemnités de 2017 + 1 666 euros d'IR sur les revenus de 2016 = 1 666 euros
En 2018	1 404 euros de RAS sur les indemnités de 2018 + 1 666 euros d'IR sur les revenus de 2018 = 3 070 euros	6 162 euros d'IR sur les indemnités et les revenus de 2018
En 2019	1 404 euros de RAS sur les indemnités de 2019 + 1 666 euros d'IR sur les revenus de 2019 = 3 070 euros	6 162 euros d'IR sur les indemnités et les revenus de 2019
En 2020	1404 euros + 1 666 euros = 3 070 euros	6 162 euros
En 2021	1404 euros+ 1 666 euros = 3 070 euros	6 162 euros
Total versé sur la durée du mandat	**18 420 euros**	**29 384 euros**

NB : par souci de simplification, l'IR a été calculé en fonction du barème applicable aux revenus de 2015 (sans prise en compte de la réduction d'impôt prévue par l'article 2 du présent projet de loi de finances).

Si l'on prend le cas de ce même conseiller régional élu en décembre 2015 qui perçoit une indemnité de 2 294 euros par mois, et n'a pas d'autres sources de revenus (ni salaire, ni retraite) – soit un cas sans doute beaucoup moins fréquent que le cas précédent. Supposons qu'il acquitte actuellement son impôt *via* la retenue à la source. La réduction de l'impôt acquitté pendant le mandat qui résulte de l'« année blanche » sera accentuée par l'allégement résultant de la réforme du régime fiscal.

Impôt sur le revenu acquitté	Système actuel (s'il était poursuivi jusqu'en 2021)	Avec la mise en place du prélèvement à la source au 1er janvier 2018
En 2016	1 404 euros de RAS sur les indemnités 2016	1 404 euros de RAS sur les indemnités 2016
En 2017	1 404 euros de RAS sur les indemnités 2017	0,00 euro de RAS sur les indemnités 2017
En 2018	1 404 euros de RAS sur les indemnités 2018	809 euros d'IR sur les revenus de 2018
En 2019	1 404 euros de RAS sur les indemnités 2019	809 euros d'IR sur les revenus de 2019
En 2020	1 404 euros de RAS sur les indemnités 2020	809 euros d'IR sur les revenus de 2020
En 2021	1 404 euros de RAS sur les indemnités 2021	809 euros d'IR sur les revenus de 2021
Total versé sur la durée du mandat	**8 424 euros**	**4 640 euros**

NB : par souci de simplification, l'IR a été calculé en fonction du barème applicable aux revenus de 2015 (sans prise en compte de la réduction d'impôt prévue par l'article 2 du présent projet de loi de finances).

En tout état de cause, dans le dispositif actuel, l'élu local a toujours la possibilité d'opter pour l'imposition de droit commun de ses indemnités. Si ce dispositif de retenue à la source était maintenu, il est probable que nombre d'élus locaux exerceraient cette option lors de leur déclaration des revenus de 2017, au printemps 2018 (s'ils ne l'avaient pas fait avant le 1er janvier 2017), afin de bénéficier comme les salariés du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement. Une partie des recettes perçues en 2017 au titre de la retenue à la source pour les élus locaux – soit 30 millions d'euros – leur seraient alors restituées en 2018 dans le cadre du crédit d'impôt de modernisation du recouvrement.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement de suppression I-CF 229 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je propose de supprimer cet article, qui pose problème au regard, notamment, de l'égalité.

Je découvre dans l'exposé des motifs la notion de « prélèvement contemporain ». Le Gouvernement reconnaît le risque d'une double contribution aux charges publiques en 2018. Pour l'éviter, il est donc indiqué que les indemnités « *pourront bénéficier du crédit d'impôt exceptionnel de modernisation du recouvrement de l'impôt sur le revenu* ». Il est également écrit noir sur blanc qu'il y aura une année blanche – le terme choisi est « *l'effacement d'une année d'impôt* » –, ce que nous disons depuis le début.

Il est urgent de laisser le choix aux élus. Selon la Rapporteure générale, 85 % des élus ne sont pas concernés, faute de percevoir une indemnité. Laissons le choix à ceux qui en perçoivent.

Mme la Rapporteure générale. Vous remettez en cause le principe même du prélèvement à la source.

Mais, si le prélèvement à la source est mis en place, on ne peut pas accepter une rupture d'égalité entre les élus locaux. Cet article vise à éviter, pour un même mandat, des distorsions importantes dans la situation fiscale des élus.

M. le président Gilles Carrez. Aujourd'hui, deux régimes d'imposition coexistent : les indemnités sont soumises à une retenue à la source, mais un élu peut opter pour leur imposition selon les règles de droit commun au titre de l'impôt sur le revenu.

Avec cet article, l'élu qui relève du droit commun ne paiera aucun impôt sur ses indemnités en 2017. Je peine à comprendre sa logique.

Mme la Rapporteure générale. Prenons le cas d'un conseiller régional élu en 2015 : celui qui est prélevé à la source va payer chaque année pendant cinq ans ; celui qui a opté pour l'imposition de droit commun de ses indemnités va, si vous maintenez les règles actuelles, payer une année de moins, puisqu'on ne paiera pas d'impôt sur les revenus non exceptionnels de 2017.

La solution proposée par l'article 5 est la seule qui permette d'éviter une inégalité pour un mandat donné.

M. le président Gilles Carrez. L'élu paiera une année de moins parce que le prélèvement à la source aura été mis en place.

M. Marc Le Fur. Je ne comprends pas la place de cet article dans la première partie du projet de loi de finances. La logique aurait voulu qu'il soit examiné parmi les articles non rattachés, avec le prélèvement à la source dont il est une conséquence.

Mme la Rapporteure générale. Dès lors qu'il a une incidence sur les recettes de l'État perçues en 2017 – une diminution de 30 millions d'euros –, cet article doit obligatoirement figurer en première partie.

M. Marc Le Fur. Il n'en demeure pas moins qu'une catégorie de revenus, sur une année, ne sera pas imposée.

Autre problème : le choix étant laissé aux élus chaque année, la tentation de l'optimisation existe.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article supprime la possibilité de choisir.

M. Éric Alauzet. Un conseiller régional élu en 2015 paiera l'impôt en 2015, 2016, 2017, 2018, et 2019 par le biais du prélèvement à la source. Un salarié ayant les mêmes revenus sur la même période paiera en 2016, 2017, 2018, 2019, et 2020. Autrement dit, le paiement sera décalé d'un an. Avec cet article, l'élu s'acquittera de l'impôt en 2015, 2016, 2018, 2019 et 2020. Il va payer sur cinq années, mais il y aura une année blanche.

Il faut éviter tout malentendu chez nos concitoyens sur ce point. Si ce n'est pas clair pour eux, cela va faire très mal !

M. le président Gilles Carrez. Vous avez tout à fait raison. Je n'avais pas tenu ce raisonnement, qui est juste. Il nous faut absolument expliquer ce point aux médias.

M. Dominique Lefebvre. Dans la perspective de l'instauration du prélèvement à la source au 1er janvier 2018, nous devons voter dès 2017 cet article qui règle le problème d'éventuelles inégalités entre les élus.

Ensuite, on peut s'interroger plus généralement sur les indemnités et leurs modalités d'imposition. Il me semble difficile de défendre dans le débat public l'idée qu'une partie des revenus des élus devrait échapper au barème progressif. L'étude d'impact le montre de manière très claire : une minorité d'élus sera amenée à payer davantage d'impôt sur ses indemnités, mais cela me semble parfaitement juste.

Pour le reste, chacun doit bien comprendre qu'il n'y a pas de rupture d'égalité entre les élus. À l'avenir, les indemnités seront intégrées dans les revenus soumis au barème, ce qui me semble plus simple, plus lisible et plus compréhensible par nos concitoyens.

M. le président Gilles Carrez. Plus juste également.

M. Charles de Courson. Sur le fond, je suis favorable à cette disposition, parce qu'on ne peut pas parler d'égalité devant l'impôt en accordant un régime dérogatoire aux élus locaux – c'était également le cas pour les élus nationaux, qui n'étaient imposés que sur une partie de leur indemnité parlementaire jusqu'à l'abrogation du dispositif il y a une quinzaine d'années.

En revanche, je suis troublé par certaines informations qui nous sont données. Les indemnités concernent 85 000 foyers pour un montant de 515 millions d'euros. Seuls 985 foyers, représentant 0,4 % du montant total, soit 2,4 millions d'euros, ont choisi l'imposition de droit commun au barème. Plus de 99 % des élus locaux connaissent la retenue à la source.

M. le président Gilles Carrez. C'est logique : ce système est très avantageux.

M. Charles de Courson. Il nous manque – Mme la Rapporteure générale pourrait le demander – le montant du produit fiscal supplémentaire tiré du basculement dans l'imposition de droit commun.

M. Marc Le Fur. J'essaie de comprendre. Je prends l'hypothèse d'un élu local qui démissionne au terme de l'année 2017 : quelles que soient les modalités d'imposition de ses indemnités, il ne paiera pas d'impôt sur le revenu en 2017.

M. le président Gilles Carrez. Nous allons assister à une épidémie de démissions à la fin de l'année 2017 et à une poussée de l'optimisation fiscale…

M. Marc Le Fur. Dans tous les cas, nous sommes en train d'organiser une vraie année blanche pour les élus. C'est un peu surprenant.

Mme la Rapporteure générale. L'année blanche existe bel et bien. Comme ceux de tous les salariés, les revenus des élus en 2017 ne seront pas taxés.

Mme Christine Pires Beaune. L'année blanche vaut pour tout le monde.

Mme la Rapporteure générale. Pour les élus, deux régimes d'imposition cohabitent. Pour lever l'inégalité qui pourrait être créée par le fait que certains auraient payé l'impôt sur l'année 2017 et d'autres non, vous êtes obligés d'appliquer l'année blanche à tous. Pour les salariés, c'est sur l'échelle d'une vie ; pour les élus, c'est sur l'échelle d'un mandat.

M. Charles de Courson. La perte de recettes fiscales liée à l'absence d'imposition des indemnités est évaluée à 30 millions d'euros en 2017. En revanche, on ignore le montant des recettes attendues pour 2018.

M. Jean-Louis Dumont. Dans nombre de petites communes et de communes associées, les membres de l'exécutif ne touchent pas leurs indemnités, mais en font don à la commune ou au centre d'action sociale. Pour les petites communes, cela représente une somme non négligeable. Ces quelques centaines d'euros ont une utilité citoyenne. Plutôt que de s'interroger sur l'imposition de ces indemnités, il conviendrait d'étudier de plus près ce point – à moins qu'on ne souhaite supprimer les petites communes rurales…

M. Marc Le Fur. Tout cela démontre une fois de plus que le prélèvement à la source va occasionner des complications multiples, dont nous ne voyons à travers cet article qu'un aspect anecdotique.

Nos compatriotes ne vont pas comprendre qu'on accorde une année blanche à une catégorie de contribuables. La seule manière de sortir de la difficulté consiste à assimiler les indemnités des élus locaux en 2017 à des revenus exceptionnels, qui seront imposés en 2018 au titre d'un rattrapage – la réforme le prévoit.

M. Christophe Caresche. Sur le plan symbolique, il faut être extrêmement prudent. Compte tenu du climat ambiant, je suis assez sensible à l'argument développé. Ce serait une catastrophe de laisser croire que les élus échappent à la fiscalisation.

Mme Christine Pires Beaune. L'imposition est simplement décalée d'un an.

M. Christophe Caresche. Il ne s'agit pas seulement d'un décalage. L'exemple de l'élu local démissionnaire en 2017 est très parlant. Or, il semble qu'un certain nombre d'élus vont être amenés à démissionner, du fait de l'entrée en vigueur de l'interdiction du cumul. Il faut absolument trouver un moyen de fiscaliser les indemnités perçues en 2017.

M. le président Gilles Carrez. Les articles parus dans la presse sur ce sujet ont plutôt retenu la suppression d'un dispositif excessivement favorable aux élus – en particulier, en cas de cumul d'indemnités. L'appréciation sur cet article est tout à fait positive puisque celui-ci ramène les élus dans le droit commun. Comme vous, monsieur Caresche, j'avais l'impression qu'une seule catégorie de revenus allait échapper à l'impôt. Apparemment, c'est bien le cas et cela pose un problème.

M. Charles de Courson. Environ 99,5 % des indemnités font l'objet d'une retenue à la source. Les indemnités perçues en 2016 y seront soumises. Vous ne pouvez pas imposer en 2017 les revenus de 2016 alors que le prélèvement libératoire aura déjà été exécuté, sauf si vous prévoyez la déduction en 2017 des sommes prélevées.

M. le président Gilles Carrez. Ce qui nous pose problème, c'est que les indemnités versées en 2017 ne seront pas imposées.

Mme la Rapporteure générale. Un salarié qui prend sa retraite au 31 décembre 2017 paiera l'impôt sur le revenu en 2018, non pas sur son salaire de 2017 mais sur la retraite qu'il percevra au cours de l'année 2018. Or, il y a de fortes chances pour que son montant soit inférieur… La situation est exactement la même.

M. Dominique Lefebvre. La plupart des élus choisissent la retenue à la source. Ils vont payer l'impôt selon les règles actuelles sur leurs revenus de 2016. En 2017, les indemnités seront réintégrées dans leur revenu imposable et seront traitées comme tous les revenus de 2017, qui feront l'objet d'un crédit d'impôt dit « modernisation du recouvrement ». Les seuls qui paieront l'impôt sur leur revenu de 2016 en 2017 sont ceux qui ont choisi l'imposition de droit commun au barème. C'est une toute petite minorité : 985 foyers fiscaux seulement.

Contrairement à ce que dit Christophe Caresche, on n'exonère pas les élus locaux du paiement de l'impôt. La presse a vu dans cette mesure un renforcement de la fiscalisation des indemnités des élus.

Madame Dalloz, vous pouvez refuser de voter cet article, mais je vous souhaite bien du plaisir pour expliquer aux Français le maintien d'un régime d'imposition spécifique des élus.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il faut laisser le choix aux élus.

Mme Karine Berger. J'étais plutôt convaincue par cet article, mais je suis troublée par notre débat, dont il ressort que, pour assurer une parfaite égalité, il manque une imposition des revenus de 2016 pour les élus qui ont choisi l'imposition au barème. Je partage la remarque de Christophe Caresche : il faut absolument éviter que la mise en place du prélèvement à la source se traduise par une exonération unilatérale, quand bien même elle serait marginale.

Une remarque purement juridique à l'attention de mes collègues de l'opposition : si cette mesure est rejetée et le prélèvement à la source adopté, la non-adoption de cette mesure entraîne la rétroactivité de l'adoption du prélèvement à la source.

M. Charles de Courson. La solution consisterait à imposer en 2017 les indemnités versées en 2016, comme tous les revenus, et à imputer la retenue à la source effectuée en 2016 en déduction. Avec cette méthode, on clôt le débat.

Mme Marie-Christine Dalloz. En juin 2017, nombre d'élus vont abandonner leur mandat local pour respecter les règles de non-cumul des mandats. Quelle sera la fiscalité applicable aux revenus perçus entre le 1er janvier et le 30 juin 2017 ?

M. Dominique Lefebvre. Je ne comprends pas votre raisonnement, ma chère collègue.

Un élu qui démissionne en juin 2017 n'a aucune raison d'être imposé en 2018 sur des indemnités qu'il ne percevra pas. Pour 2017, les revenus, pour l'ensemble des Français, feront l'objet du crédit d'impôt « modernisation du recouvrement ».

Je propose de conserver l'article dans son état actuel. Son rejet par la commission des finances serait interprété comme la volonté des élus de maintenir leur système dérogatoire.

Nous devons demander au Gouvernement qu'il clarifie ce dispositif pour être certains d'avoir bien compris le système.

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

Puis elle en vient à l'amendement I-CF 57 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Un grave problème reste sans réponse, s'agissant des indemnités des élus locaux : qui est responsable de la vérification du plafonnement ?

Aujourd'hui, chaque élu désigne la collectivité ou, dans le cas d'un parlementaire, l'institution chargée de vérifier le plafonnement de ses indemnités. Personne ne contrôle l'application des règles du plafonnement.

Cet amendement, sans doute imparfait, vise à confier ce contrôle à la direction générale des finances publiques (DGFiP).

Mme Christine Pires Beaune. Je ne voterai pas cet amendement. Il n'est pas question de confier une nouvelle tâche à Bercy, alors qu'on y a supprimé des postes, pour contrôler le plafonnement des indemnités des élus locaux ! Faisons confiance aux collectivités pour s'en charger.

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

Puis elle ***adopte*** *l'article 5* ***sans modification****.*

*

* *

Article 6

Diminution à 28 % du taux normal de l'impôt sur les sociétés

Cet article diminue le taux normal de l'impôt sur les sociétés (IS), aujourd'hui fixé à 33 1/3 % du bénéfice imposable, le ramenant à 28 % à partir des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017, selon l'échéancier suivant courant jusqu'en 2020 :

ÉCHÉANCIER DE LA BAISSE DU TAUX DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS (2017-2020)

Année	**Taux d'IS** *(en %)*	**Résultat net (RN)** *(en euros)*	**Chiffre d'affaires (CA)** *(en million d'euros)*
2017	15	RN ≤ 38 120	et si CA < 7,63
	28	RN ≤ 75 000	et si CA ≤ 50
	33 1/3	tous les autres cas	tous les autres cas
2018	15	RN ≤ 38 120	et si CA < 7,63
	28	RN ≤ 500 000	pas de condition
	33 1/3	RN > 500 000	pas de condition
2019	15	RN ≤ 38 120	et si CA < 7,63
	28	Totalité	si CA ≤ 1 000
	28	RN ≤ 500 000	si CA > 1 000
	33 1/3	RN > 500 000	si CA > 1 000
2020	15	RN ≤ 38 120	et si CA < 7,63
	28	Totalité	pas de condition

Le système proposé s'appuie sur de nouveaux seuils, autres que ceux qui existent dans les nomenclatures officielles et européennes de classification des entreprises.

En combinant l'impact du CICE et la baisse annoncée des taux, le poids de l'impôt sur les sociétés serait divisé par deux en dix ans, passant de 2,6 % du PIB en 2007 à 1,3 % du PIB en 2017.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'impôt sur les sociétés a été créé par l'article 1er du décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale qui, à compter du 1er janvier 1949, a substitué aux anciennes impositions l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés. Ainsi que le prévoit l'article 205 du code général des impôts (CGI), il porte sur les bénéfices ou revenus réalisés par les sociétés et autres personnes morales qui lui sont assujetties.

A. LES ENTREPRISES ASSUJETTIES

L'IS n'est pas dû par toutes les entreprises, certaines relevant du régime de l'impôt sur le revenu (IR) (1). Aux termes de l'article 206 du code général des impôts (CGI), relèvent de plein droit de l'IS :

– les sociétés anonymes (SA) ;

(1) Régimes des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), des bénéfices non commerciaux (BNC) et des bénéfices agricoles (BA).

– les sociétés par actions simplifiées (SAS) ;

– les sociétés à responsabilité limitée (SARL) ;

– les sociétés d'exercice libéral (SEL, SELARL) ;

– les sociétés en commandite par actions (SCA).

En outre, peuvent relever de l'IS, en cas d'option en ce sens :

– les entreprises individuelles à responsabilité limitée (EIRL) ;

– les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL) ;

– les sociétés en nom collectif (SNC) ;

– les sociétés en participation ;

– les sociétés créées de fait.

Enfin, les sociétés civiles qui ne relèvent pas de cet impôt en raison de leur forme juridique :

– peuvent volontairement y être assujetties ;

– y sont obligatoirement soumises pour les activités à caractère industriel ou commercial qu'elles réalisent.

B. L'IMPOSITION DES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS

L'IS ne repose pas sur un taux unique mais sur plusieurs, qui dépendent du montant du bénéfice imposable, de celui du chiffre d'affaires ou de la nature du revenu. Par ailleurs, peuvent s'y ajouter plusieurs contributions en fonction du chiffre d'affaires réalisé.

1. Les taux de l'IS : taux normal de 33 1/3 % et taux réduits

a. Le taux normal de 33 1/3 %

Aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 219 du CGI, le taux normal est de 33 1/3 % du bénéfice imposable. Il a été introduit par l'article 11 de la loi de finances pour 1993 [(1)] (le taux normal était avant cela de 34 %).

Ainsi, une entreprise réalisant un bénéfice net imposable de 120 000 euros devra verser 40 000 euros au titre de l'IS.

b. Le taux réduit de 15 % pour certaines PME

En application du *b* du même I, et pour les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 7 630 000 euros et dont le capital est détenu par au moins 75 % de personnes physiques ou par des sociétés satisfaisant à ces conditions, un taux réduit de 15 % s'applique sur la fraction du bénéfice

(1) Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.

imposable comprise entre 0 et 38 120 euros (cette fraction étant, le cas échéant, ajustée *prorata temporis*).

L'exemple suivant illustre le mode de calcul de l'impôt dû pour une société éligible au taux réduit et dont le bénéfice net imposable s'élève à 60 000 euros.

IMPÔT DÛ PAR UNE SOCIÉTÉ BÉNÉFICIANT DU TAUX RÉDUIT DE 15 %

(en euros)

Taux d'imposition	Bénéfice	Impôt dû
15 %	38 120	5 718
33 1/3 %	21 880	7 293,33
Total	**60 000**	**13 011,33**

Grâce au taux réduit, cette société ne paiera que 13 011,33 euros d'impôt là où, si elle avait été intégralement imposée au taux normal, elle aurait dû verser 20 000 euros (60 000 × 33 1/3 %). La société réalise ainsi un gain fiscal de près de 7 000 euros.

Ce taux réduit, destiné aux petites et moyennes entreprises (PME), constitue pour ces dernières un **soutien à leur développement** par l'allégement de charge fiscale qu'il induit.

c. Les autres taux réduits

D'autres taux sont prévus s'agissant des revenus relevant du régime des plus-values à long terme.

Ainsi, et à titre d'exemple, peuvent être mentionnés :

– un taux de 19 % pour les cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière cotées ;

– un taux de 19 % pour les cessions de locaux professionnels destinés à être transformés en logements intervenues entre le 1er janvier 2012 et le 31 décembre 2017 ;

– un taux de 15 % pour les cessions et les concessions de produits de la propriété intellectuelle.

2. Les contributions additionnelles

Plusieurs contributions additionnelles peuvent s'ajouter à l'IS.

a. La contribution sociale de 3,3 %

La contribution sociale sur l'IS, prévue à l'article 235 *ter* ZC du CGI, est supportée par tous les redevables de l'IS, à l'exception de ceux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7 630 000 euros, qui en sont exonérés.

Cette contribution est égale à 3,3 % de l'IS dû diminué d'un abattement annuel qui ne peut excéder 763 000 euros.

b. La contribution exceptionnelle de 10,7 %

Au titre de l'article 235 *ter* ZAA du CGI, les sociétés réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros doivent acquitter, en plus de l'IS, une contribution assise sur l'impôt dû et d'un taux de 10,7 %. Cette contribution est due par les sociétés dont la clôture de l'exercice intervient jusqu'au 30 décembre 2016 (c'est-à-dire par les sociétés qui ont ouvert leur exercice au plus tard le 31 décembre 2015). Les sociétés dont l'exercice a été ouvert en 2016 n'y sont plus assujetties.

Introduite par l'article 30 de la dernière loi de finances rectificative pour 2011 (1) (à un taux de 5 %), la contribution exceptionnelle sur l'IS s'appliquait initialement jusqu'en 2013. Elle a été prorogée jusqu'en 2015 par l'article 30 de la loi de finances pour 2013 (2), puis jusqu'en 2016 par l'article 15 de la première loi de finances rectificative pour 2014 (3). L'article 16 de la loi de finances pour 2014 (4) a relevé le taux de cette contribution de 5 % à 10,7 %.

L'absence de prorogation du dispositif dans le présent projet de loi de finances aura pour effet de supprimer définitivement la contribution exceptionnelle. Cette suppression, conforme aux engagements pris lors de la prorogation jusqu'en 2016 par la première loi de finances rectificative pour 2014, s'inscrit dans la démarche de soutien aux entreprises engagée par le Président de la République et le Gouvernement dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité.

c. La contribution additionnelle de 3 % au titre des montants distribués, partiellement censurée par le Conseil constitutionnel

En application de l'article 235 *ter* ZCA du CGI, les entreprises sont redevables d'une contribution additionnelle à l'IS au titre des montants qu'elles distribuent à leurs associés ou à leurs actionnaires. Cette contribution correspond à 3 % desdits montants. Elle a été introduite par l'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 (5).

Sont exclus de ce dispositif – et donc de l'assujettissement à la contribution – les organismes de placement collectif en valeurs mobilières

---

(1) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(3) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

(4) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(5) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(OPCVM) et certains fonds d'investissement alternatifs (FIA), ainsi que les PME au sens de la réglementation européenne [(1)].

En outre, une exonération est prévue pour certains montants distribués, dont ceux qui l'ont été entre sociétés d'un même groupe au sens de l'article 223 A du CGI, c'est-à-dire entre sociétés d'un groupe fiscalement intégré. Pour constituer un tel groupe, la société mère doit détenir, directement ou indirectement, 95 % du capital des autres sociétés membres du groupe. L'intégration fiscale conduit à ce que la société mère soit seule redevable de l'IS dû sur l'ensemble des résultats du groupe, permettant ainsi une compensation pour le même exercice des résultats déficitaires et bénéficiaires des sociétés membres du groupe.

Cette exonération ne s'applique pas aux distributions réalisées au sein d'un groupe ne relevant pas de l'intégration fiscale. Tel est notamment le cas des filiales françaises d'une société mère qui, n'étant pas établie en France, n'est pas assujettie à l'IS, alors même que la condition de détention du capital à 95 % serait satisfaite. Or, l'intégration fiscale concerne l'IS et est dépourvu de lien avec la contribution de 3 %. Cette dernière devrait donc bénéficier de la même manière aux sociétés membres d'un groupe, lorsque la condition de détention du capital est satisfaite, sans que le régime fiscal du groupe ne puisse avoir d'effet.

L'exonération réservée aux groupes fiscalement intégrés a donc, pour ce motif, été déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans une décision rendue le 30 septembre 2016 [(2)].

Par ailleurs, la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie par le Conseil d'État d'une question préjudicielle s'agissant de l'application de la contribution aux redistributions par une société mère française de bénéfices réalisés par des filiales établies dans d'autres États membres de l'Union européenne [(3)].

II. L'ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES ENTREPRISES

A. DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES CONSTITUÉS ESSENTIELLEMENT DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES

D'après les calculs de la Rapporteure générale, les prélèvements obligatoires acquittés par les ménages représenteront en 2017 25,7 % du PIB, ceux des entreprises 18,8 % du PIB, en très légère diminution par rapport à 2016.

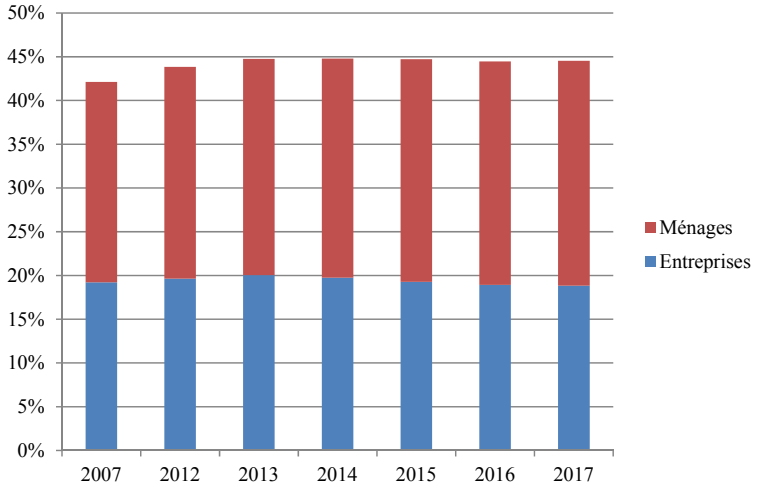
---

*(1) Entreprises employant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires d'excède pas 50 millions d'euros (*Cf. infra*, III, A, 2, a).*

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-571 QPC, 30 septembre 2016, Société Layher SAS *(sur renvoi du Conseil d'État, 27 juin 2016,* Société Layher*, n° 399506).*

(3) Conseil d'État, 27 juin 2016, Association française des entreprises privées (AFEP)*, n° 399024.*

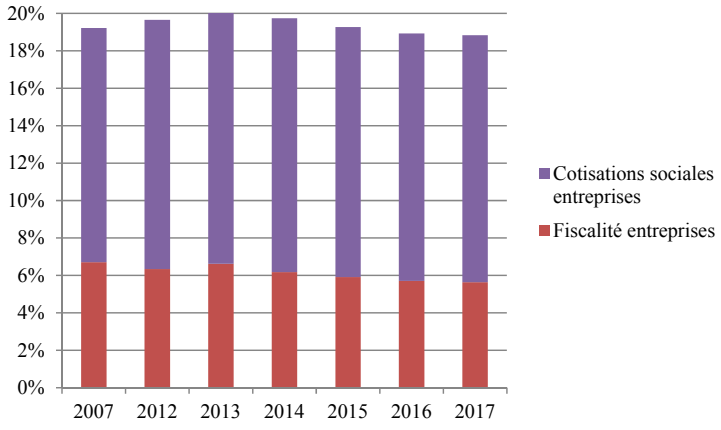
ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
(en % du PIB)



Source : commission des finances.

Si la question de l'impôt sur les sociétés focalise et fait l'objet de nombreuses comparaisons internationales, elle n'est pourtant pas prégnante au regard de l'ensemble des prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises. Le graphe ci-dessous montre l'évolution des prélèvements obligatoires des entreprises rapportés chaque année au PIB de la France.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES ENTREPRISES
(en % du PIB)

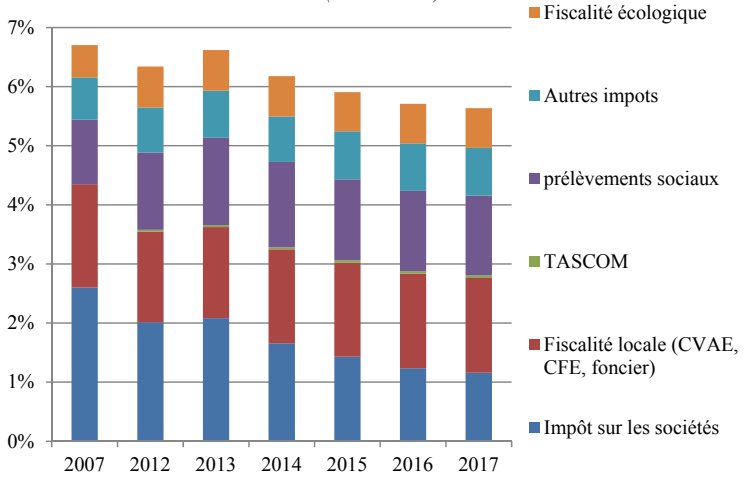


Source : commission des finances.

À la fin 2015, la fiscalité représente 5,9 % du PIB et devrait décroître à 5,6 % du PIB à la fin 2017, sur la base des projections contenues dans le présent projet loi de finances.

Le graphe ci-dessous montre l'évolution de la fiscalité des entreprises rapportée au PIB de la France. Ainsi, le poids de l'impôt sur les sociétés serait divisé par deux en dix ans, passant de 2,6 % du PIB en 2007 à 1,3 % du PIB en 2017.

ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES
(en % du PIB)



Source : commission des finances.

B. L'ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

1. Une assiette mitée et un rendement réduit

Malgré son taux élevé, l'IS a un rendement relativement faible, ainsi qu'en témoigne la comparaison entre ses recettes brutes et nettes figurant dans le tableau suivant et illustrée par le graphique ci-après.

ÉVOLUTIONS DES RECETTES DE L'IS (2012-2017)

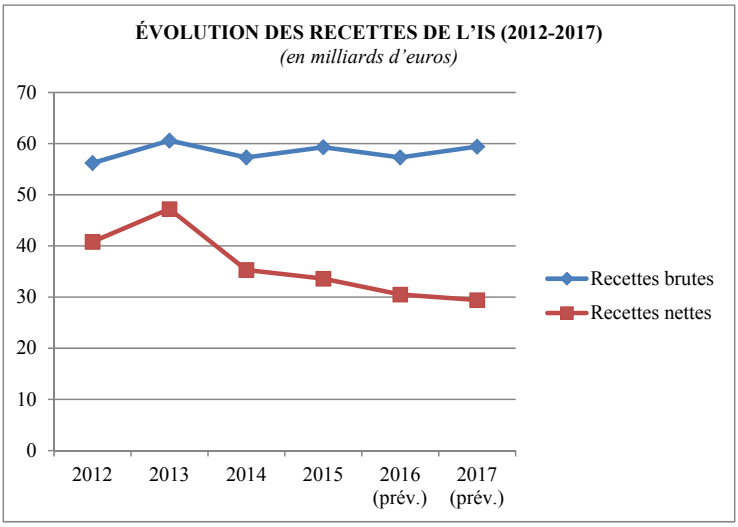
(en milliards d'euros)

Recettes IS	2012	2013	2014	2015	2016 (1)	2017 (2)
Recettes brutes	56,2	60,6	57,3	59,3	57,3	59,4
Recettes nettes	40,8	47,2	35,3	33,5	30,5	29,4
Différence	15,4	13,4	22	25,8	26,8	30

(1) évaluations révisées présent projet de loi de finances.

(2) évaluations présent projet de loi de finances.

Source : documents budgétaires des projets de loi de finances pour 2014, 2015, 2016 et 2017.



En 2017, pour la première fois, **le montant des dépenses fiscales relatives à l'IS devrait être supérieur aux recettes nettes de cet impôt**. À partir de 2013, le rendement de l'impôt a décru, les recettes nettes diminuant fortement d'abord, puis progressivement, alors que les recettes brutes sont restées sensiblement les mêmes.

Le produit de l'IS est fortement lié à la conjoncture économique. Néanmoins, la diminution des recettes nettes constatées trouve principalement sa source dans les réductions et crédits d'impôt décidés à partir de 2013 afin de renforcer, par un allégement de leurs charges fiscales, la compétitivité des entreprises, notamment au travers du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de l'impact budgétaire du CICE depuis 2014.

COÛT BUDGÉTAIRE DU CICE (2014-2016)

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017 (prév.)	Total
Coût budgétaire	6,6	12,0	12,6	15,8	47,0

Source : commission des finances, d'après le Gouvernement et le rapport de France Stratégie de septembre 2016.

Le montant total des créances de chaque millésime commence à pouvoir être déterminé avec précision pour les premières années du dispositif, ainsi qu'il ressort du rapport du Comité de suivi du CICE publié en septembre 2016 (1).

MONTANT DES CRÉANCES DE CICE DES REDEVABLES DE L'IS (AU 1ER JUILLET 2016)

(en milliards d'euros)

Millésime	Millésime 2013	Millésime 2014	Millésime 2015 (prov.)	Total
Montant des créances	11	16,6	13,7	**41,3**

NB : les données concernant les millésimes 2013 et 2014 sont consolidées, celles du millésime 2015 correspondent à des décomptes partiels au 1er juillet 2016.

Source : France Stratégie et commission des finances.

Le CICE n'est au demeurant pas le seul outil venant réduire la charge fiscale supportée par les entreprises. Peuvent ainsi être mentionnés :

– le crédit d'impôt recherche (CIR) ;

– les exonérations d'impôt sur les sociétés pour les nouvelles entreprises qui s'implantent dans certains territoires ;

– les exonérations au titre des zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ;

– le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes (JEI), qui exonère totalement de l'IS leurs bénéficiaires pour le premier exercice bénéficiaire, et de moitié pour le deuxième ;

– le crédit d'impôt famille, au titre des dépenses exposées pour favoriser la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale des salariés ;

– ou encore le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage.

L'ensemble de ces dépenses fiscales réduit substantiellement le rendement de l'IS. À cet égard, les projections pour 2017 sont éloquentes dans la mesure où les recettes nettes seront inférieures à la moitié de recettes brutes.

---

(1) France Stratégie – Comité de suivi du CICE, Rapport 2016*, septembre 2016.*

2. Un taux facial français trompeur mais défavorable sur le plan de la communication

Malgré son volume de recettes relativement faible, l'IS occupe une place stratégique dans la fiscalité française dans la mesure où **son taux constitue un important indicateur pour les investisseurs étrangers**.

Bien que reposant sur des données imparfaites, l'affichage fiscal en matière d'IS n'est pas à l'avantage de la France.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, par le **1° du A de son I**, modifie le deuxième alinéa du I de **l'article 219 du CGI**, qui fixe le **taux normal de l'IS à 33 1/3 %** du bénéfice imposable, en **ramenant ce taux à 28 %**.

A. UNE DIMINUTION PROGRESSIVE DU TAUX NORMAL DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ENTRE 2017 ET 2020

Ainsi que le prévoit le **2° du** même **A**, qui rétablit le *c* du I de l'article 219 du CGI, la diminution du taux n'est pas immédiate pour toutes les entreprises, mais progressive.

En effet, le 1° du A du I du présent article (c'est-à-dire le nouveau taux) ne s'appliquera qu'aux exercices ouverts à compter du 1er janvier 2020, ainsi que l'indique le II du présent article.

1. L'échéancier de mise en œuvre de la réforme

Pour les exercices ouverts entre 2017 et 2019, le **2° du A** met en œuvre un **échéancier** qui, chaque année, fera bénéficier de nouvelles entreprises du taux à 28 % :

– **2017** : taux à 28 % pour :

- les entreprises bénéficiant du **taux réduit de 15 %**, sur la fraction de bénéfice comprise **entre 38 120 et 75 000 euros** ;

- les **PME** ne satisfaisant pas aux conditions du taux réduit, **dans la limite de 75 000 euros** de bénéfice imposable ;

– **2018** : taux à 28 % pour **toutes les entreprises**, dans la **limite de 500 000 euros** de bénéfice imposable ;

– **2019** : taux à 28 % pour :

- les entreprises dont le **chiffre d'affaires n'excède pas un milliard** d'euros, sur **l'ensemble de leur bénéfice** imposable ;

- les entreprises dont le **chiffre d'affaires est supérieur à un milliard** d'euros, dans la **limite de 500 000 euros** de bénéfice imposable (aucun changement par rapport à 2019) ;

– **2020** : taux à 28 % pour l'**ensemble des entreprises**, en application du **1°** du **A** du **I** et du **II** du **présent article**.

L'entrée progressive dans le nouveau taux d'impôt sur les sociétés étant par nature provisoire, le **3°** du **A** du **I** du présent article abroge le ***c*** du **I** de l'**article 219**, rétabli par le 2° du même A. Cette abrogation s'applique aux exercices ouverts à compter du **1er janvier 2020**, conformément au **II** du **présent article**.

Le tableau suivant résume l'échéancier prévu.

APPLICATION DU TAUX DE 28 % DE L'IS

Année	Entreprises concernées
2017	Toutes les PME, pour la part de bénéfice imposable allant jusqu'à 75 000 euros (avec application du taux réduit de 15 % jusqu'à 38 120 euros de bénéfice pour les PME éligibles)
2018	Toutes les entreprises, pour la part de bénéfice imposable allant jusqu'à 500 000 euros
2019	Toutes les entreprises, sur l'ensemble de leur bénéfice imposable si le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros, et pour la part de bénéfice imposable allant jusqu'à 500 000 euros dans le cas contraire
2020	Toutes les entreprises, sur l'ensemble de leur bénéfice imposable, sans condition de chiffre d'affaires

2. La mise en œuvre détaillée de la diminution du taux normal

Entre 2017 et 2019, le bénéfice du taux de 28 % sera fonction du type d'entreprises et du chiffre d'affaires réalisé.

a. Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017 : taux à 28 % pour les PME jusqu'à 75 000 euros de bénéfice

En 2017, deux catégories d'entreprises pourront bénéficier du nouveau taux de 28 %, dans la limite de 75 000 euros de bénéfice :

– les entreprises auxquelles s'applique le taux réduit de 15 % prévu au *b* du I de l'article 219 du CGI sur la fraction du bénéfice comprise entre 0 et 38 120 euros. Ces entreprises sont les PME qui satisfont aux conditions suivantes :

- réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 7 630 000 euros. Le chiffre d'affaires d'une société mère d'un groupe fiscalement intégré est déterminé en additionnant le chiffre d'affaires des sociétés membres du groupe ;

- avoir un capital entièrement libéré et détenu de manière continue par au moins 75 % de personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions ;

– les autres PME, qui ne satisfont pas aux conditions posées par le *b* du I de l'article 219, dès lors qu'elles répondent aux critères européens des micros, petites et moyennes entreprises définis à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014. Il s'agit des entreprises qui emploient moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires ou le bilan annuel n'excèdent pas, respectivement, 50 millions et 43 millions d'euros.

Pour les premières entreprises, le taux de 15 % s'appliquera sur la fraction du bénéfice imposable, jusqu'à 38 120 euros, tandis que le taux de 28 % s'appliquera pour la fraction allant de 38 120 euros à 75 000 euros. Si le bénéfice imposable excède cette limite, la fraction supérieure sera imposée au taux de 33 1/3 %.

Pour les secondes (PME ne bénéficiant pas du taux réduit), la fraction du bénéfice imposable allant jusqu'à 75 000 euros sera imposée au taux de 28 %, le reste, le cas échéant, étant imposé au taux de 33 1/3 %.

b. Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2018 : taux à 28 % sur les 500 000 premiers euros de bénéfice

L'application du taux de 28 % aux exercices ouverts à compter du 1er janvier 2018 ne sera pas conditionnée par la nature de l'entreprise, contrairement à ce qui est prévue en 2017, et s'appliquera à toutes les entreprises. Néanmoins, est fixée une limite de bénéfice au-delà de laquelle le taux actuel s'appliquera.

Le taux de 28 % s'appliquera en effet dans la limite de 500 000 euros de bénéfice, la fraction de bénéfice imposable excédant ce seuil étant imposée au taux de 33 1/3 %.

Il convient de préciser que le taux réduit de 15 % trouvera toujours à s'appliquer pour la fraction de bénéfice comprise entre 0 et 38 120 euros, le *b* du I de l'article 219 n'étant pas modifié par le présent article.

c. Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2019 : taux à 28 % sur l'ensemble du bénéfice si le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros

En 2019, comme en 2018, le bénéfice du taux de 28 % s'appliquera à toutes les entreprises. En revanche, est prévue une distinction reposant sur le chiffre d'affaires des entreprises :

– les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros se verront imposer au taux de 28 % sur l'intégralité de leur bénéfice ;

– les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros, quant à elles, ne jouiront de l'imposition au taux de 28 % que pour la fraction de leur bénéfice allant jusqu'à 500 000 euros. Au-delà, le taux de 33 1/3 % s'appliquera. La situation de ces entreprises ne changera donc pas en 2019 par rapport à 2018.

Le chiffre d'affaires à prendre en compte pour déterminer l'ampleur du bénéfice imposé au nouveau taux de 28 % (et, le cas échéant, celle du bénéfice restant imposé au taux actuel) est celui réalisé au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, ramené à douze mois si celui ou celle-là porte sur une durée différente. S'agissant des groupes fiscalement intégrés, le chiffre d'affaires à retenir correspond à la somme du chiffre d'affaires de chacune des sociétés membres du groupe.

d. La généralisation du taux de 28 % sur l'intégralité du bénéfice de toutes les entreprises à compter de 2020

À partir des exercices ouverts à compter du **1er janvier 2020, l'ensemble du bénéfice imposable de toutes les entreprises** sera imposé au nouveau taux de 28 % (sous réserve, là encore, du bénéfice du taux réduit de 15 %).

3. L'absence de correspondance entre les limites retenues et les critères européens ou nationaux

Le dispositif transitoire de diminution du taux d'IS de 33 1/3 % à 28 % repose sur plusieurs limites, qui ne trouvent pas de traduction dans les textes français ou européens.

a. Les limites prévues par le dispositif proposé

Sont prévues, au-delà du seuil de 38 120 euros pour les PME bénéficiant du taux réduit d'IS :

– une limite de bénéfice de 75 000 euros pour les PME en 2017 ;

– une limite de bénéfice de 500 000 euros pour toutes les entreprises en 2018, pour certaines en 2019 ;

– une limite de chiffre d'affaires d'un milliard d'euros, au-delà de laquelle seule une partie du bénéfice imposable sera taxée au nouveau taux.

b. Les critères juridiques de qualification des entreprises

Ainsi que le prévoit l'article 2 de l'annexe I du règlement du 17 juin 2014 précité, les critères de définition des PME sont les suivants :

– les **microentreprises** sont celles qui emploient moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le bilan total annuel n'excède pas 2 millions d'euros (§ 3) ;

– les **petites entreprises** sont celles qui emploient moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le bilan total annuel n'excède pas 10 millions d'euros (§ 2) ;

– les **PME**, qui englobent les précédentes catégories, sont les entreprises qui emploient moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros ou le bilan total annuel 43 millions d'euros.

Ces critères, s'agissant des catégories des microentreprises et des PME, ont été repris à l'article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008, pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (loi « LME »).

Cet article 3 précise en outre les critères de deux autres catégories d'entreprises :

– les **entreprises de taille intermédiaires** (**ETI**), qui sont celles :

- ne relevant pas de la catégorie des PME ;
- employant moins de 5 000 personnes ;
- ayant un chiffre d'affaires qui n'excède pas 1,5 milliard d'euros (ou un total de bilan qui n'excède pas 2 milliards d'euros) ;

– les **grandes entreprises** (**GE**) sont celles ne relevant d'aucune des précédentes catégories (ce sont donc, concrètement, les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 1,5 milliard d'euros).

Le tableau suivant dresse la synthèse des catégories d'entreprises, en indiquant pour chacune d'entre elles les principales données statistiques fournies par l'INSEE dans l'édition 2015 de son étude *Les entreprises en France*.

CARACTÉRISTIQUES DES ENTREPRISES PAR CATÉGORIE

Catégorie	Chiffre d'affaires maximum	Effectifs maximum	Nombre (2012)	Effectifs totaux (2012)
Microentreprise	2 millions	9	3 400 000	2,8 millions
PME	50 millions	49	138 000	4,1 millions
ETI	1 500 millions	4 999	5 200	3,4 millions
GE	> 1 500 millions	–	243	4,5 millions

Sources : INSEE.

À l'heure où le Gouvernement déploie des efforts importants en vue de la simplification, la Rapporteure générale regrette qu'aucun des critères applicables à la détermination des entreprises ne se retrouve dans les limites fixées par le dispositif transitoire proposé, qu'il s'agisse des limites de bénéfice imposable ou du seuil de chiffre d'affaires retenu pour 2019.

4. Un important effet de seuil en 2019

En 2019, précisément, le dispositif proposé distingue les entreprises en fonction de leur chiffre d'affaires, fixant pour ce dernier un seuil à un milliard d'euros.

Au niveau ou en-deçà de ce seuil, l'intégralité du bénéfice imposable sera soumise au nouveau taux de 28 %. Au-delà, en revanche, le nouveau taux ne s'appliquera au bénéfice que dans la limite de 500 000 euros. La portion excédentaire du bénéfice, elle, sera imposée au taux actuel de 33 1/3 %. Le franchissement du seuil aura d'importantes conséquences. Or, la limite de 500 000 euros ne correspond pas à la réalité économique et financière des entreprises dont le chiffre d'affaires se situe autour d'un milliard d'euros.

D'après les données transmises par l'administration fiscale, le ratio moyen entre bénéfice imposable et chiffre d'affaires hors taxes est :

– de 2,83 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions et un milliard d'euros ;

– de 3,57 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un milliard et 1,5 milliard d'euros.

Le ratio moyen de ces deux catégories est donc de 3,2 %.

Ainsi, une entreprise réalisant un chiffre d'affaires d'un milliard d'euros enregistrera un bénéfice imposable de 32 millions d'euros (en retenant le ratio de 3,2 %). L'application du dispositif proposé pour 2019, si le chiffre d'affaires est très légèrement supérieur à un milliard d'euros, conduirait à ce que moins de 2 % des bénéfices soit imposés à 28 %.

Le gain est résiduel, et l'effet de seuil est massif, ainsi que l'illustre le tableau suivant, reposant sur une situation extrême (écart de chiffre d'affaires d'un euro autour du seuil).

IS DUS EN 2019 EN FONCTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES RÉALISÉ (DISPOSITIF PROPOSÉ)

(en euros)

Entreprise	Chiffre d'affaires	Bénéfice imposable (ratio de 3,2 %)	Impôt dû au taux de 28 %	Impôt dû au taux de 33,33 %	Impôt total dû
Entreprise A	1 000 000 000	32 000 000	8 960 000	0	8 960 000
Entreprise B	1 000 000 001	32 000 000	140 000	10 500 000	10 640 000
Différence B-A	1	0	- 8 820 000	10 500 000	1 680 000
Variation B/A (%)	0 %	0 %	–	–	+ 18,8 %

NB : par commodité, seul l'impôt sur les sociétés au taux normal a été pris en compte, sans les contributions additionnelles.

Compte tenu du calibrage du dispositif en 2019, pour un euro de chiffre d'affaires supplémentaire au-delà du seuil, l'impôt dû augmentera de près de 19 %. Il ne faut donc pas exclure certains comportements de sous-optimisation économique afin de ne pas franchir le seuil du milliard d'euros et de ne pas avoir à supporter une charge fiscale considérablement plus lourde que celle de concurrents.

B. LES MESURES DE COORDINATION RELATIVES AU PAIEMENT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Pour assurer la transition entre la période 2017-2019 et les exercices ouverts à compter de 2020, les **B** et **C** du **I** du **présent article** procèdent aux coordinations nécessaires avec l'article 1668 du CGI, qui porte sur le paiement de l'impôt sur les sociétés.

Le **B** ajoute au premier alinéa du 1 de cet article, à côté de la référence au *b* du I de l'article 219, c'est-à-dire le taux réduit de 15 %, la référence au *c* du même I, introduite par le 2° du A du I du présent article. Ainsi, sera mentionné le résultat imposé au taux de 28 %, sous réserve de la satisfaction par l'entreprise des critères prévue à ce 2°.

Le **C**, quant à lui, tire les conséquences de la pleine entrée en vigueur du nouveau taux normal de 28 % à partir de 2020 et rétablit la rédaction actuelle du premier alinéa du 1 de l'article 1668, en supprimant la référence faite au *c* du I de l'article 219. Cette suppression, aux termes du II du présent article, s'applique aux exercices ouverts à compter du 1er janvier 2020, période à laquelle le dispositif transitoire aura été abrogé.

Ne resteront plus, au premier alinéa du 1 de l'article 1668 du CGI, que les taux de 28 %, nouveau taux normal, et de 15 %, taux réduit.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE ATTENDU

A. UN COÛT BUDGÉTAIRE DE 330 MILLIONS D'EUROS EN 2017 ET, À TERME, DE 7 MILLIARDS D'EUROS PAR AN

L'impact budgétaire de la mesure, à terme, est évalué à une **perte annuelle de recettes de 7 milliards d'euros**. **Pour l'exercice 2017, le coût est estimé à 330 millions d'euros**. Le dispositif prévoyant une entrée en vigueur progressive du nouveau taux, l'impact sera en effet moins important au début, et ira croissant à mesure que de nouvelles catégories d'entreprises seront concernées par le taux normal de 28 %.

Le tableau suivant retrace l'impact de la diminution à 28 % du taux normal de l'impôt sur les sociétés pour la période 2017-2021 (au-delà, le coût de la réduction du taux est pérenne).

ÉVOLUTION DE LA PERTE DE RECETTES DUE À LA DIMINUTION DU TAUX NORMAL DE L'IS (2017-2021)

(en milliards d'euros, arrondis)

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Perte de recettes	0,33	1,45	3,9	6,6	7,0

Source : évaluation préalable.

La relative modestie du coût sur l'exercice 2017 (330 millions d'euros) s'explique par la nature des entreprises concernées par le nouveau taux cette année-là : les PME, pour leur fraction de bénéfice comprise entre 38 120 euros et 75 000 euros.

L'élargissement à l'ensemble des entreprises à compter de 2018 et le relèvement de la fraction de bénéfice imposable au taux de 28 % conduit à une montée en puissance progressive jusqu'en 2021, première année où la totalité des effets de l'abaissement du taux à 28 % se fera sentir (acomptes de l'impôt dû au titre de 2021 et solde des exercices ouverts en 2020). Le tableau suivant détaille, année par année, l'impact de la baisse du taux.

CHRONIQUE DE L'IMPACT DE LA BAISSE DU TAUX D'IS (2017-2021)

(en milliards d'euros)

Nouveaux bénéficiaires entrés dans l'année	Bénéfice imposé à 33 1/3 %	IS dû à 33 1/3 % (A)	IS dû à 28 % (B)	C (A−B)	Part de C la 1ère année (84 % C)	Part de C la 2e année (16 % C)	2017	2018	2019	2020	2021
2017	7,4	2,47	2,07	0,39	0,33	0,06	0,33	0,39	0,39	0,39	0,39
2018	23,7	7,90	6,64	1,26	1,06	0,20		1,06	1,26	1,26	1,26
2019	49,9	16,63	13,97	2,66	2,24	0,43			2,24	2,66	2,66
2020	50,0	16,67	14,00	2,67	2,24	0,43				2,24	2,67
Total	**131**	**43,67**	**36,68**	**6,99**	**5,87**	**1,12**	**0,33**	**1,46**	**3,89**	**6,56**	**6,99**

NB : Chaque ligne montre, pour la génération de bénéficiaires éligibles au taux de 28 % au titre de l'année concernée, le coût de la mesure (en ne prenant en compte que les bénéfices de cette génération).

Au regard des dates de clôtures des exercices, il est estimé que 84 % de chaque génération bénéficiera du nouveau taux la première année civile d'application de la réforme à cette génération.

Source : évaluation préalable et commission des finances.

B. L'IMPACT POUR LES ENTREPRISES

Si l'échelonnement de l'entrée en vigueur de la mesure permet d'éviter une diminution massive des recettes fiscales, il a également pour objectif de soutenir directement les PME, avant un élargissement progressif à l'ensemble des entreprises.

1. Un soutien immédiat aux PME

Dès 2017, toutes les PME (c'est-à-dire toutes les entreprises employant moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions

d'euros) **bénéficieront du taux de 28 % jusqu'à 75 000 euros de bénéfice** (et, pour la fraction de bénéfice comprise entre 0 et 38 120 euros, du taux réduit de 15 % si elles satisfont aux conditions posées au *b* du I de l'article 219 du CGI).

Le tableau suivant quantifie, pour deux PME dont le bénéfice imposable est de 75 000 euros, le gain maximal susceptible d'être réalisé au titre des exercices ouverts à compter du 1er juin 2017.

ÉVOLUTION DE L'IS DÛ PAR UNE PME RÉALISANT UN BÉNÉFICE IMPOSABLE DE 75 000 EUROS

(en euros)

PME		Impôt dû au taux réduit	Impôt dû au taux normal	Impôt total	Gain
PME bénéficiant du taux réduit	Situation actuelle	5 718	12 293	18 011	**1 967**
	2017	5 718	10 326	16 044	
PME imposé au taux normal	Situation actuelle	–	25 000	25 000	**4 000**
	2017	–	21 000	21 000	

2. Le calendrier de mise en œuvre

L'extension progressive du bénéfice du taux de 28 % à toutes les entreprises, d'abord dans une limite de 500 000 euros, puis de façon intégrale, offrira à l'ensemble des sociétés assujetties à l'IS des marges de manœuvre financières plus importantes qu'à l'heure actuelle.

Le tableau suivant témoigne du gain fiscal réalisé par une entreprise réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à un milliard d'euros et enregistrant un bénéfice imposable d'un million d'euros.

ÉVOLUTION DE L'IS DÛ (2017-2019)

(en euros, arrondis)

Année	Impôt dû à droit constant	Impôt dû avec la réforme	Gain
2017	333 333	333 333	0
2018	333 333	306 667	26 667
2019	333 333	280 000	53 333
Cumul	**1 000 000**	**920 000**	**80 000**

Précisions : l'impôt dû en 2017 ne change pas, l'entreprise n'étant pas une PME. En 2018, le taux de 28 % s'applique sur les 500 000 premiers euros de bénéfice. En 2018, il s'applique sur l'ensemble du bénéfice imposable.

À partir des exercices ouverts à compter de 2019, le gain sera, à bénéfice constant, de 53 333 euros par an, soit 16 % de la charge fiscale supportée jusque-là au titre de l'IS. Par ailleurs, pendant les trois ans de montée en puissance du dispositif prévu par la réforme, le gain total s'élèvera à 80 000 euros.

Le tableau et les graphiques suivants montrent, pour la période 2016-2020, l'impôt dû par quatre sociétés, chacune relevant d'une catégorie distincte des autres (les bénéfices et le chiffre d'affaires sont supposés constants) :

– l'entreprise A, PME qui bénéfice du taux réduit de 15 % et réalise un bénéfice imposable de 75 000 euros ;

– l'entreprise B, PME qui ne bénéficie pas du taux réduit et réalise un bénéfice imposable de 75 000 euros ;

– l'entreprise C, PME qui bénéficie du taux réduit de 15 % et réalise un bénéfice imposable de 120 000 euros ;

– l'entreprise D, PME qui ne bénéficie pas du taux réduit et réalise un bénéfice imposable de 200 000 euros ;

– l'entreprise E, ETI qui réalise un bénéfice imposable de 500 000 euros ;

– l'entreprise F, ETI qui réalise un bénéfice imposable de 2 millions d'euros et dont le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros ;

– enfin, l'entreprise G, grande entreprise qui réalise un bénéfice imposable de 5 millions d'euros et dont le chiffre d'affaires excède un milliard d'euros.

ÉVOLUTION DU MONTANT D'IMPÔT DÛ (2016-2020)

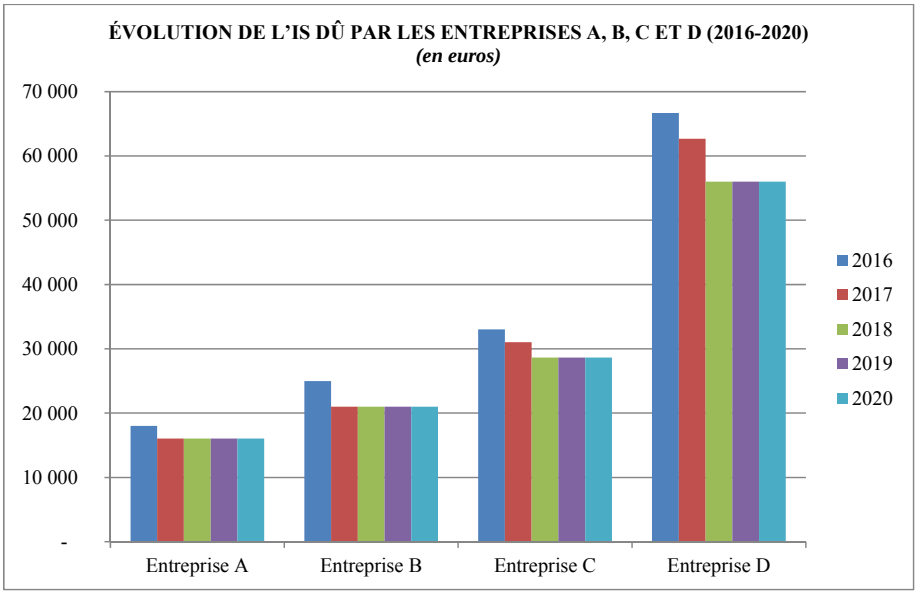
(en euros)

Entreprises	Bénéfice	2016	2017	2018	2019	2020	Gain	Variation (2016/2020)
Entreprise A	75 000	18 011	16 044	16 044	16 044	16 044	1 967	− 11 %
Entreprise B	75 000	25 000	21 000	21 000	21 000	21 000	4 000	− 16 %
Entreprise C	120 000	33 011	31 044	28 644	28 644	28 644	4 367	− 13 %
Entreprise D	200 000	66 667	62 667	56 000	56 000	56 000	10 667	− 16 %
Entreprise E	500 000	166 667	166 667	140 000	140 000	140 000	26 667	− 16 %
Entreprise F	2 000 000	666 667	666 667	640 000	560 000	560 000	106 667	− 16 %
Entreprise G	5 000 000	1 666 667	1 666 667	1 640 000	1 640 000	1 400 000	266 667	− 16 %

La baisse d'impôt est proportionnellement moins importante pour les entreprises A et C dans la mesure où ces dernières bénéficient du taux réduit de 15 % pour la fraction de bénéfice allant jusqu'à 38 120 euros.

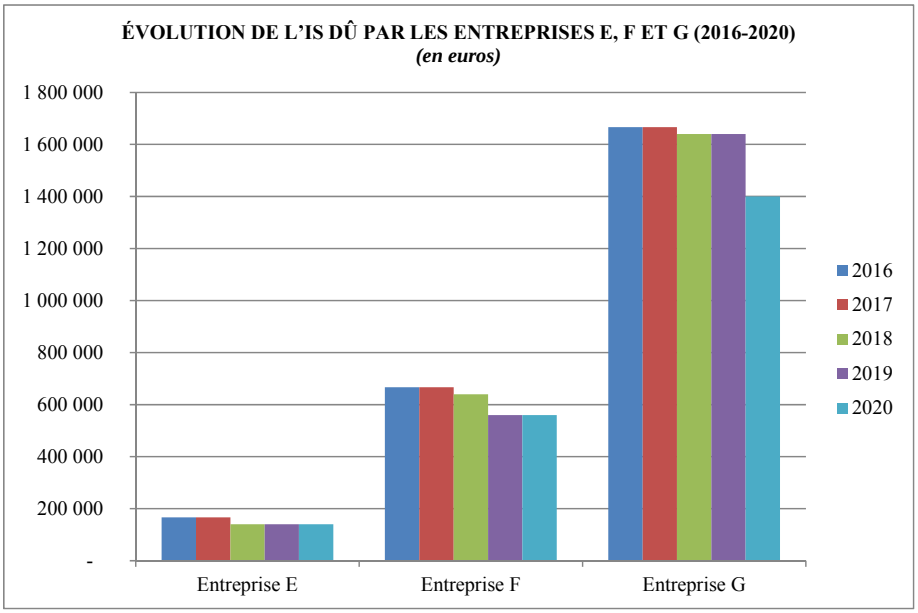
Aussi, une part plus faible de leur bénéfice sera concernée par la diminution du taux normal de 33 1/3 % à 28 %, expliquant la moindre ampleur de la variation entre 2016 et 2020.

Les autres entreprises, dont l'intégralité du bénéfice est imposée au taux normal, connaitront la même variation, à savoir une diminution de 16 % de l'impôt dû (qui correspond à la variation entre les deux taux).



Les entreprises A et B réalisant un bénéfice correspondant à la limite prévue en 2017 (75 000 euros), leur impôt ne baissera qu'une fois, cette année-là.

Les entreprises C et D, en revanche, connaîtront deux baisses, en 2017 jusqu'à 75 000 euros de bénéfice, puis en 2018 sur l'ensemble du bénéfice. La baisse est plus prononcée pour l'entreprise D puisque cette dernière ne bénéficiant pas du taux réduit, l'intégralité de son impôt diminue.



L'entreprise E réalisant un bénéfice correspondant à la limite prévue en 2018 pour l'application du taux de 28 % (500 000 euros), son impôt ne baissera qu'une fois, cette année-là, pour s'établir à son niveau définitif.

Les entreprises F et G connaîtront en revanche plusieurs baisses :

– en 2018, dans la limite de 500 000 euros de bénéfice ;

– en 2019, diminution définitive pour l'entreprise F, aucune diminution pour l'entreprise G.

– en 2020, diminution définitive pour l'entreprise G.

3. Le débat TPE, PME, ETI et grandes entreprises

Une des questions récurrentes dans le débat public est celle du taux effectif de l'impôt sur les sociétés pour les TPE, PME, ETI et grandes entreprises. Certes, les taux d'imposition sur les sociétés s'appliquent de manière équivalente quelle que soit la taille de l'entreprise. Mais lorsqu'on rapporte le montant d'impôt sur les sociétés réellement acquitté au résultat net, on constate qu'il existe des écarts importants selon les entreprises. Ces écarts s'expliquent essentiellement du fait de différences d'assiette taxable, ces différences découlant principalement des opportunités de structuration financière du bilan des entreprises.

Une étude menée par la direction générale du Trésor (DGT) en 2011 avait ainsi établi que le taux implicite d'imposition des sociétés différait substantiellement entre les PME, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises, l'écart pouvant aller jusqu'à 20 points.

Le tableau et le graphique suivants montrent le taux implicite que supportait chaque catégorie d'entreprise en 2011.

TAUX IMPLICITE D'IMPOSITION DES BÉNÉFICES SUPPORTÉ PAR LES ENTREPRISES (2011)

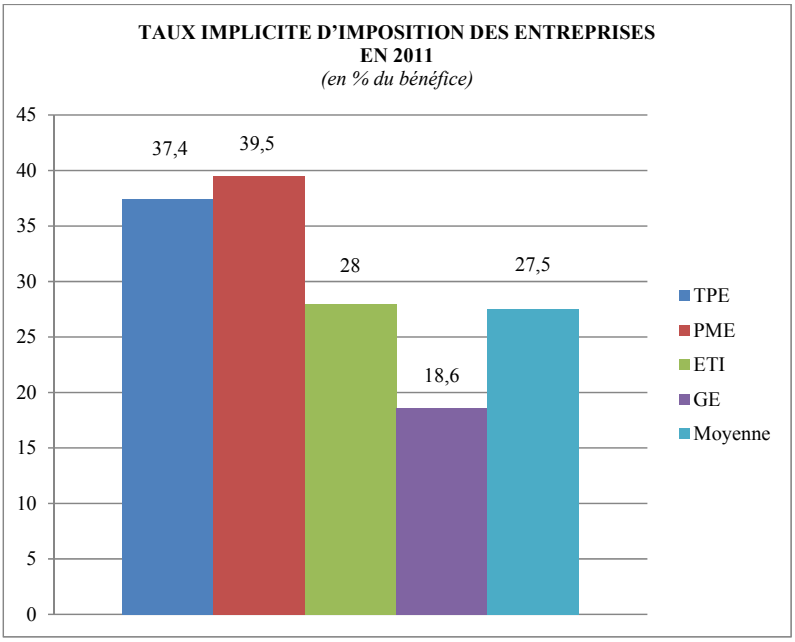
(Sociétés non financières)

(en % du bénéfice imposable)

Taux normal	TPE	PME (hors TPE)	ETI	Grandes entreprises	Moyenne
34,43 (1)	37,4	39,5	28	18,6	27,5

(1) Taux normal de 33 1/3 % auquel est ajouté la contribution sociale de 3,3 %.

Source : direction générale du Trésor, Lettre*, n° 88, juin 2011.*



D'après les chiffres publiés par le Gouvernement en 2014, les mesures prises depuis 2012 ont réduit l'écart entre PME et entreprises plus importantes. Selon ces données, le taux implicite d'imposition des PME serait de 32 % (- 7,5 points) tandis que celui des ETI et des grandes entreprises s'établirait à 26 % (- 2 points pour les ETI, + 7,4 points pour les grandes entreprises).

Cette évolution est notamment due à la réduction de la déductibilité des intérêts d'emprunts, déductibilité qui bénéficie essentiellement aux grandes structures, mais également à l'encadrement des reports déficitaires ou encore à la majoration, par la loi de finances pour 2014, de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés créée par la quatrième loi de finances rectificative pour 2011.

Toutefois, la suppression, à partir des exercices ouverts à compter de 2016, de cette contribution exceptionnelle de 10,7 %, a mécaniquement fait passer le taux d'imposition nominal pesant sur les entreprises réalisant un chiffre d'affaires au moins égal à 250 millions d'euros de 38 % à 34,43 %. Les PME, quant à elles, n'ont pas profité d'une mesure comparable. Cette mesure a ainsi conduit à accroître de nouveau l'écart entre le taux implicite des PME et celui des ETI et grandes entreprises, bien que les données chiffrées précises ne soient pas disponibles.

La Rapporteure générale estime qu'à l'occasion de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés, proposée dans cet article et qui est une première depuis 1993, il pourrait être économiquement pertinent d'introduire un traitement

différencié selon les catégories d'entreprise. Plusieurs solutions peuvent être envisagées :

– étendre le taux de 15 % qui s'applique aux premiers 38 120 euros de résultat net, à toutes les PME (il ne s'applique à l'heure actuelle qu'aux entreprises de moins de 7,63 millions d'euros de chiffre d'affaires) ;

– étendre le taux de 15 % qui s'applique aux premiers 38 120 euros de résultat net, à toutes les PME (il ne s'applique à l'heure actuelle qu'aux entreprises de moins de 7,63 millions d'euros de chiffre d'affaires) et aux premiers 100 000 euros de résultat net.

*

* *

La commission examine l'amendement I-CF 58 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. En abaissant le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) à 28 % pour les bénéfices compris entre 38 120 et 75 000 euros, le Gouvernement propose une mesurette. Le mécanisme pourrait être beaucoup plus clair, notamment au regard des taux préconisés par l'Union européenne. Si nous abaissons le taux entre 38 120 et 75 000, comment expliquer aux petites entreprises que nous en restons à 15 % pour les bénéfices inférieurs à 38 120 euros ? Tout le monde doit bénéficier de la réduction. C'est pourquoi notre amendement propose de passer du taux de 15 % à 10 % en dessous du seuil de 38 120 euros et de le fixer à 24 % pour toutes les PME, au sens du droit de l'Union européenne.

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. Je suis assez sensible à votre amendement, mais j'ai cosigné l'amendement I-CF 422, qui est dans le même esprit que le vôtre, mais un peu moins coûteux. Je vous propose de vous y rallier.

Avis défavorable.

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

Puis elle examine, en discussion commune, l'amendement I-CF 422 de Mme Karine Berger, et les amendements identiques I-CF 32 de M. Hervé Mariton et I-CF 230 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme la Rapporteure générale. Notre législation fiscale assujettit les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,63 millions d'euros à un taux d'impôt sur les sociétés de 15 % dans la limite de 38 120 euros de bénéfice imposable. Il nous paraît plus souhaitable de rentrer dans les cases prévues par l'Union européenne, qui a défini de manière très précise quatre catégories d'entreprises : les très petites entreprises (TPE), les petites et moyennes

entreprises (PME), les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises. Ces définitions sont appliquées dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

L'amendement I-CF 422 propose d'appliquer le taux de 15 % pour les 38 120 premiers euros de résultat net et de l'étendre à toutes les PME, c'est-à-dire à celles qui réalisent un chiffre d'affaires compris entre 7,63 millions et 50 millions d'euros.

Je rappelle que le taux de 28 % s'appliquera tout de même jusqu'à 500 000 euros de bénéfice. Comme les grandes entreprises et les ETI ont bénéficié de plus de la moitié des créances du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), nous réservons l'ensemble des baisses pour les PME.

M. Charles de Courson. La proposition de notre Rapporteure générale est intéressante. En France, on adore définir des seuils, puis on oublie de les indexer. Il faut plutôt se caler sur le concept de PME, au sens du droit de l'Union européenne. Cela étant, je n'ai pas bien compris le calendrier de mise en œuvre de la proposition.

M. le président Gilles Carrez. L'amendement de la Rapporteure générale ne joue qu'en fin de course.

M. Charles de Courson. En 2019.

M. le président Gilles Carrez. C'est un bon amendement, mais il ne s'applique pas aux premières années.

M. Charles de Courson. Madame la Rapporteure générale, quelle est la différence entre votre amendement et le texte du Gouvernement ?

Mme la Rapporteure générale. On ne change rien pour 2017 et 2018 par rapport à ce qui est proposé par le projet de loi. Pour 2019, on applique le taux de 15 % jusqu'à 38 120 euros pour toutes les PME au sens européen, c'est-à-dire celles qui réalisent un chiffre d'affaires de 50 millions d'euros, et les générations 2019 et 2020, prévues par l'article, sont supprimées. Le taux de 28 % ne sera appliqué que jusqu'à 500 000 euros de bénéfice, ce qui permet de dégager de la ressource pour financer les PME.

M. le président Gilles Carrez. La situation peut évoluer d'ici à 2019 ou 2020, mais l'amendement donne une bonne orientation. Si nous n'harmonisons pas les seuils, nous aurons trois taux différents – 15 %, 28 % et 33 ⅓ % – et deux définitions différentes entre deux seuils : la définition ancienne qui résulte des 50 millions de francs de chiffre d'affaires et la définition européenne concernant les PME de moins de 250 salariés et réalisant un chiffre d'affaires de moins de 50 millions d'euros.

M. Dominique Lefebvre. Si nous débattons aujourd'hui de cet amendement, c'est qu'il y a une disposition dans le projet de loi de finances concernant la dernière étape du pacte de responsabilité, pour lequel il était prévu initialement, en 2017, de supprimer le solde de contribution sociale de solidarité des sociétés à hauteur de 3,5 milliards d'euros. Le Gouvernement propose de redéployer ces sommes différemment, sur diverses mesures, dont celle-ci, qui a un double objectif : il s'agit de baisser l'IS des PME et, plus généralement, de ramener le taux d'IS à 28 % en fin de période.

Le débat est parfaitement légitime et doit avoir lieu dans l'hémicycle. Le dispositif proposé par le Gouvernement a de la cohérence et donne de la visibilité sur l'intégralité de la période. Pour ma part, je ne pense pas qu'il faille renoncer à l'objectif du taux de 28 % pour l'ensemble des entreprises à l'horizon 2020. Cela fait en tout cas partie des sujets sur lesquels le groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER) prendra position *in fine,* dans l'hémicycle, quel que soit le vote en commission. Je préférerais donc que l'amendement soit redéposé en séance publique, afin que nous puissions en débattre avec le Gouvernement et tous nos collègues.

Mme la Rapporteure générale. Je maintiens l'amendement I-CF 422. Il est certes important d'avoir un éclairage dans l'hémicycle, mais je préférerais que ce soit sur la base de la position de la commission des finances.

Mme Véronique Louwagie. L'article 6 fixe des dispositions pour les quatre années à venir, soit jusqu'en 2020. Je comprends qu'il soit nécessaire de se doter de perspectives à moyen et à long terme, mais personne ne sait comment va évoluer la situation. Il est donc difficile de prévoir, dans un environnement mondial, une situation et des taux pour les quatre années à venir, avec des conditions particulières pour les entreprises.

M. Éric Alauzet. La proposition paraît d'autant plus pertinente que, pour les très grandes entreprises, l'impôt réel est bien en deçà de 28 %. Il n'est donc pas illogique de vouloir concentrer les baisses d'impôt sur celles qui paient réellement 28 % d'impôt. Je ne serais pas opposé à ce que toutes les entreprises soient à 28 %, si elles étaient toutes réellement à 33 ⅓ % ou à 28 %. Or ce n'est pas le cas. On peut toujours penser que la baisse du taux d'imposition réel va inciter les entreprises à payer vraiment leur impôt sans faire d'optimisation fiscale. Mais ne rêvons pas : 28 % ou 25 %, voire 12 % en Irlande, c'est encore trop pour ces entreprises qui essaient de payer toujours moins. En attendant que l'optimisation fiscale agressive soit maîtrisée, il n'est pas illogique d'accorder un avantage supplémentaire à celles qui paient réellement 33 ⅓ %.

Mme Arlette Grosskost. L'amendement I-CF 32 est défendu.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement I-CF 230 est également défendu.

Mme la Rapporteure générale. Je rappelle que, d'après des études de la direction générale du Trésor, le taux implicite d'imposition sur les entreprises diffère selon qu'il s'agit d'une TPE, d'une PME ou d'une grande entreprise. L'écart peut être de l'ordre de 10 points.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 422* ***(amendement I-295).***

En conséquence, les amendements I-CF 32 et I-CF 230 ***tombent****, ainsi que l'amendement I-CF 351 de Mme Eva Sas.*

La commission ***adopte*** *ensuite l'article 6* ***modifié****.*

*

* *

Article 7

Modification du régime du dernier acompte d'impôt sur les sociétés applicable aux grandes entreprises

Cet article modifie les modalités de détermination du dernier acompte d'impôt sur les sociétés (IS) dû par les grandes entreprises à partir des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Aux termes de l'article 1668 du code général des impôts (CGI), le paiement de l'IS donne lieu au versement, par la société redevable, d'acomptes trimestriels – soit quatre par exercice. Une fois l'exercice clos, intervient la liquidation de l'impôt et, le cas échéant, le paiement du solde.

A. LE RÉGIME DE DROIT COMMUN DES ACOMPTES PRÉVISIONNELS ET LA LIQUIDATION DU SOLDE

L'IS est assis sur le bénéfice imposable réalisé, au cours d'un exercice, par une entreprise. Il est réglé au moyen de quatre acomptes, versés à échéances fixes.

1. Calendrier et montant des acomptes

En application du troisième alinéa du 1 de l'article 1668, les dates limites de versement des acomptes sont les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre, selon une succession chronologique qui dépend de la période durant laquelle l'exercice est clos, ainsi que le montre le tableau ci-après.

DATES LIMITES DE VERSEMENT DES ACOMPTES TRIMESTRIELS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Clôture de l'exercice	1er acompte	2e acompte	3e acompte	4e acompte
Entre le **20 novembre** et le **19 février** inclus	15 mars	15 juin	15 septembre	15 décembre
Entre le **20 février** et le **19 mai** inclus	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mars
Entre le **20 mai** et le **19 août** inclus	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 juin
Entre le **20 août** et le **19 novembre** inclus	15 décembre	15 mars	15 juin	15 septembre

Le solde, quant à lui, est versé une fois l'impôt liquidé, au plus tard le 15 du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice. Toutefois, pour les exercices coïncidant avec l'année civile, son versement intervient au plus tard le 15 mai, conformément au deuxième alinéa du 2 de l'article 1668.

Le **montant des acomptes** est déterminé **au regard des résultats du dernier exercice clos** et dont la **date de déclaration des résultats est expirée**, c'est-à-dire du bénéfice imposable réalisé au cours de cet exercice. Chaque acompte correspond à un quart de l'impôt dû sur la base de ce bénéfice.

Ainsi, chaque acompte est égal à 8 1/3 % du bénéfice réalisé au cours de l'exercice précédent pour un taux d'IS de 33 1/3 %, et à 3,75 % dudit bénéfice pour un taux de 15 % (par exemple, taux réduit pour certaines PME, dans la limite de 38 120 euros de bénéfice).

Sont dispensées du versement d'acompte les sociétés dont le montant de l'impôt de référence n'excède pas 3 000 euros, celles dont l'exercice de référence est déficitaire, mais également les sociétés nouvellement créées ou nouvellement soumises à l'IS, pour leur premier exercice, ainsi que certaines sociétés bénéficiant de régimes d'exonération (jeunes entreprises innovantes, entreprises implantées dans certaines zones, *etc*.)

2. Détermination du premier acompte et régularisation ultérieure

Le premier acompte diffère des suivants dans la mesure où, lorsqu'il est dû, les résultats du dernier exercice clos ne sont pas encore connus, la déclaration des résultats n'ayant pas encore été établie. Aux termes du 1 de l'article 223 du CGI, en effet, cette déclaration doit intervenir dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice ou, pour ceux coïncidant avec l'année civile, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1er mai.

En conséquence, le **premier acompte** est calculé **sur la base des résultats de l'avant-dernier exercice clos**. Ainsi, une entreprise clôturant son exercice le 30 avril 2016 devra verser son premier acompte le 15 juin 2016. Les résultats de l'exercice clos, qui courait du 1er mai 2015 au 30 avril 2016, n'étant

pas encore connus, ce seront ceux du précédent exercice, courant du 1er mai 2014 au 30 avril 2015, qui serviront de référence.

Une **régularisation du premier** acompte intervient **lors du paiement du deuxième acompte**, afin de tenir compte de la variation du bénéfice imposable entre les deux exercices, celui de référence et celui qui précédait et a servi de base au calcul du premier acompte. Le montant dû au titre du deuxième acompte est majoré – ou minoré, selon les cas – de la différence entre son montant initial et le montant effectivement acquitté du premier acompte.

L'exemple suivant illustre les modalités de calcul du premier acompte et la régularisation subséquente.

Une entreprise imposée au taux de 33 1/3 %, et dont l'exercice coïncide avec l'année civile, a réalisé en N − 2 un bénéfice imposable de 120 000 euros, soit un impôt sur les sociétés dû de 40 000 euros et un montant unitaire d'acompte de 10 000 euros.

En N − 1, soit l'exercice qui servira de référence pour le calcul des acomptes versés en N, le bénéfice est de 150 000 euros, soit un impôt de 50 000 euros et un montant unitaire d'acompte de 12 500 euros.

En N, l'entreprise versera le premier acompte le 15 mars, pour un montant de 10 000 euros en se fondant sur l'exercice N − 2. Le 15 mai au plus tard, elle verse le solde de l'impôt dû au titre de N − 1, après avoir déclaré les résultats de cet exercice.

Le 15 juin suivant, lors du paiement du deuxième acompte l'entreprise procédera également à la régularisation du premier acompte. Elle devra donc 12 500 euros au titre du deuxième acompte, et 2 500 euros au titre de la régularisation (12 500 – 10 000), soit un total de 15 000 euros.

Les deux acomptes suivants, versés les 15 septembre et 15 décembre, seront de 12 500 euros chacun.

Enfin, lors de la déclaration des résultats de l'exercice N, le bénéfice imposable s'élève à 180 000 euros, soit un impôt dû de 60 000 euros. L'entreprise devra donc, au plus tard le 15 mai N + 1, verser un solde d'IS correspondant à la différence entre l'impôt dû et le total des acomptes versés, soit 10 000 euros (60 000 – 50 000).

Les différentes échéances en fonction de la date de clôture d'exercice sont résumées dans le tableau de synthèse ci-après.

RÉCAPITULATIF DES ÉCHÉANCES DU PAIEMENT DE L'IMPÔT SUR LES SOCIETES (DATES LIMITES)

Clôture de l'exercice	1er acompte	2e acompte	3e acompte	4e acompte	Versement du solde
31 janvier	15 mars	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mai
28 février	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 juin
31 mars	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 juillet
30 avril	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 août
31 mai	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 juin	15 septembre
30 juin	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 juin	15 octobre
31 juillet	15 septembre	15 décembre	15 mars	15 juin	15 novembre
31 août	15 décembre	15 mars	15 juin	15 septembre	15 décembre
30 septembre	15 décembre	15 mars	15 juin	15 septembre	15 janvier
31 octobre	15 décembre	15 mars	15 juin	15 septembre	15 février
30 novembre	15 mars	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mars
31 décembre	15 mars	15 juin	15 septembre	15 décembre	15 mai

Le montant des acomptes dépendant du résultat de l'exercice précédent avant imputation des crédits d'impôt, il n'intègre pas ces derniers. Toutefois, les crédits d'impôt reportables qui n'ont pu être totalement imputés sur le solde de l'IS dû au titre de l'exercice précédent peuvent s'imputer sur les acomptes dus au titre de l'exercice suivant (celui en cours) [(1)].

B. LE RÉGIME SPÉCIFIQUE DU « CINQUIÈME ACOMPTE » DÛ PAR LES GRANDES ENTREPRISES

Pour les **plus grandes entreprises**, dont le chiffre d'affaires excède 250 millions d'euros, et en application des *a*, *b* et *c* du 1 de l'article 1668 du CGI, le **dernier acompte** de l'impôt sur les sociétés obéit à un **régime spécifique appelé « cinquième acompte »**, pour le distinguer du quatrième acompte des autres sociétés.

1. Modalités de détermination du « cinquième acompte »

À la différence des autres acomptes, le **« cinquième acompte** » n'est pas **calculé** sur la base des résultats du dernier exercice clos, mais **sur celle de l'impôt estimé** au titre de l'exercice en cours, et suppose donc de la part de la société une estimation du bénéfice imposable réalisé au cours de cet exercice.

Le montant du dernier acompte dû par ces entreprises correspond ainsi à la différence entre une part de l'impôt estimé dû et le montant cumulé des trois acomptes déjà versés.

Sont concernées par ce dispositif les entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé au cours du dernier exercice clos est égal ou supérieur à 250 millions d'euros. La part de l'impôt estimé de laquelle seront soustraits les trois acomptes déjà versés varie en fonction du chiffre d'affaires, en allant croissant.

---

(1) Cf. BOFiP, *référence BOI-IS-DECLA-20-10-20150204.*

Ce régime a été mis en place par l'article 1er de la **loi de finances rectificative pour 2005** (1). Initialement, deux tranches de chiffre d'affaires étaient prévues. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était compris entre un et cinq milliards d'euros, le dernier acompte ne pouvait être inférieur à la différence entre les deux tiers de l'impôt estimé au titre de l'exercice en cours et le montant des acomptes déjà versés. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à cinq milliards d'euros, la part de l'impôt estimé prise en compte pour déterminer le montant du dernier acompte était de 80 %.

La loi de finances rectificative pour 2006 (2), par son article 2, a ajouté une nouvelle tranche au dispositif, intégrant les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 millions et un milliard d'euros et leur appliquant une part d'impôt à prendre en compte de deux tiers. En conséquence, les parts d'impôt des deux tranches déjà existantes ont été rehaussées, passant respectivement de deux tiers et 80 % à 80 % et 90 %.

Enfin, l'article 26 de la loi de finances pour 2013 (3) a abaissé de 500 à 250 millions le seuil de chiffre d'affaires à partir duquel les entreprises sont soumises au régime du « cinquième acompte ». Il a en outre augmenté la part d'impôt sur les sociétés à prendre en compte, qui sont respectivement passées de deux tiers, 80 % et 90 % à 75 %, 85 % et 95 %.

Ainsi, actuellement, le montant du « cinquième acompte » correspond :

– pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions et un milliard d'euros, à la différence entre 75 % de l'impôt estimé et la somme des trois acomptes déjà versés ;

– pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un et 5 milliards d'euros, à la différence entre 85 % de l'impôt estimé et la somme des trois acomptes déjà versés ;

– pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 milliards d'euros, à la différence entre 95 % de l'impôt estimé et la somme des trois acomptes déjà versés.

L'exemple suivant illustre l'application du « cinquième acompte ». Soit une société qui, au cours du dernier exercice clos (N − 1), a réalisé un chiffre d'affaires de 1,2 milliard d'euros et enregistré un bénéfice imposable de 24 millions d'euros. L'impôt dû au titre de cet exercice N − 1 est de 8 millions (24 / 3).

Au titre de l'exercice N, le bénéfice estimé est de 30 millions d'euros, soit un montant d'impôt estimé de 10 millions d'euros.

---

(1) Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

(2) Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

(3) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Pendant l'exercice N, les acomptes seront calculés sur la base du montant d'impôt dû au titre de l'exercice N − 1. Ainsi, les trois premiers acomptes porteront sur un montant cumulé de 6 millions d'euros. Le dernier acompte (le « cinquième acompte ») correspondra à 85 % de l'impôt estimé moins les trois premiers acomptes, c'est-à-dire : 10 × 0,85 – 6, soit 2,5 millions d'euros. Il sera supérieur de 500 000 euros au montant moyen de chacun des trois premiers acomptes.

Le tableau suivant résume l'évolution du dispositif du « cinquième acompte » depuis sa création.

ÉVOLUTION DES MODALITÉS DE DÉTERMINATION DU « CINQUIÈME ACOMPTE »

Chiffre d'affaires N − 1 *(en euros)*	**Part de l'impôt estimé au titre de l'exercice N à prendre en compte**		
	LFR 2005	**LFR 2006**	**LFI 2013**
Entre 250 et 500 millions	–	–	**75 %**
Entre 500 millions et un milliard	–	2/3	**75 %**
Entre un et 5 milliards	2/3	80 %	**85 %**
Supérieur à 5 milliards	80 %	90 %	**95 %**

2. Condition d'évolution à la hausse du bénéfice estimé

Le « cinquième acompte » dépend de l'impôt estimé, et donc du bénéfice estimé au titre duquel cet impôt sera dû. Compte tenu des parts d'impôt estimé prises en compte pour son calcul, l'application du régime du « cinquième acompte » n'a de sens qu'en cas d'évolution à la hausse du bénéfice estimé par rapport au bénéfice du dernier exercice clos.

Cette croissance du bénéfice doit en outre revêtir une certaine ampleur pour que la part d'impôt estimé soit supérieure à quatre fois le montant unitaire des acomptes. Sans cela, le montant du dernier acompte serait inférieur à celui des précédents.

Par exemple, pour la première tranche (chiffre d'affaires compris entre 250 millions et un milliard d'euros), la part d'impôt estimé au titre de N est de 75 %. Ainsi, les trois quarts de cet impôt doivent être supérieurs à quatre acomptes. Cet impôt doit donc être supérieur d'un tiers à ces quatre acomptes, c'est-à-dire à l'impôt acquitté au titre de N − 1. En conséquence, pour que l'impôt

dû augmente au moins d'un tiers entre N − 1 et N, le bénéfice imposable doit, lui aussi, croître d'au moins un tiers [1].

Le tableau suivant montre à quel degré de variation l'augmentation du bénéfice doit être supérieure, selon la part d'impôt estimé prise en compte.

CROISSANCE MINIMALE DU BÉNÉFICE IMPOSABLE EN FONCTION DES TRANCHES DE « CINQUIÈME ACOMPTE »

Chiffre d'affaires *(en euros)*	**Proportion d'impôt estimé à retenir**	**Augmentation minimale du bénéfice**
Entre 250 millions et un milliard	75 %	33,33 %
Entre un et 5 milliards	85 %	17,65 %
Supérieur à 5 milliards	95 %	5,26 %

Si le bénéfice ne varie pas suffisamment, le dernier acompte dû sera du même montant que les autres, le droit commun s'appliquant (dans l'hypothèse inverse, en effet, le montant de ce dernier acompte serait inférieur à celui des précédents, conduisant à un solde conséquent l'année suivante).

3. Modalité d'établissement du bénéfice estimé

L'estimation du bénéfice qui sera réalisé au titre de l'exercice en cours n'est pas une innovation du régime du « cinquième acompte » qui imposerait aux sociétés des calculs prévisionnels hasardeux.

En effet, les sociétés employant plus de 300 salariés ou dont le chiffre d'affaires est supérieur à 18 millions d'euros, en application des articles L. 232-2 et R. 232-2 du code de commerce, sont tenues d'établir un compte de résultat prévisionnel au plus tard le quatrième mois du second semestre de l'exercice.

Les entreprises relevant du régime du « cinquième acompte » satisfont aux critères posés par le code de commerce, dans la mesure où si la condition relative aux effectifs peut ne pas être remplie, celle du chiffre d'affaires l'est nécessairement.

Cette obligation d'établissement d'un résultat prévisionnel permet à l'entreprise de connaître le montant de son dernier acompte d'IS avant la date limite de versement dudit acompte (compte tenu de l'organisation du calendrier de versement, *Cf. supra*).

---

(1) Formule complète détaillée (pour une part d'impôt estimé de 3/4) : soit A l'impôt dû au titre de N − 1 (un acompte fondé sur A est donc égal à 1/4A) et B l'impôt estimé en N. Pour que le montant du dernier acompte soit égal au montant unitaire des précédents acomptes (limite au-delà de laquelle le « cinquième acompte » se justifie), il faut que 3/4B–3/4A = 1/4A, et donc que 3/4B = A. En conséquence, B = 4/3A, soit A+1/3A. L'impôt estimé doit donc être supérieur de plus d'un tiers à l'impôt précédemment dû ; le bénéfice estimé en N doit donc avoir augmenté de plus d'un tiers par rapport au bénéfice réalisé en N − 1.

Pour une part d'impôt de 85 %, le calcul est : 0,85B = A, donc B = A/0,85, soit B = 1,1765 A. L'augmentation du bénéfice doit donc être supérieure à 17,65 %.

Enfin, pour une part d'impôt de 95 %, 0,95B = A, donc B = A/0,95, soit B = 1,0526 A. L'augmentation doit être supérieure à 5,26 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie, aux ***a*, *b*** et ***c*** du **1°** de son **I**, les *a*, *b* et *c* du 1 de l'article 1668 en **augmentant la part d'impôt estimé à prendre en compte** pour le calcul du « cinquième acompte » :

– le *a* relève cette part de 75 % à 80 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé au cours du dernier exercice clos est compris entre 250 millions et un milliard d'euros ;

– le *b* relève cette part de 85 % à 90 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un et 5 milliards d'euros ;

– enfin, le *c* relève cette part de 95 % à 98 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 5 milliards d'euros**.**

PART DE L'IMPÔT ESTIMÉ À PRENDRE EN COMPTE POUR LE « CINQUIÈME ACOMPTE »

Chiffre d'affaires *(en euros)*	**Taux actuels**	**Taux proposés**
Entre 250 millions et un milliard	75 %	80 %
Entre un et 5 milliards	85 %	90 %
Supérieur à 5 milliards	95 %	98 %

Compte tenu des nouvelles parts d'impôt estimé à prendre en compte aux fins de calcul du « cinquième acompte », l'ampleur minimale de la variation du bénéfice d'un exercice à l'autre doit être recalculée :

– pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions et un milliard d'euros, la part d'impôt estimé est de 80 %. Cet impôt doit être supérieur au rapport entre l'impôt acquitté au titre du dernier exercice clos et 80 %, commandant une augmentation du bénéfice supérieure à 25 % ;

– pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un et 5 milliards d'euros, la part d'impôt est de 90 %. En suivant la même logique, l'augmentation du bénéfice doit être supérieure à 11,11 % ;

– enfin, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 milliards d'euros, la part d'impôt est de 98 %. Dès lors, l'augmentation du bénéfice doit être supérieure à 2,04 % (1).

Le tableau suivant résume les modifications apportées par le présent article au régime du « cinquième acompte ».

---

(1) Formules : soit B l'impôt estimé au titre de l'exercice N, et A l'impôt dû au titre de l'exercice N − 1. Pour la première tranche, 08 B = A, donc B = A/0,8, soit B = 1,25 A. Le bénéfice doit donc avoir augmenté de plus de 25 % par rapport à l'exercice précédent. Pour la deuxième tranche, 0,9 B = A, donc B = A/0,9, soit B = 1,1111 A. Le bénéfice doit donc avoir augmenté de plus de 11,11 % par rapport à l'exercice précédent. Enfin, pour la troisième tranche, 0,98 B = A, donc B = A/0,98, soit B = 1,0204 A. Le bénéfice doit donc avoir augmenté de plus de 2,04 % par rapport à l'exercice précédent.

MODIFICATIONS ENTRAÎNÉES PAR LE NOUVEAU RÉGIME DU « CINQUIÈME ACOMPTE »

Chiffre d'affaires *(en euros)*	**Part de l'impôt estimé**		**Augmentation minimale du bénéfice**	
	Droit existant	**Dispositif proposé**	**Droit existant**	**Dispositif proposé**
Entre 250 millions et un milliard	75 %	80 %	33 1/3 %	25 %
Entre un et 5 milliards	85 %	90 %	17,65 %	11,11 %
Supérieur à 5 milliards	95 %	98 %	5,26 %	2,04 %

L'augmentation des taux mentionnés aux *a*, *b* et *c* du 1 de l'article 1668 aura pour effet d'accroître le montant du cinquième acompte dû.

Le tableau suivant l'illustre ; il repose sur l'hypothèse d'un IS au titre de l'exercice N − 1 de 100 et montre l'évolution du montant du cinquième acompte en fonction de l'augmentation du bénéfice imposable, et donc de l'impôt estimé.

COMPARAISON DU MONTANT DU « CINQUIÈME ACOMPTE »
ENTRE LE RÉGIME EN VIGUEUR ET CELUI PROPOSÉ

IS N − 1	**IS N**	**Montant unitaire de l'acompte N**	**Solde sans 5e acompte**	**Dispositif actuel**		**Dispositif proposé**		**Différence dernier acompte**
				Dernier acompte	**Solde N + 1**	**Dernier acompte**	**Solde N + 1**	
100	100	25	0	25	0	**25**	**0**	**0**
100	125	25	25	25	25	**25**	**25**	**0**
100	133 1/3	25	33 1/3	25	33 1/3	**31 2/3**	**26 2/3**	**6 2/3**
100	150	25	50	37,5	37,5	**45**	**30**	**7,5**
100	160	25	60	45	40	**53**	**32**	**8**
100	180	25	80	60	45	**69**	**36**	**9**
100	200	25	100	75	50	**85**	**40**	**10**
100	300	25	200	150	75	**165**	**60**	**15**

NB : La simulation est réalisée au regard des règles applicables à une entreprise de la première tranche (CA compris entre 250 millions et un milliard d'euros). La part d'impôt estimé est donc de 75 % actuellement, de 80 % dans le dispositif proposé. L'augmentation minimale de bénéfice (et donc d'impôt) est de 33 1/3 % actuellement, de 25 % avec le dispositif proposé.

Le **2°** du **présent article** procède aux coordinations requises, en substituant les nouveaux taux aux anciens à l'article 1731 A du CGI, qui porte sur les intérêts de retard dû par les grandes entreprises soumises au régime du « cinquième acompte » en cas d'écart trop important entre une part de l'impôt réellement dû et une part identique de l'impôt estimé lors du versement du « cinquième acompte ».

Les nouvelles modalités de détermination du cinquième acompte s'appliqueront aux exercices ouverts à compter du **1er janvier 2017**, ainsi que le prévoit le **II** du **présent article**.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE ATTENDU

L'augmentation de la part d'impôt estimé prise en compte pour établir le « cinquième acompte » aura pour effet d'**accroître les recettes de l'État en 2017** à hauteur **de 460 millions d'euros** (1).

IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA MODIFICATION DU RÉGIME DU « CINQUIÈME ACOMPTE »

(en millions d'euros)

Année	2017	2018
Impact de la mesure	+ 460	0

Source : évaluation préalable.

L'augmentation de la part d'impôt estimé pour le calcul du montant du « cinquième acompte » n'entraînera en aucun cas une hausse de l'IS dû par les entreprises concernées par le dispositif. L'impact ne portera que sur leur trésorerie, augmentant les sommes dues en 2017.

Environ un millier d'entreprises sont concernées par le dispositif du « cinquième acompte » (2).

*

* *

La commission en vient aux amendements de suppression identiques I-CF 33 de M. Hervé Mariton, I-CF 59 de M. Charles de Courson et I-CF 231 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Véronique Louwagie. L'article 7 propose d'accroître le cinquième acompte d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 millions d'euros. Ce dernier versement anticipé peut provoquer des difficultés de trésorerie pour certaines entreprises. Cette mesure, qui doit se mettre en place rapidement, ne peut que contribuer à l'instabilité juridique. L'article 7 a pour effet d'augmenter les recettes pour 2017, mais il ne fait qu'accroître, en les anticipant, les recettes de l'État au détriment des entreprises. En soutenant cet amendement de suppression de l'article, nous entendons dénoncer cette méthode déloyale, dont le rendement escompté est d'environ 500 millions d'euros et qui ne peut que nuire à l'attractivité de notre pays.

M. Charles de Courson. Le total de ces mesures de trésorerie s'élève à 1,3 milliard d'euros, dont près de 500 millions pour ce seul article. Certes, il ne s'agit pas d'une recette supplémentaire qui va se traduire par une baisse en 2018,

---

(1) Recettes nettes. Les recettes brutes de la mesure, avant imputation du CICE, sont estimées à 520 millions d'euros, ainsi qu'il ressort du document « Principales mesures fiscales du PLF 2017 *», fourni dans le cadre du dossier de presse accompagnant le projet de loi.*

(2) Source : exposé des motifs de l'article.

mais on ne pourra pas continuer indéfiniment cette politique, menée à plusieurs reprises, qui vise à accélérer la perception des recettes.

Ce dispositif ne s'applique qu'aux grandes entreprises. Ne risque-t-il pas d'être annulé pour rupture d'égalité entre les entreprises ? Le même impôt va être très anticipé pour les uns…

M. Dominique Lefebvre. Le cinquième acompte existe déjà ! C'est vous qui l'avez mis en place.

M. le président Gilles Carrez. Oui, et nous l'avons porté à 90 % dans la loi de finances pour 2011.

M. Charles de Courson. En l'occurrence, il est porté à 98 %.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je cherche un peu de cohérence dans ce budget 2017. Vous prévoyez une baisse de 20 % de la fiscalité sur les ménages des classes moyennes, soit un cadeau fiscal purement électoraliste d'un milliard d'euros. Ensuite, vous annoncez une année blanche sur les revenus, avec le prélèvement à la source, qui sera examiné en seconde partie de ce projet de loi de finances. En réalité, nous l'avons constaté à l'article 5, il y aura une année sans fiscalité pour les revenus des élus locaux.

Vous anticipez une recette de l'exercice au titre de 2017, qui aurait dû être perçue normalement en 2018. C'est une simple mesure de trésorerie pour conforter le budget, mais ce n'est pas sain et, en comptabilité pure, ce peut être requalifiable.

M. le président Gilles Carrez. La précédente majorité a, en effet, créé le cinquième acompte en 2005 et l'a porté à 90 % à la fin de 2011. Mais il sera difficile, pour nos successeurs, madame la Rapporteure générale, d'augmenter ce taux au-delà de 98 %…

Mme la Rapporteure générale. Monsieur le président, savez-vous qui a dit, à propos du cinquième acompte : « *Le dispositif du présent article permet à l'État de reprendre une partie de l'avantage de trésorerie qu'il concède actuellement aux entreprises par le mécanisme des acomptes prévisionnels* » ?

M. le président Gilles Carrez. Je fais profil bas…

Mme la Rapporteure générale. C'est un certain Gilles Carrez, qui vantait alors les bénéfices du cinquième acompte !

Plus sérieusement, quand doit s'appliquer le nouveau régime du cinquième acompte ? Il ne concerne que les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros. Pour celles qui ont un chiffre d'affaires compris entre 250 millions et un milliard, le nouveau dispositif ne s'applique que si leur bénéfice, qu'elles estiment elles-mêmes, augmente de 25 % par rapport à l'année précédente. Pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre un et

5 milliards, il ne s'applique que si le bénéfice augmente de 11 %. Enfin, pour celles qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards, le dispositif ne s'applique que si le bénéfice augmente de 2,04 %, contre 5,26 % dans le droit existant. Il est vrai qu'il y a là une marche plus étroite. Mais le dispositif n'augmente pas l'impôt qui est dû. Il permet une rationalisation de la trésorerie. Lorsque les taux sont à 0 %, je ne suis pas certaine que les entreprises aient intérêt à garder des disponibilités dans leur bilan. C'est un avis personnel, qui peut ne pas être partagé.

M. le président Gilles Carrez. Du coup, je suis dubitatif quant à la recette qu'en attend le Gouvernement.

M. Charles de Courson. Madame la Rapporteure générale, comment est traitée cette somme, du point de vue « maastrichtien » ? Considère-t-on qu'il s'agit d'une recette de trésorerie, mais pas au sens « maastrichtien » ? Pourquoi, alors, ne pas fixer l'acompte à 120 %…

M. le président Gilles Carrez. Que faites-vous de l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur la sincérité budgétaire ?

M. Charles de Courson. Comment comptabiliser ? Le Haut Conseil des finances publiques a soulevé le problème. Il y a quatre mesures, pour un montant de 1,3 milliard d'euros. Comment est-ce traité ? Sont-elles toutes considérées comme des recettes au sens maastrichtien ?

Mme la Rapporteure générale. Votre question est très pertinente.

M. le président Gilles Carrez. Dès lors qu'on modifie les règles de versement des acomptes, cette recette rentre dans la comptabilité nationale.

Mme la Rapporteure générale. Elle est encaissée par l'État. Pour ma part, je comprends qu'il s'agit de l'année où la recette rentre. Si la recette rentre en 2017, elle rentre dans les recettes de 2017, y compris en comptabilité nationale. C'est ce que nous avons compris, mais le passage idoine dans le *Rapport économique, social et financier* (RESF) doit être lu attentivement.

M. le président Gilles Carrez. Je n'ai aucun doute sur ce point, car ce type de recette est d'une nature complètement différente de la recette exceptionnelle liée à la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE). Le fonds de garantie qui existe au sein de la COFACE, du fait de la garantie de l'État, était déjà intégré en comptabilité patrimoniale. C'était un actif de l'État. Dès lors qu'il s'agit d'un actif de l'État, on ne peut pas le compter en flux en comptabilité nationale. C'est une problématique complètement différente.

Mme la Rapporteure générale. Les cinquièmes acomptes que nous recevons sont bien comptabilisés au titre de l'année de perception ?

M. le président Gilles Carrez. Le droit constaté, c'est bien l'année 2017.

M. Charles de Courson. Si le montant définitif de l'IS d'une société est inférieur à la somme des acomptes, on réajuste bien les recettes en se calant sur le montant effectif des bénéfices, puis on multiplie par le taux.

M. Dominique Lefebvre. Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. S'il n'y avait pas d'effet en comptabilité nationale, la mesure ne figurerait sans doute pas dans le projet de loi de finances. Il s'agit bien d'une mesure de trésorerie. L'impact en comptabilité nationale est pris en compte, et cela participe donc de l'objectif de déficit à 2,7 % en 2017.

Deux interrogations subsistent. On peut considérer qu'il s'agit d'un dispositif unique, qu'on ne retrouvera pas l'année suivante. En 2018, on aura bien un cinquième acompte qui tiendra compte de ces règles de la même manière et qui aura perdu une part de recettes, au titre du solde de l'IS. Mais on reviendra à une trajectoire normale. Nous assumons ce petit ressaut.

Par ailleurs, on peut se demander si la trésorerie des entreprises permet ce mouvement. La réponse est oui. Compte tenu de l'ensemble des mesures que nous avons prises, la trésorerie des entreprises est abondante. On ne peut donc pas dire que ce dispositif aura un impact négatif sur le plan macroéconomique ni du point de vue des entreprises qui, de toute façon, provisionnent ces sommes. Qu'elles les paient en mars ou en décembre, je crois que cela n'y change rien.

Je pense qu'il y aura un impact budgétaire et en comptabilité nationale positif qui permettra de tenir l'objectif d'un déficit à 2,7 %. Nous sommes en train d'épuiser un système que l'opposition a elle-même mis en place à une autre époque, probablement pour les mêmes raisons que nous, c'est-à-dire pour assurer des soldes annuels et rendre l'impôt plus contemporain.

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

Puis elle ***adopte*** *l'article 7* ***sans modification.***

*

* *

Après l'article 7

La commission examine les amendements I-CF 283 et I-CF 284 de M. Patrick Bloche, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

M. Stéphane Travert. Afin de stimuler le marché de l'art, l'amendement I-CF 283 a pour objet d'autoriser les entreprises de diffusion d'œuvres d'art et d'objets de collection à constituer, sur trois ans, des provisions déductibles du résultat imposable correspondant aux achats d'œuvres et d'objets intervenus au cours d'un exercice et non revendus à la clôture dudit exercice. Le

bénéfice de cette mesure est subordonné à la condition qu'un montant au moins égal à la provision soit utilisé dans l'année suivant celle de sa constitution pour des achats de telles œuvres ou objets.

Il s'agit d'accompagner les acteurs du marché des œuvres et objets d'art face à la pression de la concurrence mondiale en redynamisant leur cycle de stock et en facilitant la constitution de réserves d'œuvres et d'objets.

Le coût du dispositif est très réduit puisqu'il n'engage qu'un différé d'imposition. En contrepartie, le mécanisme de l'amendement est destiné à favoriser un surcroît d'activité pour les entreprises du secteur, et donc, à terme, des recettes fiscales supplémentaires.

L'amendement I-CF 284 permet d'accompagner les acteurs du marché de l'art, et notamment les galeries, face à la concurrence mondiale, en redynamisant, là aussi, les cycles de stock et en facilitant la constitution de réserves d'œuvres, tout en améliorant la rémunération des artistes – qui, pour beaucoup d'entre eux, vivent dans une grande précarité – puisqu'il encourage les galeries à acquérir les œuvres qu'elles proposent à la vente plutôt que de les prendre en dépôt ou d'en financer la seule production, générant ainsi une rémunération pour les artistes qu'elles représentent.

Mme la Rapporteure générale. Il existe déjà plusieurs avantages fiscaux pour soutenir le marché de l'art.

Les *a*) et *b*) de l'article 238 *bis* du code général des impôts prévoient la déduction du prix d'achat d'une œuvre d'art par une entreprise.

Lorsque l'on considère qu'une œuvre d'art a une valeur de 100 et qu'elle est dépréciée, on peut passer une provision pour dépréciation, ce qui rentre dans le compte de résultat de l'entreprise.

Il y a, pour les particuliers, une imposition sur option : régime de la plus-value ou taxation forfaitaire sur le prix de vente.

Enfin, les œuvres d'art sont exclues de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Si les marchands d'art ont des stocks qu'ils ne peuvent pas écouler, ils peuvent toujours avoir une charge déductible ou passer une provision pour dépréciation. À ma connaissance, ce que vous proposez n'existe donc pas en comptabilité, et il me semble difficile de faire reposer la fiscalité sur quelque chose qui n'existe pas.

Avis défavorable aux deux amendements.

La commission ***rejette*** *successivement les amendements I-CF 283 et I-CF 284.*

*

* *

Article additionnel après l'article 7

Extension de l'amortissement exceptionnel à l'acquisition de véhicules de 3,5 tonnes utilisant le carburant GNV

La commission examine les amendements identiques I-CF 90 de M. Olivier Faure, I-CF 120 de M. Jean-Louis Gagnaire, I-CF 137 de M. Jean-Jacques Guillet, I-CF 254 de Mme Marie-Christine Dalloz, I-CF 372 de M. Éric Alauzet et I-CF 450 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

M. Olivier Faure. L'amendement I-CF 90 entend corriger une anomalie de la loi fiscale, qui offre la possibilité d'amortir fiscalement l'achat de poids lourds fonctionnant au gaz naturel ou au gaz naturel biométhane, mais la réserve aux véhicules de plus de 3,5 tonnes. Nous proposons d'étendre le dispositif aux véhicules de 3,5 tonnes, ce qui permettrait aux PME qui n'ont pas de camions, mais des véhicules avec un poids total autorisé en charge (PTAC) de 3,5 tonnes, d'acquérir des véhicules propres en bénéficiant du suramortissement. Cela concerne à peu près 1 500 véhicules par an, pour une moins-value fiscale de l'ordre de 600 000 euros, soit un montant équivalent à l'épaisseur du trait. C'est en outre une manière d'encourager l'emploi, car cette filière en crée beaucoup : 1 000 aujourd'hui et 1 800 prévus pour 2020. Il serait difficilement compréhensible de ne pas avoir une vision cohérente de la fiscalité écologique et d'exclure les véhicules de 3,5 tonnes de ce dispositif.

M. Jean-Louis Gagnaire. On observe, en France, un tropisme pour les véhicules exclusivement électriques, alors que des solutions alternatives existent, avec le gaz naturel pour véhicules (GNV) et le bioGNV. Il faudra bien, en effet, évacuer le biogaz produit par des installations autour des exploitations agricoles. Cette tendance pro-électrique demande donc à être corrigée par des dispositions fiscales en faveur du bioGNV. Il y a, dans notre pays, des constructeurs qui méritent d'être soutenus. Compte tenu du nombre limité de véhicules concernés, le coût pour les finances publiques n'est pas exorbitant.

Le bioGNV est une solution intéressante pour certains tonnages pour lesquels il n'existe pas d'offre suffisante de véhicules électriques. Nous voulons encourager cette solution propre, industrielle, que d'autres pays ont d'ailleurs développée.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le GNV et le bioGNV sont utilisés essentiellement pour la livraison au dernier kilomètre ou dans le secteur de la logistique urbaine. En montagne, par exemple, où les véhicules électriques sont inutilisables pour peu que l'on veuille mettre le chauffage, écouter la radio et parcourir une certaine distance, le GNV et le bioGNV sont une bonne solution.

Parallèlement – et ce n'est pas anodin dans le contexte que connaît aujourd'hui notre agriculture –, ce dispositif permettrait de soutenir les agriculteurs français, qui valorisent, par la méthanisation, leurs déchets et leurs effluents d'élevage. Il y a six implantations en France, dont une à Aix-les-Bains. Ce sont des sujets que nous devons regarder de près, qui ne sont pas coûteux et qui représentent une vraie solution.

M. Serge Bardy, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Le GNV et le bioGNV permettent une réduction importante des émissions de particules d'oxyde d'azote, comme le confirment les tests en conditions réelles de roulage, réalisés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Le bioGNV permet une réduction de 75 % des émissions de CO_2 par rapport au diesel. Il convient donc de favoriser ces carburants.

M. Éric Alauzet. L'objectif de ce surinvestissement est de relancer l'économie et l'activité des entreprises. C'est très bien, mais, si l'on arrive à sélectionner ces projets en fonction de l'impact écologique qu'ils peuvent avoir, si l'on cumule l'économie, l'écologie et la santé, on a tout juste.

Comme l'a dit Jean-Louis Gagnaire, la loi relative à la transition énergétique a beaucoup d'avantages, mais, dans le domaine des transports, elle est orientée essentiellement vers l'électrique. Il faut envisager une autre dimension, telle que le GNV et le bioGNV – soit une énergie fossile et une énergie renouvelable. Le GNV prépare des alternatives écologiques, ce qui n'est pas le cas du diesel. Derrière le GNV, il y a du biogaz, qui va sans doute se développer énormément dans les années à venir.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement fait partie d'une série de quatre amendements, qui ont tous été déposés à l'identique à sept ou huit exemplaires. J'imagine donc qu'ils ont une source commune, si insistante que j'ai refusé de la recevoir. J'aime les débats, mais je n'aime pas qu'on me force la main. Je pense que cette source se reconnaîtra : je lui enverrai, en tout cas, le compte rendu de cette réunion.

L'amendement est intéressant, car il faut en effet diversifier les énergies, et il donne un débouché aux agriculteurs qui pratiquent la méthanisation. Cependant, trois questions se posent. La première est celle du coût. En 2015, 437 véhicules utilitaires légers fonctionnant au GNV ont été vendus en France. Même si l'on part d'une hypothèse de 1 500 véhicules vendus en 2017, on ne dépasse guère 4 millions d'euros, ce qui ne serait pas inenvisageable pour les finances de l'État. D'autre part, n'élargirait-on pas une niche fiscale en faveur d'un carburant spécifique alors que Charles de Courson a défendu ce matin un amendement pour limiter les niches ? Enfin, il faudrait dire à la source commune que son amendement présente un défaut de rédaction. Il serait préférable d'écrire : « Au premier alinéa de l'article 39 *decies* A du code général des impôts, les mots :

*“*de plus de” sont remplacés par les mots *“*dont le poids est supérieur ou égal à”. » Ce serait alors un amendement adapté.

En tout état de cause, je m’en remets à la sagesse de la commission, avec un *a priori* assez favorable.

M. Éric Alauzet. Pour information, madame la Rapporteure générale, la niche en faveur de ce carburant existe déjà, puisque nous avons adopté en loi de finances pour 2016 un amendement semblable pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes. Autrement dit, il ne s’agit que d’étendre une niche existante.

M. Charles de Courson. J’ajoute que cette mesure est exceptionnelle : initialement applicable en 2016 seulement, cet amortissement a été étendu jusqu’au 31 décembre 2017. Ce n’est donc nullement une mesure permanente.

J’étais défavorable à ce suramortissement temporaire, parce qu’il se traduit par une accélération initiale des achats, pendant un an ou deux, avant leur chute brutale, ce qui est préjudiciable à la gestion des entreprises concernées.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mme la Rapporteure générale peut-elle préciser sa proposition de nouvelle rédaction de l’amendement ?

Mme la Rapporteure générale. L’article 39 *decies* A du code général des impôts viserait les véhicules « dont le poids est supérieur ou égal à 3,5 tonnes », et non « à partir de 3,5 tonnes » comme le propose l’amendement.

La commission ***adopte*** *les amendements I-CF 90, I-CF 120, I-CF 137, I-CF 254, I-CF 372 et I-CF 450* ***(amendement n° I-296) ainsi rectifiés****.*

*

* *

Après l’article 7

La commission examine l’amendement I-CF 441 de la commission des affaires économiques.

Mme Audrey Linkenheld. La loi permet aux organismes HLM d’obtenir des certificats d’économie d’énergie (CEE) au titre de certaines de leurs actions concernant les immeubles locatifs sociaux qui leur appartiennent et auprès des locataires. Ils cèdent ensuite ces certificats aux « obligés », les producteurs d’énergie.

Ce dispositif constitue une source de financement complémentaire souvent indispensable pour effectuer la rénovation énergétique des logements concernés. Il est donc utile, à cette réserve près que l’interprétation actuelle du code général des impôts conduit à soumettre le produit des ventes de certificats à l’impôt sur les sociétés, au taux de 33 ⅓ % : cela pénalise les organismes HLM qui, de surcroît,

ne peuvent déduire aucune charge correspondant aux travaux réalisés grâce au produit de la vente des CEE.

La commission des affaires économiques estime que cette situation n'est ni équitable ni conforme à l'esprit du code général des impôts, sachant que les organismes HLM sont exonérés d'impôt sur les sociétés au titre de leurs activités d'intérêt général. L'amendement I-CF 441 vise donc à modifier la rédaction de l'article 207 dudit code de telle sorte que les produits accessoires de ces organismes soient exonérés au même titre que leurs produits généraux.

Mme la Rapporteure générale. Les organismes de logement social bénéficient d'une exonération de l'impôt sur les sociétés pour les opérations relatives à l'accession à la propriété, les produits engendrés par les locaux annexes et accessoires des ensembles d'habitation ainsi que les produits financiers issus du placement de leur trésorerie. Vous proposez, madame la députée, que le bénéfice issu de la vente d'un CEE soit également exonéré. Ces certificats relèvent-ils d'activités accessoires d'intérêt général ? Celles-ci concernent l'accompagnement social, les services d'insertion, la location de chambres d'hôtel afin d'héberger temporairement des personnes en difficultés ; toutes sont exonérées de l'impôt sur les sociétés. Je ne crois pas que la vente d'un certificat d'énergie puisse entrer dans cette liste. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Cette situation provient, selon l'exposé sommaire de l'amendement, du fait que les organismes HLM ne peuvent pas augmenter les loyers lorsqu'ils réalisent des économies d'énergie qui se traduisent par une baisse des charges locatives pour le locataire. Dans le secteur privé, en revanche, nous avons adopté une disposition permettant aux propriétaires qui réalisent des investissements se traduisant par la baisse de la consommation d'énergie d'en partager le gain, de manière à les inciter à réaliser ces économies d'énergie. Pourquoi ne pas appliquer aux HLM une mesure que nous avons adoptée pour le secteur privé ?

On nous oppose l'argument du plafond de loyer. Soit, mais les plafonds peuvent toujours être relevés ; en l'occurrence, il serait plus logique d'autoriser un pourcentage de majoration dès lors que les charges locatives diminuent.

Mme Audrey Linkenheld. Les organismes HLM qui pratiquent des loyers inférieurs au plafond autorisé financent d'ores et déjà une partie des travaux d'économie d'énergie en augmentant les loyers. D'autres, en revanche, ont déjà atteint le plafond de loyer et ne peuvent donc répercuter le coût des travaux sur le loyer – à moins de modifier ledit plafond. Je vous rappelle toutefois que le plafond s'applique de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. Toute modulation du plafond en fonction des organismes bouleverserait le modèle du logement social de notre pays.

J'ajoute, madame la Rapporteure générale, que les certificats d'économie d'énergie ne sont pas destinés à permettre aux organismes HLM d'engranger des

bénéfices, mais à financer la rénovation énergétique des logements. Il s'agit donc bien d'une mission d'intérêt général des organismes. Je rappelle à cet égard que le taux de TVA à 5,5 % s'applique aux travaux de construction, mais aussi de rénovation que réalisent les organismes HLM. Nous demandons donc que l'interprétation qui est faite du code général des impôts en tienne compte et traite la vente des CEE comme une activité relevant du cœur de métier des organismes HLM, et non comme un produit financier classique. C'est dans cette perspective que les organismes HLM ont été autorisés à vendre les CEE. Je maintiens cet amendement que la commission des affaires économiques, qui examine souvent des questions relatives au logement, a adopté à l'unanimité.

Mme la Rapporteure générale. Toutes les exonérations existantes portent sur des activités d'intérêt général relatives au logement social, qu'il s'agisse d'accompagnement ou de services d'insertion, par exemple. Un certificat d'énergie est un instrument financier dont la valeur est plus ou moins spéculative – il existe un exemple bien connu de fraude de type « carrousel » à la TVA utilisant ces certificats, même si ce n'est pas dans le secteur des HLM. À mon sens, on ne saurait prétendre que la vente d'un titre financier se traduisant par une plus-value peut justifier une exonération accordée au titre de l'intérêt général.

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

Puis elle examine l'amendement I-CF 449.

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Cet amendement vise à corriger une anomalie fiscale qui défavorise la France par rapport aux autres pays européens, compte tenu de l'obligation légale qu'ont les industriels de détenir des stocks de réserve de produits énergétiques. Cette situation pénalisante nuit à l'attractivité de l'investissement dans notre pays. En effet, la valorisation comptable de ces stocks obligatoires en fin d'année, qui dépend en grande partie des fluctuations des cours sur les marchés internationaux, se traduit par des pertes ou des gains latents qui ne sont pas réalisés et qui sont indépendants de l'activité opérationnelle des entreprises, puisque le stock de réserves est maintenu. Or les éventuels gains latents réalisés sur ces stocks sont immédiatement taxés à 100 %, alors que, depuis quelques années, les pertes ne peuvent plus être imputées qu'à hauteur de 50 % des profits éventuels réalisés les années suivantes.

Sans diminuer le niveau de taxation, l'amendement I-CF 449 vise donc à créer un mécanisme correcteur qui permette d'imputer sans plafonnement les pertes liées aux fluctuations des cours internationaux de référence sur ces seuls stocks de réserve. La correction de cette anomalie, qui est unique en Europe et qui pénalise les détenteurs de stocks de réserve conservés dans l'intérêt général, montrera que nous cherchons à encourager l'investissement dans ces industries qui contribuent fortement à la création de richesse et d'emplois.

M. le président Gilles Carrez. Nous sommes accoutumés à de tels amendements qui proposent des mesures de trésorerie. Il y a quelques années, lorsque les prix du pétrole augmentaient fortement, nous avions adopté une mesure de taxation semblable…

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. En l'occurrence, les gains demeureraient taxés à 100 %. Seules les pertes seraient concernées.

M. le président Gilles Carrez. Certes, mais la mesure adoptée à l'époque s'était traduite par un surcroît de trésorerie de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros…

M. Charles de Courson. Cet amendement est un « marronnier », en quelque sorte.

Mme la Rapporteure générale. En effet : nous avons déjà examiné cet amendement l'an dernier. Nous ne disposons pas d'évaluation chiffrée concernant l'effet de cette mesure sur le bilan financier des sociétés pétrolières. De plus, elle se justifie dès lors que le cours du pétrole baisse, mais, étant donné les récentes négociations de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), tout porte à croire qu'il risque de remonter.

Je souhaite que nous sachions plus précisément comment les résultats financiers des sociétés pétrolières évolueraient avec cet amendement et, en particulier, quelle part de leurs résultats nets serait annulée et quelle perte de recettes pour l'État en découlerait au titre de l'IS. Faute d'éléments chiffrés, j'émets un avis défavorable.

M. Charles de Courson. Ajoutons que les stocks visés sont les stocks stratégiques, qui correspondent à trois mois de consommation. Les montants en jeu ne sont donc pas négligeables.

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

Elle est saisie des amendements identiques I-CF 397 de M. Marc Goua et I-CF 442 de la commission des affaires économiques.

M. Marc Goua. Pour relancer l'immobilier, l'amendement I-CF 397 vise à libérer certains terrains, notamment en région parisienne. La réduction d'impôt sur les sociétés à 19 % que permet l'article 210 F du code général des impôts afin d'inciter les entreprises à transformer des locaux, notamment des friches, en logements, ne s'applique cependant qu'aux locaux à usage de bureaux et de commerce, et non aux locaux industriels, qui sont pourtant vastes et nombreux dans les friches. Il serait souhaitable d'aligner leur traitement avec celui des locaux à usage de bureaux et de commerce.

Mme Audrey Linkenheld. L'amendement I-CF 442, identique, a été adopté par la commission des affaires économiques, qui a jugé opportun d'élargir cette réduction à l'ensemble des locaux au motif que certaines friches pourraient utilement accueillir des logements.

Mme la Rapporteure générale. S'il semblait plutôt aisé d'envisager cette disposition s'agissant de la transformation de bureaux en logements, il n'en va pas de même pour les locaux artisanaux ou industriels, moins adaptés. De plus, nous ignorons le coût de la mesure.

M. Charles de Courson. Cet amendement pourrait être dangereux pour l'artisanat. Prenons garde, en effet, à ce que la transformation de locaux artisanaux en logements ne se traduise pas par le déplacement de l'artisanat vers la périphérie des villes, comme cela s'est déjà produit pour d'autres commerces. Il pourrait en résulter un effet pervers de hausse des prix. Je ne suis donc pas favorable à cet amendement.

M. Jean-Louis Gagnaire. Dans un certain nombre d'anciennes villes industrielles, il n'existe pas d'autre solution que de récupérer le foncier industriel, de le déconstruire et le dépolluer – ce qui coûte très cher – et d'y construire des logements. Il est vrai que dans certains cœurs de ville de la région parisienne ou de la zone frontalière avec la Suisse, par exemple, l'utilisation du foncier industriel pour en faire des logements chers produit un effet d'éviction des petites entreprises et de l'artisanat. Le problème se pose néanmoins.

Je ne suis pas en mesure de chiffrer le coût de cette mesure, mais je sais que la création dans telle ou telle zone d'un établissement public d'aménagement ou d'un établissement public foncier d'État doit faire l'objet d'une attention particulière, car c'est le signe d'une déprise foncière telle qu'elle doit être traitée autrement, y compris par la construction de logements.

M. le président Gilles Carrez. En l'absence de plus-value, la question ne se pose pas dans ces cas-là.

M. Christophe Caresche. Je comprends l'objectif que vise cet amendement, mais je constate que la même mesure concernant les bureaux ne fonctionne guère, notamment parce que les transformations à réaliser sont très importantes. Cette proposition me semble donc velléitaire. De plus, je crois comme Charles de Courson qu'il faut veiller à la place de l'artisanat dans les centres des villes et des agglomérations.

Mme Audrey Linkenheld. Je rappelle que nous visons en l'occurrence des locaux inutilisés qui ne retrouvent pas d'utilisateurs ; il ne s'agit donc pas de chasser des artisans ni des petites structures industrielles.

D'autre part, tout changement d'usage – en l'espèce, d'un local artisanal à un logement – est soumis à l'autorisation des collectivités, lesquelles rendent un arbitrage en fonction de ce qu'elles estiment être pertinent pour le cœur de ville,

qu'il s'agisse d'y maintenir de l'activité économique ou de transformer des locaux vacants en logements pour satisfaire les attentes de la population.

Enfin, peut-être s'agit-il d'éléments marginaux, monsieur Caresche, et nous ne résoudrons sans doute pas la crise du logement en transformant tous les bureaux franciliens en logements, mais cette disposition peut être utile ici ou là. Pourquoi se priver de la possibilité, en régions, de bâtir des logements sur telle ou telle friche ? En termes de coût, la question se pose ainsi : il s'agit de logements inutilisés qui, *a priori*, ne sont pas cédés en l'état, car plus personne ne souhaite y établir une activité artisanale ou industrielle. Ils pourraient néanmoins être cédés à un coût moindre permettant aux promoteurs immobiliers ou aux organismes HLM de mieux équilibrer leurs opérations de logement. Tel est l'objectif de cette demande de taux d'imposition réduit, qui pourrait même se traduire par des recettes nouvelles là où il n'en existe pas aujourd'hui.

M. Marc Goua. Ma commune, qui compte 12 000 habitants, s'étend sur 1 200 hectares, dont deux friches de 380 hectares en tout : la première existe depuis la fermeture en 1982 d'une manufacture d'allumettes, et la seconde depuis 2013. Une telle disposition favoriserait l'implantation d'investisseurs et ne produirait aucun manque à gagner, puisque ces terrains sont aujourd'hui inutilisés.

M. Charles de Courson. Je propose de rectifier cet amendement pour qu'il ne concerne plus l'artisanat. À défaut, il ne me semblerait pas souhaitable de l'adopter.

Mme la Rapporteure générale. Je suggère plutôt à ses auteurs de le retirer pour le déposer de nouveau en séance afin que nous disposions de plus d'éléments. En l'état, nous avançons à l'aveugle.

Les amendements sont ***retirés****.*

La commission examine l'amendement I-CF 297 de M. Razzy Hammadi.

M. Razzy Hammadi. Après vérification, je constate que l'objectif de la mesure sur laquelle porte cet amendement est partiellement atteint, mais nous continuons de nous heurter à une imprécision qui est à l'origine de nombreux rapports conflictuels avec l'administration fiscale. Le chiffre d'affaires des établissements qui exercent à Paris et ailleurs dans les domaines du spectacle et de la représentation scénique a chuté de l'ordre de 30 % à 40 % depuis les attentats. La loi de finances pour 2016 a créé un crédit d'impôt entrepreneur de spectacles vivants à l'unanimité de la représentation nationale. Cependant, les critères adoptés *in fine* excluent de cette mesure une activité que la ministre chargée de la culture avait pourtant ciblée dans son propos en commission comme en séance : le cabaret. C'est pourquoi nous proposons de préciser le texte en y ajoutant ce secteur, de sorte que le plafond retenu soit identique pour tous.

M. Marc Le Fur. C'est l'amendement Folies Bergère…

Mme la Rapporteure générale. Nous vérifierons si les revues et autres numéros artistiques n'étaient pas visés par la mesure que nous avons adoptée à l'époque. Je rappelle en attendant que le spectacle vivant fait déjà l'objet d'un crédit d'impôt.

M. Razzy Hammadi. L'amendement vise précisément à intégrer ce type de spectacles dans le champ de la disposition ! C'est déjà le cas dans certains départements, mais pas dans d'autres.

Mme la Rapporteure générale. Je me souviens que cette disposition a donné lieu à un long débat sur la question des « *disc-jockeys* du dimanche », mais il ne me semble pas que les cabarets et numéros artistiques aient été abordés. Dans l'attente de précisions, je suggère le retrait de l'amendement afin qu'il soit de nouveau déposé en séance.

M. Razzy Hammadi. J'hésite entre deux possibilités : la première consisterait à appuyer de manière constructive le travail pédagogique de notre Rapporteure générale, tandis que la seconde consiste à défendre le bénéfice de ce crédit d'impôt pour l'ensemble du secteur des spectacles vivants, y compris l'activité de cabaret qui est au cœur de l'attractivité touristique de notre pays et qui connaît une chute d'environ 40 % de son chiffre d'affaires.

M. Dominique Lefebvre, président. Résumons-nous, monsieur Hammadi : soit vous retirez votre amendement dans l'espoir de recueillir un avis favorable de la Rapporteure générale après l'avoir déposé de nouveau en séance publique, soit vous le maintenez pour recueillir dès aujourd'hui son avis défavorable.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF 110 de M. Marc Goua et I-CF 360 de Mme Eva Sas.

M. Marc Goua. Les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), qui accomplissent un travail considérable, sont financées par l'État et par les personnes morales qui en sont membres. Or leur situation est très fragile. L'amendement I-CF 110 vise à étendre davantage leur financement en ouvrant la possibilité pour les entreprises volontaires de financer des études sur la qualité de l'air selon un mécanisme de mécénat. Je rappelle que les autorités européennes nous ont adressé des reproches concernant la qualité de l'air en France.

Mme Eva Sas. L'amendement I-CF 360 est identique, à un détail rédactionnel près. Il vise en effet à diversifier les sources de financement des AASQA, dont le travail doit être souligné, en permettant aux entreprises qui le souhaitent – j'insiste sur le caractère facultatif de la démarche – de financer ces associations en bénéficiant de la réduction d'impôt afférente, conformément à une

recommandation déjà formulée dans l'un de nos précédents rapports. L'amendement de Marc Goua me paraissant mieux rédigé, je retire le mien.

L'amendement I-CF 360 est ***retiré****.*

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable : le coût de cette nouvelle dépense fiscale n'est pas chiffré.

La commission ***rejette*** *l'amendement I-CF 110.*

Puis elle examine les amendements identiques I-CF 143 de M. Régis Juanico et I-CF 213 de M. Charles de Courson.

M. Régis Juanico. C'est en qualité de rapporteur spécial des crédits de la vie associative que je défends cet amendement relatif à la fiscalité des dons en nature, en particulier des produits alimentaires invendus que les entreprises donnent aux associations caritatives. Ce mouvement est fortement encouragé depuis la « loi Coluche » afin de lutter contre le gaspillage alimentaire. Or l'aide alimentaire dont bénéficient aujourd'hui 3,5 millions de personnes en France dépend pour 40 % des dons en nature des grandes surfaces.

Plusieurs d'entre nous ont été alertés au cours de l'été par des associations de solidarité, en particulier le réseau des banques alimentaires, au sujet d'une proposition unilatérale de la direction générale des finances publiques (DGFiP) consistant à modifier l'instruction fiscale relative aux dons en nature, publiée le 3 août dernier, afin de réduire les avantages fiscaux qui leur sont associés en distinguant les dons des grandes surfaces en fonction de la date du don par rapport à la date limite de consommation (DLC), l'avantage fiscal baissant de 50 % du prix de revient du don à partir de trois jours avant la DLC. Or 80 % des grandes surfaces et 90 % des petits magasins donnent leurs produits deux jours avant leur DLC, voire la veille ou le jour même.

D'autre part, les modifications proposées par la DGFiP se traduiraient par une complexification des procédures et par des contraintes opérationnelles auxquelles le réseau des bénévoles ne pourrait faire face : il lui serait par exemple demandé de dresser une liste des produits qui lui parviennent des grandes surfaces en distinguant entre ceux qui ont une DLC et ceux qui n'en ont pas. Cela créerait une charge administrative insoutenable pour les acteurs de terrain.

L'amendement I-CF 143 vise à établir dans la loi le principe selon lequel le don en nature est évalué en fonction du prix de revient du produit donné, sans distinction, pour éviter toute charge administrative excessive.

M. Charles de Courson. Aujourd'hui, la réduction d'impôt applicable aux dons en nature est fixée à 60 % ; le problème consiste à savoir sur quoi porte ce taux. Soyons honnêtes : des abus ont eu lieu, certaines entreprises de grande distribution ayant évalué à des valeurs déraisonnables les invendus qu'elles donnaient juste avant leur DLC.

Les banques alimentaires nous ont en effet alertés. Par principe, le don ne doit pas consister à réaliser des bénéfices. C'est pourquoi nous proposons de retenir le critère du prix de revient. Reste à définir la notion de prix de revient : la veille ou l'avant-veille de la DLC, il correspond au prix d'achat, à quoi s'ajoute éventuellement une composante liée au coût de stockage, par exemple. La solution la plus simple, néanmoins, consiste à retenir le prix d'achat. Les grandes surfaces, en effet, préféreront cesser leurs dons et détruire leurs invendus plutôt que tenir une comptabilité, relever les DLC et appliquer des coefficients d'abattement en fonction de la proximité de la date limite. C'est pour éviter ce risque que je propose à la commission d'adopter cet amendement. Les donateurs ne pourront pas en profiter pour s'enrichir, puisque le principe du prix de revient sera retenu.

Mme la Rapporteure générale. Je suis favorable à ces amendements à une réserve près, qui nous obligera à les réécrire en vue de la séance. En effet, votre amendement ne couvre pas la catégorie des biens inscrits dans un compte d'immobilisation, étant entendu que les dons en nature ne concernent pas que les produits alimentaires.

M. Marc Le Fur. Je suis moi aussi favorable à cet amendement, sous réserve des éventuelles corrections qu'il faut y apporter. Je suis néanmoins alerté au sujet de la difficulté qu'ont les structures – il s'agit parfois d'abattoirs – qui donnent de la viande pour bénéficier de cette mesure. Qu'en est-il ?

M. Jean-Louis Gagnaire. La notion de prix d'achat me semble préférable à celle de prix de revient, lequel englobe les coûts de stockage, de transport ou de publicité. Le prix d'achat est sans ambiguïté : il est facturé et facilement contrôlable.

M. Marc Le Fur. Certains produits sont transformés par les magasins eux-mêmes !

M. Jean-Louis Gagnaire. Certes, mais l'essentiel des produits donnés ne sont pas transformés de la sorte.

Mme Véronique Louwagie. En effet, l'estimation du prix de revient pose une réelle difficulté : il faut tenir compte des frais administratifs, des frais de manutention, des frais financiers ou des frais de stockage, entre autres. Le choix du prix d'achat résout une partie du problème, à condition de tenir compte des rabais et remises. On sait en effet que, dans la grande distribution, il existe souvent un écart entre le prix d'achat brut et le prix d'achat net pratiqué en fin d'année, après rabais et remises. Mieux vaut définir ce critère avec précision pour éviter des contentieux.

M. Dominique Lefebvre, président. Je propose, compte tenu de l'avis général qui se dessine, que ces amendements soient de nouveau examinés au titre de l'article 88 de notre Règlement dans une rédaction affinée.

Les amendements sont ***retirés****.*

La commission est saisie de l'amendement I-CF 20 de M. Camille de Rocca Serra.

M. Camille de Rocca Serra. Cet amendement porte sur le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit d'impôt innovation (CII).

Dans sa rédaction actuelle, l'article 244 *quater* B du code général des impôts prévoit : « *Les entreprises industrielles et commerciales ou agricoles imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées en application des articles 44* sexies*, 44* sexies *A, 44* septies*, 44* octies*, 44* octies *A, 44* duodecies*, 44* terdecies *à 44* quindecies *peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses de recherche qu'elles exposent au cours de l'année. Le taux du crédit d'impôt est de 30 % pour la fraction des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 millions d'euros et de 5 % pour la fraction des dépenses de recherche supérieure à ce montant. Le premier de ces deux taux est porté à 50 % pour les dépenses de recherche exposées à compter du 1er janvier 2015 dans des exploitations situées dans un département d'outre-mer.* »

Je propose par cet amendement de compléter cet article en permettant aux exploitations situées en Corse de bénéficier également du taux de 50 %, à compter du 1er janvier 2017, pour les dépenses de recherche.

Dans l'arsenal de crédits d'impôt propres à la Corse, aucun ne concerne le CIR et le CII. Aujourd'hui, le ratio des dépenses de recherche et développement sur le produit intérieur brut (PIB) en Corse est inférieur de 40 % à celui des départements d'outre-mer. C'est le plus faible de tous les ratios, en France continentale ou parmi les régions périphériques d'Europe.

Cette mesure va favoriser le développement et l'activité économique et doter la Corse d'un outil spécifique amélioré au service de ce développement.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable.

La seconde partie du présent projet de loi de finances prévoit une augmentation du taux du crédit d'impôt en faveur des investissements en Corse : il est proposé de le faire passer à 30 % pour toutes les TPE. Votre préoccupation trouvera donc une réponse. Par ailleurs, des exonérations d'impôt sont prévues pour les entreprises nouvellement créées dans des zones d'aides à finalité régionale (ZAFR), et la Corse en fait partie.

M. Nicolas Sansu. Comme tout un chacun ici, je suis un amoureux de la Corse, mais il me semble que le CIR et le CII sont en vigueur partout dans la République, et l'on ne peut décider de mesures exceptionnelles qu'en fonction de critères – insularité, niveau de vie ou difficultés de développement – qui s'appliquent dans tous les territoires.

Je préférerais que nous ayons recours à des politiques publiques et que l'État débourse de l'argent pour un territoire plutôt que de faire de la défiscalisation, qui ne me semble pas forcément le meilleur vecteur.

M. Marc Le Fur. Je suis très favorable à ce type d'aides qui sont fort intéressantes dans la compétition internationale, mais ce crédit va pour l'essentiel aux métropoles, où se concentre toute l'activité économique, en particulier la plus prestigieuse. Il faut se donner les moyens pour que la région parisienne et quelques grandes métropoles favorisées n'aient pas le monopole de ce type d'activités.

M. Camille de Rocca Serra. La Corse est bien dans la République, monsieur Sansu, tout comme l'outre-mer. Or, si l'on favorise l'outre-mer, c'est bien parce que l'on constate qu'il ne bénéficie guère d'investissements dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Le crédit d'impôt en faveur des investissements en Corse, qui va passer de 20 % à 30 %, n'a rien à voir avec la recherche et l'innovation, et il n'est pas en opposition avec ce qui a été fait pour l'outre-mer. Si l'on veut donner à la Corse d'autres axes de développement que l'activité touristique ou agricole, il faut soutenir les « *start-up* » et les activités économiques nouvelles.

Pourquoi ce qui vaut pour l'outre-mer ne vaudrait-il pas pour la Corse ? Notre île est en retard : le niveau de recherche et développement et d'innovation y est inférieur à celui de toutes les autres régions. Je ne demande pas que des outils spécifiques soient maintenus pendant des décennies, mais que l'on prévoie des outils d'adaptation et des actions au bénéfice de l'entreprise qui ne soient pas des dépenses d'investissement de l'État.

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

Elle en vient à l'amendement I-CF 108 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je lis toujours avec beaucoup d'intérêt les déclarations du Président de la République. Le 6 novembre 2014, lors de sa conférence de presse sur le pacte de responsabilité, il déclarait ainsi : « *Nous allons faire le CICE pendant trois ans (...) ça va monter en régime, et après, en 2017, tout ce qui a été mis sur l'allégement du coût du travail, ça sera transféré en baisse de cotisations sociales pérennes*. »

Cette promesse a été réitérée en janvier 2016, le chef de l'État y trouvant trois avantages : elle donnerait davantage de « clarté » pour les entreprises, pérenniserait un dispositif « de manière à ce qu'il n'y ait pas de doutes » sur son existence et permettrait « la généralisation » de l'allégement du coût du travail « à l'ensemble des activités du pays ».

Partageant entièrement cette position, j'ai déposé cet amendement afin d'appliquer la promesse présidentielle : le CICE serait supprimé et remplacé par une réduction de charges sociales dans les mêmes limites, entre 1 SMIC et

1,8 SMIC, puisque le CICE ne porte pas sur l'ensemble de la masse salariale. En adoptant un tel amendement, nous aurons bien mérité de la patrie, car, s'il est voté à l'unanimité, plus personne n'y touchera lors des prochaines législatures.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable.

M. Jean-Louis Gagnaire. Dans le cadre des auditions en vue de la préparation de mon rapport spécial sur le développement des entreprises, j'ai noté que les organisations patronales n'étaient pas spécialement demandeuses, en dehors de l'Union professionnelle artisanale (UPA), qui est toutefois plus réservée qu'au départ, car on ne sait pas transformer le CICE en réduction de cotisations. Cela modifierait le résultat des entreprises : ce qui serait gagné d'un côté serait perdu de l'autre, puisque les baisses de charge sur les salaires augmenteraient le résultat. Le CICE est en régime de croisière : les entreprises ne veulent pas qu'il soit changé trop vite. Quant aux organisations syndicales, toutes, sauf une, ont exprimé leur satisfaction à l'égard du CICE. Ce système, qui a été long à se mettre en route et a été mal compris au début, produit aujourd'hui des effets. Je ne crois pas que la demande soit forte en faveur de cette mesure.

M. Marc Le Fur. Je voterai cet amendement. Tout le monde est bien obligé d'admettre aujourd'hui que le CICE est un échec. Il faut revenir à la baisse des charges, non seulement parce que le Président de la République le dit, mais parce que c'est une question de bon sens. La seule difficulté sera le tuilage pour passer du CICE à la baisse des charges, à l'instar du tuilage entre le système actuel d'impôt sur le revenu et le prélèvement à la source. De telles transitions sont difficiles à mettre en place.

Cet amendement nous permettrait en outre de sortir de l'injustice créée par le CICE à l'égard des entreprises qui n'ont pas une structure capitaliste, telles les coopératives qui ne bénéficient pas du CICE. Des dispositions sont envisagées pour les associations, puisque certaines d'entre elles, qui emploient de la main-d'œuvre, rencontrent des difficultés, mais le problème n'est pas résolu pour les entreprises coopératives.

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

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *l'amendement I-CF 167 de M. Camille de Rocca Serra.*

Elle examine ensuite l'amendement I-CF 172 de M. Jean-Christophe Fromantin.

M. Jean-Christophe Fromantin. Cet amendement prévoit d'octroyer un crédit d'impôt pour les prestataires de services dans le domaine de l'investissement, afin d'inciter à la création de bourses régionales.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques avait prévu la remise d'un rapport du ministère des finances. Ce rapport conclut

qu'il est pertinent de réintroduire dans les régions, fortes de leur nouvelle taille et de leur compétence économique renforcée, des boucles locales de financement, des plateformes de cotation pour les PME et les ETI permettant également de lancer des emprunts obligataires, par exemple pour financer les infrastructures régionales. La masse d'épargne est très significative dans ces régions importantes, et elle n'est pas suffisamment canalisée vers l'économie des territoires, vers les PME, les ETI et les projets d'infrastructure qui pourraient renforcer la croissance et la prospérité de nos régions.

Cet amendement incite donc les prestataires de services dans le domaine de l'ingénierie financière à construire et à animer ces plateformes de cotation, ce qui serait de nature à créer des boucles locales de financement qui renforceraient les fonds propres et quasi-fonds propres de nos PME et ETI.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement I-CF 204 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Pour favoriser les parcours résidentiels des ménages à revenus modestes, les bailleurs sociaux ont développé, pour le moment à un niveau expérimental, un mécanisme d'accession progressive à la propriété. Le dispositif prévoit que l'accédant acquiert d'abord la nue-propriété d'un logement neuf, dans lequel il réside en qualité de locataire du parc social. Il devient plein propriétaire du logement lorsque s'éteint l'usufruit qui avait été acquis par le bailleur social, en général au bout de quinze ans. Mais ce dispositif d'accession à la propriété ne bénéficie pas du prêt à taux zéro (PTZ), alors que c'est le cas pour les autres dispositifs d'accession sociale portés par les bailleurs sociaux. Ce mécanisme concerne quelques centaines de logements par an.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons déjà débattu d'un amendement relativement proche l'an dernier. La principale objection est que, lorsqu'une banque accorde un prêt, elle veut une garantie. Sur quoi pourrait porter cette garantie en l'espèce ?

M. Charles de Courson. Sur la nue-propriété !

Mme la Rapporteure générale. D'expérience, je ne pense pas que beaucoup de banquiers acceptent de prendre en garantie la nue-propriété. Avis défavorable.

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

Elle examine ensuite l'amendement I-CF 361 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Cet amendement prévoit de modifier les règles d'épargne salariale pour inclure la possibilité, pour les salariés, sur le modèle des fonds

solidaires, de souscrire à des fonds qui investissent dans la transition énergétique et écologique.

À cette fin, le présent amendement introduit dans le code de l'environnement la définition législative d'une entreprise « verte » et d'un projet « vert ». L'objectif est de permettre, par les plans d'épargne salariale, d'orienter un investissement de moyen et long terme vers une économie bas-carbone.

Cette proposition reprend l'une des propositions que nous avions formulées avec Sophie Rohfritsch dans notre rapport sur le financement de la transition écologique par les programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Mme la Rapporteure générale. Rien n'empêche la création de ces fonds, même sans avantage fiscal.

Mme Eva Sas. L'objet de l'amendement est surtout de définir les « projets verts » et les « fonds verts ».

Mme la Rapporteure générale. Dans ce cas, c'est un cavalier législatif. On peut très bien définir des fonds sans leur accorder d'avantage fiscal. Avis défavorable.

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

*

* *

Article additionnel après l'article 7

Prorogation du crédit d'impôt cinéma international jusqu'en 2022

Elle en vient à l'amendement I-CF 281 de M. Patrick Bloche.

M. Bruno Le Roux. Il est assez facile de défendre un dispositif qui donne de très bons résultats. Le crédit d'impôt international pour le cinéma, mis en place en 2009, a permis la création de 135 nouveaux films. Ce dispositif s'achevant en 2016, cet amendement tend à le proroger jusqu'en 2022. Je rappelle que, en matière de recettes fiscales directes, 1 euro de crédit international donne à peu près 5 euros de recettes fiscales nouvelles, soit directes, soit incrémentées par les nouvelles activités, et un peu plus de 7 euros de recettes sociales pour le pays. Voilà un dispositif qui fonctionne bien et qu'il convient de proroger.

Mme la Rapporteure générale. Ce matin, nous avons fait un état des lieux des crédits d'impôt en faveur du cinéma et de l'ensemble du financement du cinéma. Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) a fait l'objet de reprises de fonds, mais l'amendement adopté l'an dernier a significativement augmenté le montant des crédits d'impôt pour le cinéma, puisqu'ils atteignent la somme de 216 millions pour 2017.

Vous proposez de prolonger ce dispositif jusqu'en 2022. La commission européenne ayant émis une décision validant ce système jusqu'en 2022, nous pouvons mettre en adéquation la loi française avec l'autorisation qu'elle nous donne. Avis favorable.

Mme Karine Berger. Le principe même du crédit d'impôt international est excellent dès lors qu'il défend la culture, la langue ou le patrimoine français, comme le souligne avec insistance l'exposé sommaire de cet amendement. Mais je me permets de rappeler au président Le Roux que ce crédit d'impôt international ne soutient pas uniquement la culture française. À sa demande, l'Assemblée nationale en a élargi le bénéfice aux besoins de prestation d'effets spéciaux numériques, qui ne se rattache à aucun élément de la culture française, du patrimoine français ou de la langue française.

Je sais que cela ne concerne qu'une toute petite partie de ce crédit d'impôt international, mais je réitère la remarque que j'avais faite l'an dernier : nous aurions tout intérêt à nous concentrer sur l'aide à la culture française ou au patrimoine français, et à ne pas utiliser ce type de dispositifs pour faire passer des aides plus sectorielles. Nous venons d'obtenir le soutien de la commission des finances pour une augmentation de la réduction fiscale au titre des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA), et la Rapporteure générale avait suggéré à ce moment un rééquilibrage sur les autres aides.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 281* ***(amendement n° I-297)****.*

*

* *

Après l'article 7

Elle en vient à l'amendement I-CF 21 de M. Camille de Rocca Serra.

M. Camille de Rocca Serra. La loi de finances pour 2016 n'a pas reconduit la mesure fiscale dont bénéficiaient les entreprises qui souscrivent un crédit-bail immobilier dans les ZAFR. Cette disposition relative à l'ex-article 239 *sexies* D du code général des impôts, prorogée depuis près d'une décennie, a été brutalement abolie. L'ensemble du territoire corse étant classé comme ZAFR, c'est une mesure fiscale importante au bénéfice des entreprises de l'île qui a ainsi disparu.

Afin de retrouver et de consolider ce droit, cet amendement prévoit de réintroduire cet article en l'adaptant aux contraintes du développement économique de la Corse, jusqu'au 31 décembre 2021, date butoir de notification par la France à l'Union européenne de la détermination des ZAFR.

Le PIB de la Corse culmine à 8 milliards d'euros. C'est le plus faible des treize régions métropolitaines françaises, sachant que celui du Centre-Val de Loire, l'avant-dernier, est de 69 milliards d'euros. Vous comprenez bien l'intérêt de cette mesure pour développer l'économie de la Corse.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle est saisie de l'amendement I-CF 257 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Depuis le « *Brexit* », le Président de la République et le Premier ministre ne cessent de faire des annonces. Dans un discours militant en faveur de l'attractivité de la France, le Premier ministre a ainsi présenté différentes mesures, dont des dispositions relatives aux « impatriés » et la diminution du taux de l'impôt sur les sociétés.

Il y a aujourd'hui une inégalité de traitement, puisque, dans le même temps, l'administration fiscale entend soumettre les organismes de retraite étrangers qui investissent en France, notamment ceux de nos voisins allemands et espagnols, à un surcoût de 15 à 20 % sur les dividendes versés par les sociétés françaises à ces investisseurs étrangers.

Cet amendement propose de remédier à cette situation en permettant aux organismes de retraite et assimilés de bénéficier des avantages conventionnels tirés de l'application des traités conclus par la France. D'ailleurs, le bénéfice des avantages conventionnels aux organismes de retraite s'inscrit dans la lignée du paragraphe 12 de l'action 6 du projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, dit « BEPS », mené par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), projet qui vise à reconnaître la qualité de résident fiscal au sens du modèle des conventions fiscales, aux fonds de pension, et plus particulièrement aux organismes de retraite.

Mme la Rapporteure générale. Ce que propose Marie-Christine Dalloz n'est pas possible. Une convention fiscale est un traité international, qui a une valeur supérieure à la loi dans notre hiérarchie des normes. Modifier des traités par la loi est impossible.

La notion de non-résident existe déjà dans le traité bilatéral entre les États-Unis et la France, notamment pour la reconnaissance des *trusts* de retraite.

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

*

* *

Article 8

Institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de la TASCOM

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) est une taxe :

● versée aux collectivités locales ;

● comportant une majoration appliquée aux surfaces de plus de 2 500 mètres carrés (m²) instaurée en 2014 et versée à l'État. Son rendement est estimé à 195 millions d'euros pour 2016.

Le présent article procède à l'institution d'un acompte de 50 % pour le paiement de la seule majoration de la TASCOM.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La TASCOM est instituée par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés [(1)]. Elle est aujourd'hui payée en une fois, dans toutes ses composantes.

A. UNE TAXE ASSISE SUR LA SURFACE COMMERCIALE DES MAGASINS DE VENTE AU DÉTAIL, MAJORÉE À PARTIR DE 2 500 MÈTRES CARRÉS

1. Les redevables

La taxe est due par les exploitants d'établissements de commerce de détail, dès lors que la surface de vente des magasins dépasse 400 m². La forme juridique de l'entreprise qui les exploite est indifférente.

Seuls les établissements ouverts à partir du 1er janvier 1960 sont soumis à la taxe. Le changement d'exploitant pour quelque cause juridique que ce soit, n'est pas considéré comme constitutif de l'ouverture d'un nouvel établissement, pourvu que l'activité professionnelle demeure une activité de vente au détail. En revanche, lorsqu'un établissement initialement ouvert avant 1960 est transféré à une autre adresse où aucune vente au détail n'était exercée antérieurement au 1er janvier 1960, la taxe est due.

Le seuil de superficie de 400 m² ne s'applique pas aux établissements contrôlés directement ou indirectement par une même personne et exploités sous

---

(1) Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

une même enseigne commerciale lorsque la surface de vente cumulée de l'ensemble de ces établissements excède 4 000 m².

La taxe ne s'applique pas aux établissements dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 460 000 euros.

2. L'assiette

La taxe sur les surfaces commerciales est assise sur la surface de vente existant au 31 décembre de l'année précédant l'année d'imposition. Celle-ci est constituée des espaces clos et couverts affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, de ceux affectés à l'exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement, et de ceux affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente.

Si ces établissements, à l'exception de ceux dont l'activité principale est la vente ou la réparation de véhicules automobiles, ont également une activité de vente au détail de carburants, l'assiette de la taxe comprend en outre une surface de 35 à 70 m² par position de ravitaillement.

3. Le taux

a. Le taux de droit commun

Le taux de la taxe, avant majoration, minoration ou modulation, varie de 5,74 euros/m² à 34,12 euros/m² en fonction de la superficie et du chiffre d'affaires du magasin.

TAUX NORMAL DE LA TASCOM

Montant du chiffre d'affaires	Taux de la taxe (en euros/m²)
< 300 m²	5,74
300 ≥ CA≤ 12 000 m²	5,74 euros + [0,00315 × (CA / S-3 000)]
> 12 000 m²	34,12

CA désigne le chiffre d'affaires annuel hors taxe de l'établissement assujetti, exprimé en euros, et S désigne la surface des locaux imposables, exprimée en m²

b. Les majorations au profit des communes et des EPCI

- En cas de vente au détail de carburant

À l'exclusion des établissements qui ont pour activité principale la vente ou la réparation de véhicules automobiles, les taux mentionnés ci-dessus sont respectivement portés à respectivement portés à 8,32 euros/m² ou 35,70 euros/m² lorsque, sur un même site ou au sein d'un ensemble commercial au sens de l'article L. 752-3 du code de commerce :

– l'établissement a également une activité de vente au détail de carburants ;

– l'établissement contrôle directement ou indirectement une installation de distribution au détail de carburants ;

– l'établissement et une installation de distribution au détail de carburants sont contrôlés directement ou indirectement par une même personne.

- Hypermarchés de plus de 5 000 m²

Le montant de la taxe est majoré de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 m² et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 3 000 euros par m².

c. La majoration sur les grandes surfaces au profit de l'État

Le montant de la taxe calculé selon le présent article et avant application de la modulation est majoré de 50 % pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 m². Le produit de cette majoration est affecté au budget de l'État.

La majoration de 50 % de la TASCOM pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 m² a été instituée par l'article 46 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 (1). Elle s'applique avant modulation du taux par les collectivités.

d. Les réductions de taux

- Professions dont l'exercice requiert des superficies de vente anormalement élevées

Bénéficient d'une réduction de taux de 30 % les professions dont l'exercice à titre principal requiert des superficies de vente anormalement élevées, définies comme les établissements qui se livrent à titre principal, c'est-à-dire pour plus de la moitié de leur chiffre d'affaires total, à la vente des catégories de marchandises suivantes :

– meubles destinés à l'usage de l'habitation comme les biens d'ameublement et les appareils d'utilisation quotidienne ;

– véhicules automobiles ;

– machinisme agricole ;

– matériaux de construction ;

– fleurs, plantes, graines, engrais, animaux de compagnie et aliments pour ces animaux.

- Établissements dont la surface de vente est comprise entre 400 et 600 m²

---

(1) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

La réduction est fixée à 20 % pour ces établissements lorsqu'ils ont un chiffre d'affaires annuel par m² au plus égal à 3 800 euros.

Les établissements situés à l'intérieur des quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient d'une franchise de 1 500 euros sur le montant de la taxe dont ils sont redevables.

4. La modulation

L'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 [(1)] permet à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe d'appliquer aux montants de la taxe un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2.

B. EXIGIBLE AU 15 MAI, LA TASCOM EST PAYÉE EN UNE FOIS AU 15 JUIN DE L'ANNÉE AU TITRE DE LAQUELLE ELLE EST DUE

Le fait générateur de la taxe est constitué par l'existence de l'établissement au 1er janvier de l'année au titre de laquelle elle est due. La taxe est exigible le 15 mai de la même année. En cas d'exploitation incomplète au cours de l'année précédente, le chiffre d'affaires réalisé par le redevable est annualisé pour apprécier le respect du seuil de 460 000 euros et pour déterminer le taux de la taxe. Le montant de la taxe est calculé au prorata de la durée de l'exploitation.

Conformément à l'article 6 de la loi du 13 juillet 1972 précitée, la taxe est déclarée et payée avant le 15 juin de l'année au titre de laquelle elle est due.

La taxe est recouvrée, contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

C. LA LFR 2015 A PRÉVU UN NOUVEAU FAIT GÉNÉRATEUR EN CAS DE CESSATION D'ACTIVITÉ

Conformément au II de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1972 précitée, la cessation d'exploitation, en cours d'année, d'un établissement de commerce de détail constitue un fait générateur de la taxe. Chaque exploitant qui cesse son activité en cours d'année est redevable de la taxe, au prorata de la durée de son exploitation l'année de la cessation. La taxe est alors déclarée et payée avant le 15 du sixième mois suivant la cessation d'exploitation.

---

(1) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Cette disposition résulte de l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2015 [1], adopté à l'initiative de notre collègue Christine Pires Beaune et de la commission des finances de l'Assemblée nationale, pour mieux garantir l'assujettissement à la TASCOM.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. ÉVOLUTION DE LA TASCOM PERÇUE PAR LES EPCI ET LES COMMUNES

Le produit de la TASCOM est affecté aux EPCI ou à défaut aux communes. Toutefois, celui de la majoration de 50 % (avant modulation du taux par les communes et EPCI) pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 m², en application de l'article 77 de la loi de finances pour 2010 précitée, est affecté au budget de l'État.

En 2015, 47 000 établissements étaient soumis à la TASCOM. Parmi eux, 4 200 établissements étaient soumis à la majoration de 50 %.

Le produit de la TASCOM, affecté aux collectivités s'élève 740 millions d'euros en 2015 et connaît une hausse régulière. Celui de la majoration affecté à l'État représente 190 millions d'euros en 2015.

MONTANT DE TASCOM PERÇU PAR LES COLLECTIVITÉS ET LEURS GROUPEMENTS

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	Évolution 2012/2014
648	708	712	+ 9,9 %

Source : Observatoire des finances locales.

B. ÉVOLUTION DE LA MAJORATION DE TASCOM PERÇUE PAR L'ÉTAT

MONTANT PERÇU PAR L'ÉTAT AU TITRE DE LA MAJORATION DE TASCOM

(en millions d'euros)

2015	2016
190	195

Source : Évaluations des voies et moyens *(tome 1) annexées au présent projet de loi de finances.*

C. 60 % DE LA TASCOM (INCLUANT SA MAJORATION) SONT ACQUITTÉS PAR LES HYPERMARCHÉS

Dans le détail, la contribution des différentes catégories de magasins au produit de la TASCOM se répartit comme suit.

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TASCOM ET DE SES MAJORATIONS EN FONCTION DE LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS EN 2015

Catégorie INSEE	Surface commerciale de l'établissement	Nombre d'établissements	Rendement de la TASCOM « classique » hors majoration	Rendement de la majoration de 30 % pour les établissements de plus de 5 000 m², et chiffre d'affaires de plus de 3 000 euros/m²	Rendement de la majoration de 50 % pour les établissements de plus de 2 500 m²	TOTAL rendement de la TASCOM
Hypermarchés	Supérieure à 5 000 m²	1 435	216,8	44,8	119,7	381,4
	Comprise entre 2 500 et 5 000 m²	2 744	119,3	2,2	53,2	174,6
Supermarchés	Comprise entre 1 000 et 2 500 m²	10 630	179,5	0,2	6,5	186,3
	Comprise entre 400 et 1 000 m²	16 191	112,8	0,1	0,0	112,9
	Inférieure à 400 m²	16 182	70,8	0,2	1,9	72,9
	Total	47 182	699,3	47,5	181,3	928,1

Source : ministère des finances.

En gris : suite à des erreurs dans les déclarations ou dans l'acquisition initiale des données, certaines incohérences peuvent être observées dans le fichier des paiements. On note ainsi des majorations de 30 % et de 50 % pour des établissements ne respectant pas a priori *les conditions d'application de ces majorations.*

Les montants indiqués ci-dessus correspondent aux paiements réalisés entre le 1er octobre 2014 et le 30 septembre 2015. Ces données, issues du fichier des paiements de la TASCOM, sont proches de celles constatées en comptabilité générale de l'État (740 millions d'euros de recettes comptabilisées au compte d'avances des collectivités locales et 190 millions d'euros de recettes comptabilisées au profit de l'État).

III. LA MODIFICATION PROPOSÉE : LE PAIEMENT D'UN ACOMPTE POUR LA SEULE MAJORATION DE 50 %

Le présent article complète l'article 4 de la loi du 17 juillet 1972 précitée pour instituer le paiement d'un acompte pour le paiement de la majoration de TASCOM de 50 %, applicable aux surfaces commerciales de plus de 2 500 m².

Il prévoit (**alinéa 2**), que le paiement de la majoration donne lieu au versement d'un acompte égal à 50 % du montant de cette majoration. Il s'impute sur le montant de la majoration due le 1er janvier de l'année suivante. Lorsque le montant de la somme imputable est supérieur au montant de la majoration sur laquelle il s'impute, l'excédent est restitué (**alinéa 4**).

La mesure étant applicable au 1er janvier 2017, les redevables devront déclarer et payer avant le 15 juin 2017 la majoration due au titre de 2017, ainsi que l'acompte sur la majoration due au titre de 2018.

En 2018, les redevables devront payer avant le 15 juin 2018 le solde de la majoration due au titre de 2018 et l'acompte de la taxe due au titre de 2019.

La taxe étant assise sur la surface de vente existant au 31 décembre de l'année précédant l'année d'imposition, l'assiette n'est pas constituée au moment du paiement de l'acompte. Conformément à l'**alinéa 3,** son montant s'élève à 50 % de la majoration due au titre de l'année N – 1.

En cas de cessation d'activité au cours de l'année où l'acompte est acquitté, il s'impute sur la majoration due à raison de cette cessation (**alinéa 3**).

Le fait générateur de la taxe est constitué par l'existence de l'établissement au 1er janvier de l'année d'imposition. Toutefois, la TASCOM est également due à raison de la cessation définitive de l'exploitation de l'établissement, qui constitue alors un fait générateur spécifique. Ainsi, si un établissement est exploité en N – 1, il n'y a pas de doute sur l'existence d'un fait générateur en N.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE

L'institution de cet acompte aura pour effet d'accroître les recettes de l'État en 2017 à hauteur de 100 millions d'euros.

IMPACT BUDGÉTAIRE DE L'INSTITUTION D'UN ACOMPTE SUR LA MAJORATION DE TASCOM

(en millions d'euros)

Année	2017	2018
Impact de la mesure	+ 100	0

Source : évaluation préalable.

En 2017, le produit de cette taxe est estimé à 300 millions d'euros. Cette prévision prend en compte l'instauration en 2017 d'un acompte de TASCOM à hauteur de 50 % de la majoration due au profit de l'État, imputable sur la TASCOM due au 1er janvier 2018, ce qui majore les recettes de TASCOM de 100 millions d'euros en 2017. L'évolution spontanée est par ailleurs estimée à 2,4 %.

S'il ne s'agit que d'une mesure de trésorerie et pas d'une hausse d'impôt, l'effet pour les 4 200 établissements concernés, est celui d'une augmentation des sommes dues en 2017.

IMPACT POUR LES ENTREPRISES DE L'INSTITUTION D'UN ACOMPTE SUR LA MAJORATION DE TASCOM

(en millions d'euros)

Année	2016	2017	2018
Acompte sur la majoration N + 1	0	100	100
Solde au titre de l'année N	195	200	100
Total payé en année N	195	300	200

Source : évaluation préalable.

*

* *

La commission examine les amendements de suppression identiques I-CF 34 de M. Hervé Mariton, I-CF 60 de M. Charles de Courson et I-CF 232 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement de suppression s'inscrit dans la même veine que l'amendement de suppression de l'article 7, car il s'agit de sujets proches. L'article 8 va permettre à l'État d'encaisser la totalité de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pour 2016 et la moitié de l'année 2017, par le jeu d'un acompte.

Plusieurs éléments nous paraissent justifier la suppression de cet article.

Du point de vue de la méthode, il s'agit d'une fuite en avant. Le montant n'est certes pas important – 100 millions d'euros –, mais nous avons le sentiment que le Gouvernement racle les fonds de tiroirs.

De plus, cet article entraîne de nouvelles contraintes pour les entreprises, puisqu'un acompte est créé, qui va impliquer une nouvelle déclaration, une nouvelle obligation et un paiement supplémentaire.

M. Charles de Courson. Je souhaite soulever la question du principe d'égalité, car il y a deux parts dans la TASCOM. Une partie revient au budget de l'État, une autre aux collectivités territoriales. Comment peut-on accélérer le versement de la partie qui revient au budget de l'État sans faire de même s'agissant de la partie qui revient aux collectivités territoriales ?

Mme la Rapporteure générale. C'est l'objet des amendements suivants de Christine Pires Beaune.

Mme Marie-Christine Dalloz. La TASCOM distingue plusieurs catégories : les surfaces commerciales inférieures à 400 mètres carrés (m²) ne sont pas imposées ; celles entre 400 m² et 2 500 m² sont imposées ; et nous avons décidé l'an dernier de doubler le taux d'imposition des surfaces supérieures à 2 500 m².

J'ai inauguré lundi soir une extension de surface commerciale : la surface initiale faisait 2 000 m², et les propriétaires ont repris une vaste surface contiguë qui avait fermé quelques mois auparavant. Ils se seraient satisfaits de 499 m², mais la surface qu'ils ont rachetée en faisait 1 000. Ils ont été surpris de la progression de TASCOM que l'opération allait représenter, et vous allez les ponctionner en leur demandant en plus de verser un acompte sur des sommes qu'ils n'avaient pas prévues. Nous sommes en train de faire un procès à des commerces qui ne représentent pas tous des fortunes colossales. Nous ne nous y prendrions pas autrement si nous souhaitions délocaliser le commerce rural ou de proximité. Arrêtons de prendre des mesures de trésorerie qui affectent notre activité économique.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *les amendements.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements I-CF 411 et I-CF 412 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Ces amendements appliquent aux collectivités locales ce que nous venons de décider pour l'État. Si la mesure est bonne pour l'État, elle doit l'être aussi pour les collectivités, d'autant que c'est une mesure de trésorerie, au moment où on leur demande de contribuer au redressement des finances publiques.

L'amendement I-CF 411 prévoit de demander un acompte sur l'ensemble des surfaces commerciales ; le I-CF 412 réserve la mesure aux surfaces les plus grandes.

Mme la Rapporteure générale. Nous n'avons pas de chiffrage, et il faut toujours être prudent. Avis de sagesse.

Mme Christine Pires Beaune. Afin que le dispositif décidé soit identique pour l'État et les collectivités locales, je retire l'amendement I-CF 411.

L'amendement I-CF 411 est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 412* ***(amendement n° I-298)****.*

Elle ***adopte*** *ensuite l'article 8* ***modifié****.*

*

* *

Article 9
Harmonisation du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire

Cet article prévoit d'étendre à plusieurs catégories de revenus mobiliers les règles particulières de versement d'un acompte anticipé existant pour les revenus des plans d'épargne logement (PEL).

Le mécanisme applicable aux PEL prévoit que les établissements gestionnaires versent, dès le 15 octobre, un acompte provisionnel de l'impôt pesant sur les intérêts versés en décembre de chaque année, qui devrait être reversé le 15 janvier de l'année suivante en l'absence de dispositif spécifique.

L'extension prévue par le présent article concerne uniquement des revenus mobiliers qui font déjà l'objet soit d'une retenue à la source (bons de caisse et dividendes versés à des non-résidents), soit d'un prélèvement à la source non libératoire [(1)] (obligations et autres créances assimilées) soit, sur option, d'un prélèvement forfaitaire libératoire (assurance vie et produits assimilés).

Il s'agit donc d'une **mesure de trésorerie** pesant sur les établissements financiers, qui ne touchera pas directement les contribuables percevant ce type de revenus. Cette mesure permettra de percevoir, au titre de 2017, un montant de **380 millions d'euros** qui aurait normalement été perçu au titre de 2018.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ACOMPTE SUR LES INTÉRÊTS DES PLANS D'ÉPARGNE LOGEMENT

1. Un versement opéré par les organismes gestionnaires du PEL avant la perception du prélèvement à la source

Actuellement, l'article 1678 *quater* du code général des impôts (CGI) prévoit que le prélèvement à la source (non libératoire) pesant sur les intérêts des PEL soumis à l'impôt, au taux de 24 %, fait l'objet d'un versement anticipé de la part des organismes gestionnaires des PEL ; ce versement intervient avant même la liquidation de ce prélèvement à la source auprès des bénéficiaires.

---

(1) Parfois aussi appelé prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO).

La rémunération des PEL

Le PEL est un outil de mobilisation de l'épargne, produisant des intérêts dans l'attente de l'obtention d'un prêt immobilier dans des conditions préférentielles.

Le versement initial est de 225 euros, l'épargnant s'engageant à réaliser des versements périodiques. Le plafond est fixé à 61 200 euros hors intérêts capitalisés.

La durée minimale de blocage de l'épargne est de 4 ans et sa durée maximale est de dix ans ; passé ce délai, il n'est plus possible d'effectuer des versements mais le PEL continue de produire des intérêts pendant cinq ans.

À compter du 1er mars 2011, le **PEL** est **automatiquement transformé en livret classique** à compter de la quinzième année.

Depuis mars 2016, les PEL de plus de dix ans sont renouvelés automatiquement chaque année, sauf opposition du bénéficiaire, sachant que l'établissement bancaire doit l'informer chaque année de ce renouvellement.

Le taux de rémunération du PEL a été revu à la baisse sur une période récente :

− entre le 1er août 2003 et le 31 janvier 2015, le taux était de 2,5 % ;

− entre le 1er février 2015 et le 1er janvier 2016, le taux était de 2 % ;

− entre le 1er février et le 1er août 2016, ce taux a été abaissé à 1,5 %.

Depuis le 1er août 2016, il est de 1 %.

Les intérêts sont capitalisables, c'est-à-dire qu'ils viennent s'ajouter au capital rémunéré le 31 décembre de chaque année.

En pratique, les intérêts des PEL sont versés au bénéficiaire sous la forme d'un versement unique au mois de décembre.

Conformément au I de l'article 1678 *quater* précité, le prélèvement à la source non libératoire sur les placements à revenus fixes − dont fait partie le PEL − est, par principe, reversé au Trésor dans les quinze premiers jours qui suivent le paiement de ces revenus.

Concrètement, le **prélèvement sur les intérêts** d'un placement à revenu fixe versés à un bénéficiaire en décembre de l'année N doit être **reversé au Trésor avant le 15 janvier de l'année N + 1**.

Toutefois, pour les intérêts provenant d'un PEL, un acompte sur le prélèvement à la source est versé **en amont** par les organismes gestionnaires. Il est calculé de la manière suivante :

− l'acompte est dû au titre du mois de décembre de l'année N ;

− l'assiette de cet acompte est constituée par référence aux intérêts versés au titre du seul mois de décembre de l'année N − 1 ;

− pour le calcul de l'acompte, 90 % seulement du montant versé en décembre de l'année N − 1 est retenu, afin de tenir compte d'une éventuelle variation de la rémunération des PEL au cours de l'année N ;

− le montant de l'acompte est ensuite calculé en appliquant à cette assiette le taux normal du prélèvement à la source sur les placements à revenu fixe, c'est-à-dire 24 % ;

− le paiement de cet acompte intervient au plus tard le 15 octobre de chaque année ;

− lors du reversement au Trésor des prélèvements à la source sur les PEL, les organismes gestionnaires procèdent à un ajustement entre l'acompte versé en octobre et les prélèvements à la source réellement dus. Le surplus éventuel est imputé sur le prélèvement à la source des autres produits de placement ; à défaut, l'excédent est restitué.

Qui sont les organismes gestionnaires du PEL ?

Conformément à l'article L. 315-3 du code de la construction et de l'habitation, les PEL sont reçus par les caisses d'épargne ordinaires ainsi que dans les banques et les organismes de crédit qui s'engagent par convention avec l'État à appliquer les règles fixés pour le fonctionnement de l'épargne logement.

Le suivi de cette forme d'épargne logement est confié à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), tandis que le versement des primes est assuré par le Crédit foncier de France.

Le SGFGAS peut opérer des contrôles auprès des établissements de crédits ou sociétés de financement.

Selon les informations disponibles sur le site de cette société, il y avait 16,5 millions de PEL à la date du 31 mars 2016.

2. Un dispositif adapté à la rémunération et la fiscalité des PEL

Le dispositif de l'acompte sur les intérêts versés au titre des PEL est particulièrement adapté à ce produit d'épargne dont le **rendement** est particulièrement **prévisible**, dans la mesure où le taux de la rémunération est modifié par arrêté tandis que les **versements** opérés par le redevable sont **stables au cours de l'année**.

Les arrêtés modifiant le taux de rémunération étant généralement pris au cours du premier semestre, les entreprises concernées ont donc plusieurs mois pour pouvoir en tenir compte dans leur trésorerie.

Du point de vue fiscal, ce dispositif d'acompte est également particulièrement adapté au PEL dans la mesure où **seule une petite partie des intérêts des PEL est soumise à l'impôt**.

La fiscalité du PEL

Depuis sa création, le PEL est un produit de placement dont les intérêts sont **exonérés d'impôt sur le revenu**.

L'article 7 de la loi de finances pour 2006 (1) a mis un terme à ce régime particulièrement avantageux, en prévoyant que l'exonération est limitée à la fraction des intérêts acquis au cours des douze premières années du plan.

Les intérêts acquis après cette date ont donc été soumis, sur option, au prélèvement libératoire au taux de 24 % ou, à défaut, au barème de l'impôt sur le revenu.

À compter du 1er janvier 2013, les intérêts font l'objet d'un prélèvement forfaitaire obligatoire (au taux de 24 %) non libératoire de l'impôt sur le revenu. Ces intérêts sont pris en compte dans le revenu global soumis au **barème de l'impôt sur le revenu** en année N + 1. Le montant déjà prélevé au titre du prélèvement forfaitaire non libératoire est intégré au calcul de l'impôt définitivement dû sous la forme d'un crédit d'impôt.

Au titre des **prélèvements sociaux**, les intérêts d'un PEL étaient, pour les plans ouverts jusqu'au 1er mars 2011, soumis au taux global des prélèvements sociaux sur les revenus de placement à la fin du contrat, soit à son dixième anniversaire puis chaque année.

Pour les PEL ouverts à compter de cette date, les prélèvements sociaux sont soumis aux prélèvements sociaux au 31 décembre de chaque année.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

B. L'ACOMPTE DE PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX SUR LES PRODUITS DE PLACEMENTS

L'acompte prévu par le présent article s'inspire également largement de celui applicable aux prélèvements sociaux sur les produits de placements, suite à la refonte opérée par l'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (1).

Avant le 1er janvier 2014, les prélèvements sociaux, à l'exception de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), dus au titre des mois de décembre et janvier sur l'ensemble des produits de placement, à l'exception des dividendes et distributions assimilées et des plus-values immobilières, faisaient l'objet d'un versement provisionnel, calculé sur la totalité de ces produits des mois de décembre et janvier de l'année précédente.

Il était acquitté en deux fractions, la première le 25 septembre pour 80 % de son montant et la seconde le 25 novembre pour les 20 % restants. La régularisation s'effectuait respectivement en janvier et en février.

À compter du 1er janvier 2014, l'article 8 précité a prévu de ne plus retenir qu'**un seul acompte le 15 octobre** à la place des deux échéances précédentes. Il a également prévu d'élargir le champ de l'acompte à la CRDS.

(1) Loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Afin de neutraliser en trésorerie cet élargissement de périmètre et de réduire substantiellement les cas de versement excessif d'acompte, il a également prévu de ramener l'assiette de l'acompte de 100 % actuellement à 90 % des produits déclarés au titre de décembre et janvier de l'année précédente.

Le champ des produits de placement soumis aux prélèvements sociaux

Les articles L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale opèrent une distinction particulière entre les revenus du patrimoine et les revenus de placement. Si les deux types de revenus sont concernés par des prélèvements sociaux au taux global de 15,5 %, les modalités selon lesquelles ces prélèvements sont opérés sont radicalement différentes.

Les **revenus dits « du patrimoine »** comprennent les revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux, les revenus de capitaux mobiliers en général à l'exception de ceux qui font l'objet d'un prélèvement forfaitaire (et qui sont à ce titre prélevés dans la catégorie des revenus de placement) et les plus-values mobilières.

Ces revenus du patrimoine sont imposés en année N + 1 et font l'objet d'une imposition intégré à l'avis d'imposition sur le revenu.

Les **revenus dits « de placement »** comprennent les revenus de l'épargne salariale, les revenus de l'épargne logement, les gains réalisés ou les rentes viagères versées en cas de retrait ou de clôture d'un PEA ainsi que les plus-values immobilières.

S'agissant des autres revenus mobiliers, seuls sont considérés comme revenus de placement ceux qui font l'objet d'un prélèvement à la source : l'assurance vie, les produits de placements à revenu fixe, les dividendes faisant l'objet d'un prélèvement à la source de 21 %, les produits des plans d'épargne populaire.

Conformément à l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale en vigueur tel que modifié par l'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 précitée, sont soumis à l'**acompte de 90 % le versement des prélèvements sociaux sur les produits de placements suivants** :

− les obligations et autres produits de même nature ;

− les intérêts et primes des comptes d'épargne logement et des plans d'épargne logement ;

− les produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et aux contrats d'assurance vie de même nature ;

− les produits des plans d'épargne populaire ;

− les gains ou rentes tirées d'un plan d'épargne en actions ;

− les produits de la participation aux résultats de l'entreprise ;

− les produits provenant d'un plan d'épargne entreprise ;

− les sommes provenant d'un fonds commun de placement à risque ou d'un fonds professionnel de capital investissement ;

− les intérêts des comptes d'épargne d'assurance pour la forêt.

C. LES MODALITÉS ACTUELLES DE FISCALISATION DES REVENUS DE PLACEMENT VISÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à étendre l'acompte perçu sur les intérêts des PEL à quatre catégories de revenus mobiliers, dont il n'est pas inutile de rappeler les modalités actuelles de fiscalisation :

− les produits de placement à revenu fixe soumis à retenue à la source (1 de l'article 119 *bis* du CGI) ;

− les revenus de capitaux mobiliers soumis à la retenue à la source (RAS) uniquement lorsqu'ils bénéficient à des non-résidents fiscaux (2 de l'article 119 *bis* du CGI) ;

− les produits de placement à revenu fixe (obligations, titres de créances, *etc.*) soumis au prélèvement à la source (PAS) non libératoire de l'impôt sur le revenu (125 A du CGI) ;

− les produits bons ou contrats de capitalisation et autres contrats d'assurance vie de même nature soumis, sur option, à un prélèvement à la source libératoire de l'impôt sur le revenu (125-0 A du CGI).

Le point commun de ces quatre catégories de revenus mobiliers est donc de faire l'objet d'un prélèvement (ou d'une retenue) à la source qui permet, sans impact pour le contribuable et en limitant l'effort de trésorerie pour les organismes payeurs, la mise en place d'un acompte perçu en amont du prélèvement (ou de la retenue) à la source.

Le régime de ces prélèvements (ou retenues) à la source n'est **pas modifié** par le présent article **du point de vue du contribuable** qui les supporte.

1. Les produits de placement à revenu fixe soumis à la retenue à la source

Prévue par le 1 de l'article 119 *bis* du CGI, la retenue à la source perçue sur les produits de placement à revenu fixe présente, pour partie, un intérêt historique. Son régime reste toutefois en vigueur pour les **bons de caisse**, dont le régime fait au contraire l'objet d'une certaine actualité législative et qui sont **seuls visés par le présent article**.

- **Les obligations et titres assimilés émis avant 1987**

La retenue à la source continue à s'appliquer aux obligations et autres titres de créance négociables émis avant le 1er janvier 1987. À compter de cette date, ces titres ont été placés hors du champ de la retenue à la source par l'article 15 de la loi de finances rectificative pour 2006 (1).

(1) Loi n° 86-1318 du 30 décembre 1986 de finances rectificative pour 1986.

Par extension, les lots et primes de remboursement liés à de tels titres y sont également soumis.

- **Les bons de caisse (quelle que soit leur date d'émission)**

En application de l'article 1678 *bis* du CGI, le régime de la retenue à la source est également applicable aux intérêts des bons de caisse émis par les entreprises industrielles et commerciales.

L'utilisation de ce type de bons pour améliorer le financement de la dette des entreprises − notamment des petites et moyennes entreprises –, dans le contexte plus général d'une raréfaction de leur financement par le réseau bancaire traditionnel, a fait l'objet de plusieurs mesures législatives récentes :

− l'article 168 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques [(1)] a prévu une ordonnance ayant pour objet de renforcer la protection des souscripteurs et de préciser les obligations des émetteurs de ces bons ;

− l'ordonnance du 28 avril 2016 [(2)], prise en application de cet article, tend à faciliter l'utilisation de ce type de titres en prévoyant des conditions d'émission et des garanties standardisées ;

− le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique − actuellement en fin de discussion devant le Parlement − prévoit, dans son article 51, que les bons de caisse feront partie des titres que les banques pourront comptabiliser dans le calcul du ratio dit « TLAC » [(3)] en matière d'absorption des pertes ; en application de ce dispositif, les établissements bancaires devront atteindre un ratio de fonds propres de 16 % des risques pondérés avec une gamme élargie d'instruments financiers, dont les bons de caisse.

- **La spécificité de la retenue à la source par rapport au prélèvement à la source**

Par rapport au prélèvement à la source, la principale spécificité de la retenue à la source appliquée aux produits de placement à revenu fixe réside dans le taux pratiqué en application de l'article 187 du CGI :

− il est de 15 % pour les intérêts des obligations négociables émises après le 1er janvier 1965 ainsi que pour les bons de caisse ;

− il est de 30 % pour « *tous les autres revenus* ».

---

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Ordonnance n° 2016-52 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse.

(3) Pour « total loss absorbing capacity *», c'est-à-dire la capacité total de l'établissement à absorber des pertes liées à la réalisation d'un risque systémique.*

2. Les revenus de capitaux mobiliers versés à des non-résidents fiscaux

En application du 2 de l'article 119 *bis* du CGI, les revenus distribués par des sociétés françaises passibles de l'impôt sur les sociétés (produits d'actions ou parts sociales et revenus assimilés) à des personnes physiques ou morales qui n'ont pas leur siège ou leur domicile fiscal en France sont également soumis à une retenue à la source.

Le taux de la retenue à la source est fixé à :

− 21 % pour les actions éligibles à l'abattement de 40 % lors du calcul de l'impôt sur le revenu lorsque le bénéficiaire a son domicile fiscal dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ;

− 30 % pour les autres revenus distribués et 75 % lorsque les revenus sont distribués dans un État ou territoire non coopératif.

3. Les produits de placement à revenu fixe soumis à un prélèvement à la source non libératoire

Depuis le 1er janvier 2013, l'option pour un prélèvement libératoire sur les placements à revenu fixe au taux de 24 % a été abandonnée au profit d'une imposition de ces intérêts au barème de l'impôt sur le revenu.

Afin que cette barémisation ne se traduise pas par une perte de trésorerie pour l'État, le prélèvement libératoire a été remplacé par un prélèvement à la source, ou prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) non libératoire de l'impôt sur le revenu.

Ce PFO est perçu lorsque la personne bénéficiaire des intérêts ainsi que la personne qui en assure le paiement sont établies en France.

Sur option, les personnes physiques dont le montant annuel total des intérêts provenant de produits à revenu fixe est inférieur à 2 000 euros peuvent toujours opter pour un prélèvement forfaitaire de 24 %.

Le PFO s'applique au taux de 24 %, hormis pour les produits versés dans un État ou territoire non coopératif (taux de 75 %).

4. Le prélèvement libératoire optionnel opéré sur les bons et contrats de capitalisation

En application de l'article 125-0 A du CGI, les bons ou contrats de capitalisation et autres contrats d'assurance vie de même nature sont soumis à l'impôt sur le revenu lors du dénouement du contrat.

Sur option, les redevables peuvent opter pour la fiscalisation des revenus de ces contrats selon un prélèvement à la source libératoire de l'impôt sur le revenu.

Au lieu d'être imposé au barème de cet impôt, ces gains sont alors imposés selon un barème dégressif en fonction de la durée du contrat :

− 45 % lorsque la durée du contrat est inférieure à deux ans ;

− 25 % lorsque cette durée est comprise entre deux et quatre ans ;

− 15 % au-delà de quatre ans ;

− 7,5 % pour les contrats de plus de six ans souscrits entre 1983 et 1989 et de huit ans souscrits à compter de 1990.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé prévoit une harmonisation du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire pesant sur plusieurs produits de placement.

Cette harmonisation sera effectuée par référence tant à l'acompte pesant sur les intérêts des PEL soumis à l'impôt sur le revenu qu'aux prélèvements sociaux sur les produits de placement décrit précédemment.

A. LE CHAMP DES REVENUS SOUMIS À L'ACOMPTE

1. Les revenus visés par le présent article

Le champ des revenus soumis à l'acompte sont ceux soumis, actuellement, soit à la retenue à la source soit au prélèvement à la source, et entrant dans les quatre catégories visées précédemment.

Concrètement, sont donc visés les produits suivants :

− les obligations, les autres titres d'emprunt négociables et les parts émises par les fonds communs de créances. Entrent dans la même catégorie les *boni de liquidation,* c'est-à-dire les sommes que se partagent les associés d'une société dissoute ;

− les bons du Trésor et autres bons de personnes appartenant au secteur public ;

− la valeur en capital des bons et titres anonymes ;

− les revenus liés aux bons de caisse et autres produits assimilés ;

− les revenus distribués à des non-résidents (dividendes d'actions pour l'essentiel) ;

− les produits de l'assurance vie ou aux bons ou contrats de capitalisation de même nature soumis, sur option du contribuable, à un prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu. Implicitement, la rédaction du présent

article prévoit donc que les produits de l'assurance vie pour lesquels le redevable n'a pas opté pour ce prélèvement forfaitaire n'entrent pas dans le champ du présent acompte ;

− les revenus des produits d'épargne qui sont donnés à une structure de bienfaisance, dans le cadre d'un mécanisme solidaire.

2. Les revenus exclus par le présent article

Le présent article exclut explicitement certaines catégories de revenus de l'acompte :

− les prélèvements sur les intérêts des comptes courants et comptes bloqués d'associés ;

− les prélèvements sur les intérêts dus par les offices notariaux au titre des produits de compte de consignation.

En effet, ces intérêts ne transitent pas par le réseau bancaire traditionnel ; à ce titre, il est techniquement particulièrement compliqué de les soumettre à un acompte tel que celui en vigueur pour les PEL.

3. Les revenus non pris en compte dans le champ du présent acompte

En premier lieu, le présent article ne s'applique pas aux prélèvements à la source opérés sur les revenus distribués (dividendes d'actions pour l'essentiel) à des résidents. Ces revenus sont en effet par nature relativement fluctuants et se prêtent donc mal à l'acompte prévu par le présent article. À ce titre, ils sont déjà exclus de l'acompte des prélèvements sociaux mentionné précédemment.

Si l'on compare plus spécifiquement le champ des revenus soumis à l'acompte prévu par le présent article avec celui existant au titre des prélèvements sociaux, on note que celui retenu par le présent article est plus restreint ; en effet, ne sont pas compris dans le champ du présent prélèvement :

− le prélèvement spécifique pesant sur les plus-values immobilières de source française réalisées à titre occasionnel par les personnes physiques qui ne sont pas domiciliées en France (article 244 *bis* A du CGI) ; ces plus-values font l'objet d'une imposition à 19 % ou au taux normal de l'impôt sur les sociétés ;

− les gains tirés d'un PEA en cas de retrait anticipé, qui sont imposés à 22,5 % (en cas de retrait avant deux ans suivant l'ouverture du plan) ou 19 % (entre deux et cinq ans) ;

− la délivrance anticipée des droits constitués au titre de la participation aux résultats de l'entreprise ;

− la délivrance anticipée des droits constitués au titre d'un plan d'épargne entreprise ;

− les sommes réparties par un fonds commun de placement à risque, un fonds professionnel de capital investissement, une société de capital-risque ou une société.

B. LES MODALITÉS DE CALCUL DE L'ACOMPTE

1. Les dispositions prévues

Comme c'est le cas pour l'imposition des revenus des PEL, l'acompte sera perçus au titre du mois de décembre de l'année N, selon les modalités suivantes :

− l'assiette de l'acompte sera constituée par un montant correspondant à 90 % des produits mentionnés ci-dessus, versés en décembre de l'année N − 1 ;

− le montant de l'acompte sera calculé est appliquant à cette assiette le taux de la retenue à la source ou du prélèvement à la source propre à chaque produit, tels que mentionnés précédemment ;

− le paiement de l'acompte interviendra au plus tard le 15 octobre de l'année N ;

− au plus tard le 15 janvier de l'année N, l'établissement payeur procèdera à la liquidation des prélèvements ou retenues. Si le montant de l'acompte est supérieur aux montants réellement dus, la différence sera alors imputée sur les montants dus au titre des autres produits de placement, un excédent éventuel étant restitué ;

− si l'établissement payeur estime que le montant de l'acompte sera supérieur au montant réellement exigible, il peut moduler à la baisse son prélèvement. Toutefois, une majoration de 5 % est perçue sur le seul montant de la différence entre le montant modulé et le montant réellement exigible.

2. Comparaison avec la situation existante

Afin d'illustrer les modalités de l'acompte proposé, les exemples ci-dessous permettent de bien comprendre celui en vigueur pour les PEL et de le comparer avec l'extension proposée.

L'ACOMPTE SUR LES INTÉRÊTS DES PEL EN VIGUEUR

– Soit un PEL avec 60 000 euros, rémunéré à 2 % en année N − 1 et à 1 % en année N.

– On suppose que l'acompte est prélevé à partir de l'année N.

Calendrier	**Décembre N − 1**	**Octobre N**	**Décembre N**	**Janvier N + 1**	**Septembre N + 1**
	Versement des intérêts N − 1	**Versement de l'acompte sur les intérêts de N**	**Versement des intérêts de N au bénéficiaire**	**Régularisation de l'acompte**	–
Établissement payeur	Intérêts de 1 200 € (2 % de 60 000 €)	**Assiette :** 1 080 € (90 % x 1 200)	Avant versement des intérêts bruts (600 €), l'établissement retient le PAS.	L'établissement régularise le versement du PAS	–
		Montant prélevé : 259 € (1 080 x 24 %)		Dans cet exemple, il a trop versé à titre d'acompte (259 € au lieu de 144 €)	–
		Seul l'établissement payeur verse ce montant à l'État	Montant du PAS : 144 € (600 x 24 %)	Il peut donc imputer la différence ou la récupérer	–
Bénéficiaire du PEL	–	Le bénéficiaire ne touche rien **Il ne verse rien**	Le bénéficiaire reçoit les intérêts après prélèvement du PAS	Le bénéficiaire ne touche rien	Barémisation des intérêts du PEL
			Il reçoit donc 456 € (600-144)	Il ne verse rien	

LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE SUR LES REVENUS MOBILIERS EN VIGUEUR

Calendrier	**Décembre N**	**Janvier N + 1**	**Septembre N + 1**
	Versement des produits de N aux bénéficiaires	**Reversement à l'État**	
Établissement payeur	Avant versement des intérêts bruts, l'établissement retient le PAS	L'établissement reverse à l'État le montant du PAS	–
Bénéficiaires	Le bénéficiaire reçoit les intérêts après prélèvement du PAS	Cet ajustement est sans effet sur les clients	Barémisation des intérêts du PEL

L'ACOMPTE SUR LES REVENUS MOBILIERS PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE

– Soit un établissement payeur avec trois clients.

– Le client A détient 10 000 euros d'obligations, le client B (non résident) a 10 000 euros d'actions et le client C a 10 000 euros de bons de caisse.

– La rémunération de l'année N – 1 (2 % pour les obligations, 3 % pour les actions, 4 % pour les bons de caisse) évolue en année N (1 % pour les obligations, 4 % pour les actions, 6 % pour les bons de caisse)

<table>
<tr><th rowspan="2">Calendrier</th><th>Décembre N – 1</th><th>Octobre N</th><th>Décembre N</th><th>Janvier N + 1</th><th>Septembre N + 1</th></tr>
<tr><th>Versement des produits N – 1</th><th>Versement de l'acompte sur les produits de N</th><th>Versement des intérêts de N aux clients</th><th>Régularisation de l'acompte</th><th>–</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Établissement payeur</td><td rowspan="3">Versement de 900 € :
– 200 € à A ;
– 300 € à B ;
– 400 € à C</td><td>Assiette : 810 € (90 % x 900)</td><td rowspan="2">Compte tenu des taux de l'année N et des intérêts capitalisés, l'établissement détient 1 138 € d'intérêts bruts pour l'année N :

– 102 € pour A
– 412 € pour B
– 624 € pour C</td><td>L'établissement régularise le versement du PAS</td><td>–</td></tr>
<tr><td>Montant prélevé :
154 € (application à cette assiette minorée des différents taux de PAS)</td><td rowspan="2">Dans cet exemple, il a versé au titre d'acompte 154 € au lieu de 205 € exigibles au titre des PAS</td><td rowspan="2">–</td></tr>
<tr><td>Seul l'établissement payeur verse ce montant à l'État</td><td>Montant du PAS pour l'année N:
205 € (application aux intérêts bruts des différents taux du PAS)</td></tr>
<tr><td>Client A</td><td>Taux des obligations : 2 %</td><td rowspan="3">Les bénéficiaires ne touchent et ne versent rien</td><td>A reçoit 78 € (intérêts bruts moins PAS)</td><td rowspan="3">Cet ajustement est sans effet sur les clients</td><td rowspan="3">Barémisation des intérêts</td></tr>
<tr><td>Client B</td><td>Taux des actions : 3 %</td><td>B reçoit 325 € (intérêts bruts moins PAS)</td></tr>
<tr><td>Client C</td><td>Taux des bons de caisse : 4 %</td><td>C reçoit 530 € (intérêts bruts moins PAS)</td></tr>
</table>

III. LES IMPACTS ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES PREVISIBLES

A. L'IMPACT ECONOMIQUE

Le présent article pèse uniquement sur la trésorerie des établissements payeurs : il sera donc **sans conséquences sur les contribuables individuels** détenteurs des titres financiers visés par le présent article.

Lors de la présentation du présent projet de loi de finances en commission, le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics a en outre indiqué que l'**impact sur la trésorerie des établissements payeurs** serait **négligeable**, voire

que ces établissements y seraient plutôt favorables dans la mesure où cette trésorerie est actuellement placée à des taux d'intérêt négatifs.

Selon les informations transmises par l'administration fiscale, le présent dispositif est susceptible de concerner environ **2 000 établissements**, alors que l'acompte sur les intérêts des PEL en concerne seulement 130.

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE

1. Un gain de trésorerie de 380 millions d'euros

Selon l'administration fiscale, le présent article se traduira par un gain en trésorerie en 2017 de près de 380 millions d'euros.

Ce chiffre constitue une extrapolation, pour l'année 2017, des derniers chiffres connus, qui sont ceux du mois de décembre 2015. Ce montant se réparti en fonction des produits financiers selon la ventilation détaillée dans le tableau ci-dessous.

LA VENTILATION DU GAIN DE TRÉSORERIE SUIVANT LE TYPE DE PRODUIT FINANCIER

(en millions d'euros)

Type de produit financier	Prélèvements à la source opérés au titre du mois de décembre 2015	Acompte de 90 % sur le prélèvement opéré au titre du mois de décembre 2015
Intérêts des créances négociables	224,8	202,3
Distributions à des non-résidents	107,3	96,6
Intérêts des obligations	43,1	38,8
Produits des contrats de capitalisation	34,6	31,1
Prélèvement sur les intérêts des bons de caisses et produit des autres titres de créances négociables	4,7	4,2
Autres	5,3	4,8
Total	**419,9**	**377,8**

Compte tenu du fait que l'acompte sur les intérêts des PEL qui sera opéré en octobre 2016 (assis sur les intérêts versés en décembre 2015) représente un montant de 417 millions d'euros, le montant total de l'acompte qui sera perçu en 2017 (au titre des PEL et des autres produits visés par le présent article) devrait atteindre 794,9 millions d'euros.

2. Un gain limité à 2017 mais un dispositif d'acompte pérenne

Le présent article conduit à anticiper à octobre 2017 un produit attendu pour janvier 2018, ce qui, budgétairement, permet de l'anticiper d'une année.

Du point de vue budgétaire, cette anticipation ne produira ses effets qu'une seule fois.

Toutefois, le dispositif d'acompte prévu par le présent article est pérenne ; celui-ci devra donc être versé chaque année à compter de 2017.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques I-CF 35 de M. Hervé Mariton, I-CF 61 de M. Charles de Courson et I-CF 233 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Véronique Louwagie. Nous demandons la suppression de cet article pour les mêmes raisons qu'aux articles 7 et 8.

Dans cet article, ce sont les particuliers qui sont visés. Le Gouvernement souhaite étendre l'acompte de prélèvement libératoire pour créer de nouvelles recettes en 2017, ce qui aura un effet direct de trésorerie sur les contribuables qui vont payer cet acompte en 2017.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il ne s'agit pas uniquement d'un effet de trésorerie. Jusqu'à présent, le seul outil d'épargne concerné par l'acompte de prélèvement libératoire était le plan épargne logement (PEL). Cet article vous propose d'étendre l'assiette de cette mesure à l'ensemble des revenus déclarés au titre de décembre par les établissements payeurs.

Il s'agit en effet d'un effet d'annonce de trésorerie pour l'État, mais, au-delà, on sent bien que le Gouvernement agit dans la précipitation pour mettre en œuvre le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dont nous anticipons ici toutes les dispositions parallèles. On nous dit que la mesure est sans impact sur les épargnants, mais, à la lecture de l'exposé des motifs, on comprend bien que ce n'est pas le cas. J'aimerais connaître son coût réel.

M. Charles de Courson. Il s'agit de prélever les revenus de gens de toutes conditions. Cette mesure s'applique aux plans épargne logement (PEL), aux obligations, aux bons de caisse, aux produits d'épargne solidaire, aux produits des bons et contrats de capitalisation et assimilés, c'est-à-dire l'assurance vie. Tout cela représente une recette de 400 millions d'euros. Ceux qui ont mis de côté un peu d'épargne, indépendamment de leurs revenus, seront affectés par la mesure, y compris les plus modestes, puisqu'elle ne dépend pas du revenu, mais consiste en un prélèvement forfaitaire.

Nous allons donc prélever 400 millions sur l'épargne populaire, car les dividendes n'entrent pas dans le champ de cette mesure. Cela va trop loin ! Le prélèvement forfaitaire étant de 25 % ou 26 %, ceux qui en vivent subiront une chute de leurs revenus.

M. Dominique Lefebvre, président. Madame la Rapporteure générale, pourriez-vous éclairer la commission ? Il est ici question d'acomptes de versement

sur des prélèvements forfaitaires qu'effectuent des tiers. Ces prélèvements ayant lieu au moment où le revenu est versé, je ne vois pas ce que changerait l'article. Certes, les banques ne paieront plus l'État dans les mêmes délais, mais en quoi cela affecte-t-il les épargnants ?

Mme la Rapporteure générale. C'est bien l'établissement payeur qui est prélevé, pas le bénéficiaire du PEL.

M. Charles de Courson. Les banques vont évidemment répercuter cela sur les épargnants ! Imaginons que j'aie un portefeuille d'obligations de 30 000 euros, qui m'en rapporte 1 200. Si le prélèvement forfaitaire est de 25 %, les trois quarts de cette somme me seront versés. Si l'on anticipe en 2017, ce n'est pas la banque qui fera l'avance du prélèvement forfaitaire. Au lieu de toucher 75 % de 1 200, je n'aurai peut-être que 50 ou 55 %. Ainsi donc, c'est toute la petite épargne qui sera touchée en 2017, tandis que la grosse épargne échappera au dispositif : les intérêts des comptes courants ou des comptes bloqués d'associés sont exclus du champ de cette mesure.

Mme la Rapporteure générale. Dans l'attente du rapport, où figurera un schéma clair des flux de trésorerie entre l'établissement payeur, le bénéficiaire du PEL et l'État, je vous suggère de retirer vos amendements et de les redéposer en séance.

M. Jean-Claude Buisine. Cette mesure est sans influence sur les épargnants, car ils peuvent choisir soit le prélèvement libératoire, soit de soumettre à l'impôt sur le revenu les intérêts qu'ils perçoivent de l'organisme bancaire. Pour ceux qui ne sont pas imposables, cela ne changera strictement rien, au contraire : l'épargnant ne paiera pas le prélèvement libératoire s'il n'est pas assujetti à l'impôt sur le revenu.

M. Marc Goua. Je ne suis pas d'accord avec cette appréciation. Il est évident qu'il y aura un effet sur le PEL. Par essence, le plan n'est pas soumis à ce genre de réglementation. Il y aura un versement moindre sur le compte, donc moins d'intérêts l'année d'après. Cela aura une incidence sur les PEL et les obligations.

M. Dominique Lefebvre, président. De ce qui ressort des discussions que j'ai pu avoir avec le Gouvernement, cette mesure n'a pas d'impact sur les épargnants.

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

Puis, elle est saisie des amendements identiques I-CF 211 de M. Charles de Courson et I-CF 241 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mon amendement est un amendement de repli. Il tend à ramener le taux de l'acompte de prélèvement forfaitaire de 90 % à

70 % du montant des prélèvements ou retenues dus au titre du mois de décembre de l'année précédente.

Il s'agit de tenir compte du fait que les taux ne sont pas identiques pour l'ensemble des produits, et d'éviter des problèmes de trésorerie au système bancaire. Il y aura une régulation en fin d'année.

M. Charles de Courson. Mon amendement est identique. Si le taux de 90 % est maintenu, vu la volatilité des taux d'intérêt et leur tendance à la baisse, le taux de prélèvement va être amplifié par rapport au revenu réel.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *les amendements.*

Elle aborde ensuite les amendements identiques I-CF 133 de Mme Claudine Schmid, I-CF 212 de M. Charles de Courson et I-CF 242 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Claudine Schmid. L'article 119 *bis* du code général des impôts concerne l'application d'une retenue à la source pour l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers des non-résidents. La rédaction de l'article 9 n'exclut pas de l'acompte les revenus distribués aux actionnaires non-résidents. Pour les non-résidents, le prélèvement à la source est pourtant plus aisé que l'acompte. En conséquence, il est proposé d'exclure de l'acompte leurs revenus d'actionnaires, comme ceux des résidents, au profit de la retenue à la source telle qu'elle s'applique actuellement.

M. Charles de Courson. Mon amendement I-CF 212 est identique.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mon amendement I-CF 242 également.

Mme la Rapporteure générale. Vous avez raison : ce traitement différencié des résidents et des non-résidents n'est nullement justifié. Avis favorable.

La commission ***adopte*** *les amendements identiques I-CF 133, I-CF 212 et I-CF 242* ***(amendement n° I-299)****.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 9* ***modifié****.*

*

* *

Article 10

Prorogation du CITE et ouverture du cumul avec l'éco-PTZ sans condition de ressources

Cet article, sans modifier le mécanisme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) – qui connaît un succès croissant –, vise, d'une part, à le proroger jusqu'à la fin de l'année 2017 et, d'autre part, à élargir les possibilités de cumuler son bénéfice avec celui de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), afin de renforcer encore l'effort public en faveur de l'amélioration de la performance énergétique des logements.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (CITE)

Créé par la loi de finances pour 2015 [(1)] en remplacement de l'ancien crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD), le CITE, dont le régime est fixé par l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI), est un **crédit d'impôt sur le revenu** dont le montant est égal à **30 % de la somme des dépenses** engagées par le ménage **pour l'amélioration de la performance énergétique** de leur **résidence principale** (qu'il soit propriétaire ou locataire du logement). Ce taux n'était, dans le cadre du CIDD, que 15 % à 25 % selon le type de travaux menés.

Le bénéfice du CITE est ouvert à l'ensemble des ménages, qu'ils soient imposables à l'impôt sur le revenu ou non – l'éventuel excédent de CITE par rapport au montant de l'impôt dû étant, en tout état de cause, reversé au ménage par l'État. Les « *matériaux, équipements, appareils et dépenses de diagnostic de performance énergétique* » couverts par ce dispositif prennent essentiellement la forme de matériaux d'isolation ou d'appareils de chauffage et sont limitativement énumérés à l'article 200 *quater*. En outre, **le montant des dépenses** prises en compte au titre du CITE **ne peut dépasser, pour un même logement, la somme de 8 000 euros** pour une personne seule **ou 16 000 euros** pour un couple soumis à imposition commune – ce montant étant majoré de 400 euros par personne à charge. Ainsi, par exemple, un couple marié ayant trois enfants et ayant effectué dans son logement 20 000 euros de dépenses de rénovation énergétique entrant dans le champ du CITE, peut faire jouer ce dispositif sur une dépense de 17 200 euros et, ainsi, obtenir une diminution de son impôt sur le revenu de 5 160 euros – ce qui donnera lieu, si le ménage n'était redevable que de 4 000 euros d'impôt sur le revenu, à une absence d'impôt dû complétée par la restitution par l'État d'une somme de 1 160 euros.

---

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 3.

Enfin, ce dispositif a déjà fait l'objet **l'an dernier** d'une **prorogation pour une année supplémentaire (jusqu'au 31 décembre 2016)**, en application de l'article 106 de la loi de finances pour 2016 [(1)]. À cette occasion, le dispositif a aussi fait l'objet de quelques aménagements applicables aux dépenses payées à compter du 1er janvier 2016 (sauf pour celles pour lesquelles un devis avait été accepté et un acompte payé avant cette date). Ainsi, les équipements de production d'électricité utilisant l'énergie éolienne et les équipements mixtes, combinant un équipement éligible et un équipement de production d'électricité photovoltaïque, sont désormais exclus de la liste des dépenses éligibles au CITE. En revanche, les dépenses relatives à l'installation de chaudières à haute performance énergétique y sont désormais éligibles (en remplacement des chaudières à condensation). Enfin, pour renforcer l'adéquation des équipements installés aux besoins énergétiques du logement, le bénéfice du CITE est subordonné à la réalisation par l'entreprise d'une visite préalable à la réalisation des travaux (cette obligation ne concernant toutefois que les travaux dont l'éligibilité au CITE est subordonnée au respect par l'entreprise de critères de qualification) [(2)].

B. L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO (ÉCO-PTZ)

Créé par la loi de finances pour 2009 [(3)], l'éco-PTZ vise aussi à aider les ménages à procéder à des travaux destinés à améliorer la performance énergétique de leur résidence principale, lorsqu'il s'agit d'un logement construit avant 1990. Il peut également être accordé à un syndicat de copropriétaires souhaitant mener, dans l'intérêt collectif, des travaux de rénovation énergétique au sein d'une copropriété. L'éco-PTZ prend la forme d'un **prêt sans intérêt, accordé pour une durée maximale de dix voire quinze ans** [(4)], **par un établissement bancaire, qui bénéficie en contrepartie d'un crédit d'impôt** imputable sur la taxation de ses bénéfices (par l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu selon les cas) au cours des cinq années suivant l'émission du prêt. Le coût de financement par l'État des éco-PTZ émis par les banques en année N s'étalent donc en cinq tranches égales de 20 % sur les années N + 1 à N + 6.

Les règles applicables à ces prêts et leurs conditions de financement sont précisées à l'article 244 *quater* U du CGI. Le montant du crédit d'impôt est égal à la différence entre la somme actualisée des mensualités dues par l'emprunteur et celle des mensualités qui auraient été dues si la banque avait accordé un prêt aux

---

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) En pratique, la plupart des travaux éligibles au CITE doit être réalisée par des entreprises bénéficiant de la qualification « RGE », notamment pour les chaudières, pompes à chaleur, appareils de chauffage au bois ou isolation de parois opaques et vitrées. L'article 46 AX de l'annexe III du code général des impôts définit précisément les équipements pour lesquels le respect de critères de qualification de l'entreprise installatrice est ainsi exigé.

(3) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(4) En application du 9 du I de l'article 244 quater *U du code général des impôts, la durée maximale de dix ans peut être portée à quinze ans lorsque l'éco-PTZ vise à financer un « bouquet de travaux » relevant d'au moins trois catégories différentes ou à permettre au logement «* d'atteindre une performance énergétique globale minimale *».*

« *conditions normales de taux* » du marché : l'État rembourse ainsi aux banques l'effort financier qu'elles accomplissent en renonçant à tout intérêt sur ces prêts. L'**emprunteur ne peut bénéficier d'un montant de prêt supérieur à 30 000 euros**, mais, en application de la loi de finances pour 2016 [(1)], un ménage n'ayant pas atteint ce plafond dans le cadre d'un premier éco-PTZ peut désormais, dans les trois ans suivant l'émission de celui-ci, en solliciter un second, pourvu que le cumul des sommes ainsi empruntées ne dépasse pas le plafond global de 30 000 euros. Les travaux prévus par l'emprunteur dans le cadre de l'éco-PTZ doivent soit permettre d'atteindre une performance énergétique minimale pour le logement, soit prendre la forme d'une réhabilitation des systèmes d'assainissement non collectifs par des systèmes ne consommant pas d'énergie, soit prendre la forme d'un « bouquet de travaux », consistant à mener au moins deux types de travaux figurant sur la liste du 1° du 2 du paragraphe I de l'article 244 *quater* U. Les travaux qu'il est prévu de conduire grâce à l'éco-PTZ doivent faire l'objet d'une description et d'un devis détaillé ; en outre, l'emprunteur doit présenter les justificatifs relatifs à leur réalisation effective dans un délai que la loi de finances pour 2016 a porté de deux à trois ans.

La loi de finances pour 2016, qui a **prorogé l'application du dispositif de l'éco-PTZ jusqu'au 31 décembre 2018**, a également prévu qu'à compter du 1er janvier 2016, les logements bénéficiant d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) au titre de la lutte contre la précarité énergétique seraient de plein droit éligibles, en complément de cette aide, au bénéfice de l'éco-PTZ. Compte tenu des modalités d'instruction par l'ANAH des dossiers de demande d'aide, cet assouplissement concerne, en pratique, des logements de plus de quinze ans habités par des personnes à ressources limitées, les travaux devant permettre d'améliorer d'au moins 25 % la performance énergétique de ces logements.

Si le bénéfice de l'éco-PTZ n'est pas directement soumis à une condition de ressources du ménage occupant le logement au sein duquel les travaux sont menés, en revanche la loi prévoit le respect d'une **condition de ressources pour le cumul d'un tel prêt avec le CITE**, qui est ainsi autorisé depuis le 1er janvier 2012. Ainsi, en application du 7 du I de l'article 244 *quater* U, ne peuvent actuellement bénéficier d'un cumul des deux dispositifs que les foyers fiscaux dont les revenus annuels, perçus pendant l'avant-dernière année précédant l'émission de l'éco-PTZ, étaient inférieurs ou égaux à 25 000 euros pour un célibataire et 35 000 euros pour un couple soumis à imposition commune – ce plafond de ressources étant toutefois majoré de 7 500 euros par personne à la charge de ce foyer.

---

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 (article 108).

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. UN SECTEUR D'ACTIVITÉ STRATÉGIQUE POUR RÉUSSIR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET PRÉSERVER L'EMPLOI

Le secteur du bâtiment, qui bénéficie des divers dispositifs mis en place pour aider les ménages à financer des travaux de rénovation de leurs logements, joue bien sûr un rôle essentiel dans le soutien à l'activité économique et à l'emploi dans notre pays. Ainsi, selon les chiffres rendus publics par la Fédération française du bâtiment, en 2015 ce secteur, qui regroupe plus de 400 000 entreprises, représentait plus de 1,43 million d'emplois et 124 milliards d'euros hors taxes de travaux (dont 43 milliards d'euros au titre de l'entretien et de l'amélioration du parc actuel de logements [(1)]). Selon l'étude OPEN publiée au mois de mai dernier par l'ADEME [(2)], plus de 3,5 millions de logements ont fait l'objet d'une rénovation en 2014, ce qui correspond à un chiffre d'affaires de plus de 35 milliards d'euros.

Le secteur du bâtiment est, avec ceux des transports et l'énergie, l'un des plus concernés par la problématique de la transition énergétique et, plus particulièrement, par la question des économies d'énergie. En effet, les bâtiments représentent 44 % de la consommation finale d'énergie dans notre pays, que le législateur s'est fixé pour objectif, dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte [(3)], d'abaisser de 20 % d'ici 2030. Par ailleurs, les entreprises du bâtiment s'approprient de mieux en mieux les nouvelles normes techniques dans ce domaine, puisque l'évaluation préalable de l'article précise que le nombre d'entreprises disposant d'au moins une qualification RGE est « *passé de 42 000 à 62 000 entre avril 2015 et mai 2016* ».

La rénovation énergétique de leur logement représentant pour les ménages un investissement coûteux (en moyenne près de 10 000 euros par logement selon l'étude OPEN précitée), qui n'est rentable qu'à long terme, le seul jeu du marché ne permettra pas d'atteindre cet objectif. Il reste donc nécessaire de préserver les outils fiscaux mis en place au cours des dernières années dans cette perspective, qu'il s'agisse du CITE, de l'éco-PTZ ou encore de la TVA à taux réduit : ces aides, ajoutées aux 571 millions d'euros d'aides versés par l'ANAH pour lutter contre la précarité énergétique, ont permis en 2014, selon l'étude OPEN, d'abaisser en moyenne de 17 % le montant de la facture restant à la charge des ménages concernés.

---

(1) Le bâtiment en chiffres 2015, *Fédération française du bâtiment, juin 2016, accessible par le lien : http://www.ffbatiment.fr/Files/pub/Fede_N00/NAT_LES_CHIFFRES_EN_FRANCE_3345/95a39ea5ef4e4b61b9c7b2a4ae9d7bef/EDIT/Batiment-en-chiffre-2016.pdf.*

(2) Campagne 2015 de l'Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement, travaux achevés en 2014, *document édité par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, mai 2016 (http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/open_2015_8679.pdf).*

(3) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, article 1er. L'article 3 de cette loi énonce en outre : « La France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020. *»*

Selon les données communiquées à la Rapporteure générale par le secrétariat d'État chargé du budget, **le CITE et l'éco-PTZ ont été à l'origine, dans le secteur du bâtiment, pour la période de 2012 à 2015, d'un surcroît de chiffre d'affaires qui peut être estimé au total à 22,6 milliards d'euros** (dont 19,1 milliards d'euros pour le CITE et 2,5 milliards d'euros pour l'éco-PTZ). Par ailleurs, depuis 2012, ces deux dispositifs auraient, selon ces mêmes estimations, permis de créer ou de maintenir 185 000 emplois dans ce secteur d'activité.

L'effort financier que ces dispositifs représentent pour l'État dans un premier temps est un investissement pour l'avenir, en matière de croissance économique, de lutte contre le réchauffement climatique et de préservation de l'indépendance énergétique de la France.

B. UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT POUR LE CITE MAIS TRÈS LIMITÉ POUR L'ÉCO-PTZ

1. Le coût important et à nouveau croissant du CITE

Sur le plan budgétaire, les restrictions apportées à l'accès au CIDD (ancien nom du CITE) par les lois de finances pour 2011 et pour 2012 avaient conduit à faire fortement diminuer l'importance de cette dépense fiscale. Ainsi, le coût de ce dispositif, après avoir culminé à 2,76 milliards d'euros en 2009, a continuellement baissé jusqu'en 2014, année où il ne représentait plus que 619 millions d'euros : il a donc été divisé par 4,4 en l'espace de cinq ans.

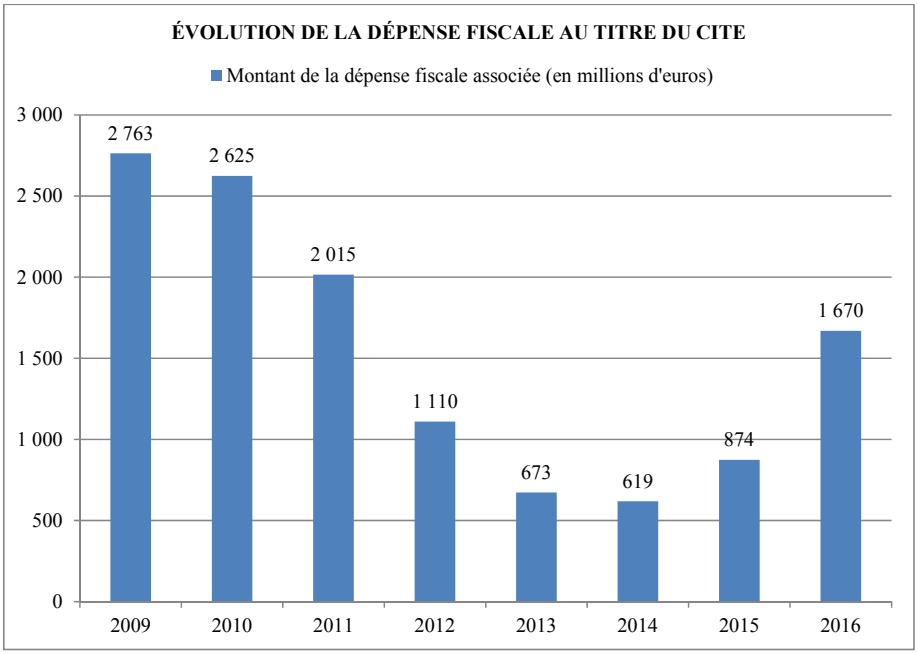
ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE RÉSULTANT DU CITE (1) DE 2009 À 2016

Année au titre de laquelle le CITE est accordé	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Montant de la dépense fiscale associée *(en millions d'euros)*	2 763	2 625	2 015	1 110	673	619	874*	1 670*
Nombre de bénéficiaires *(en millions)*	1,56	1,56	1,51	1,27	0,85	0,73	*ND*	*ND*
Montant moyen du crédit d'impôt *(en euros)*	1 772	1 685	1 333	875	792	850	*ND*	*ND*

Crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD) pour les années 2009 à 2014 et crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) pour les années 2015 et 2016.

** prévisions.*

Source : Évaluations des voies et moyens*, tome II, annexés aux projets de loi de finances.*



Toutefois, cette tendance s'est à nouveau inversée à partir de l'année 2015, sous l'effet de la simplification des conditions d'éligibilité au CITE (suppression du système dit des « bouquets de travaux ») et de l'augmentation à 30 % du taux de ce crédit d'impôt, résultant de la loi de finances pour 2015. Ainsi, le coût du CITE a été estimé à 874 millions d'euros en 2015 et 1,67 milliard d'euros en 2016.

2. Le coût modeste et déclinant de l'éco-PTZ

La perte de recettes résultant pour l'État de l'éco-PTZ est, en revanche, beaucoup plus limitée : le coût total du crédit d'impôt finançant le dispositif pour les prêts émis au cours d'une année (dit « coût générationnel ») n'a cessé de diminuer au cours des cinq dernières années, passant de 200 millions d'euros en 2010 à seulement 40 millions d'euros en 2015.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉCO-PTZ ÉMIS ET DU COÛT ASSOCIÉ À CES ÉMISSIONS

Année d'émission des prêts	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'éco-PTZ émis dans l'année	78 484	40 755	33 861	32 464	31 196	23 567
Coût « générationnel » des prêts émis dans l'année (supporté par l'État pendant les 5 années suivantes) *(en millions d'euros)*	200	120	85	75	70	40

Source : évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, à partir de la base éco-PTZ de la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS).

Cette évolution s'explique à la fois par la baisse continue du nombre de prêts émis chaque année (23 567 en 2015, alors que 78 484 prêts avaient été émis

en 2010) et par la forte baisse des taux d'intérêt proposés par les établissements de crédit sur le marché ordinaire des prêts [1]. Il est d'ailleurs probable que les deux baisses ne sont pas dépourvues de lien entre elles, puisque l'avantage comparatif procuré au ménage par l'éco-PTZ est plus faible lorsque les taux du marché s'affaissent.

Toutefois, l'évaluation préalable de l'article indique que la tendance concernant le nombre d'éco-PTZ émis pourrait commencer à s'inverser. Ainsi, leur nombre aurait progressé, au dernier trimestre de l'année 2015, de 27 % par rapport au dernier trimestre de l'année 2014. De même, le Gouvernement prévoit que, pour l'année 2016, le nombre de PTZ pourrait atteindre 45 000 environ, ce qui représenterait presque un doublement par rapport à l'année 2015. Pour autant, le coût générationnel associé aux éco-PTZ émis en 2016 ne devrait pas dépasser 49 millions d'euros, ce qui serait un peu plus qu'en 2015 mais resterait bien en-deçà de tous les chiffres observés de 2009 à 2014.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

L'article vise à apporter trois modifications au droit actuellement applicable en matière de CITE et d'éco-PTZ :

En premier lieu, le **2°** du paragraphe **I** de l'article apporte à l'article 200 *quater* du CGI les retouches techniquement nécessaires pour proroger du 31 décembre 2016 au 31 décembre 2017 la date d'expiration du CITE et abroger, au 5 *ter* de l'article, des dispositions transitoires devenues sans objet. Cette prorogation d'un an de ce dispositif n'emporte par elle-même aucune autre conséquence juridique, les règles d'éligibilité et de fonctionnement du CITE demeurant inchangées.

Par ailleurs, le **3°** du paragraphe **I** de l'article modifie l'article 244 *quater* U du CGI afin de supprimer la condition de ressources, déjà mentionnée, requise pour qu'un foyer fiscal ou un syndicat de copropriétaires puisse bénéficier cumulativement du CITE et d'un éco-PTZ.

En application du paragraphe **II** de l'article, cet élargissement des possibilités de cumul des deux dispositifs sera applicable aux offres d'éco-PTZ émises à compter du 1er mars 2016. Cette légère rétroactivité du changement proposé, qui est en l'occurrence favorable aux ménages concernés, permettra de tenir compte de la date mentionnée par le Gouvernement lorsque cette mesure a été annoncée, le 7 mars 2016.

---

(1) Le taux des obligations assimilables au trésor (OAT) à dix ans a atteint un niveau historiquement bas en 2016, puisqu'au 1er juillet, ce taux s'élève à 0,157 %. Or, ce taux, après une majoration de 135 points de base, sert de référence à l'État pour calculer le montant de la créance des établissements bancaires au titre des intérêts non perçus dans le cadre de l'éco-PTZ.

Enfin, le **1°** du paragraphe **I** de l'article prévoit, aux 1 et 3 du II de l'article 199 *ter* S du CGI, qu'un décret simple, plutôt qu'un décret en Conseil d'État, doit définir les modalités permettant de sanctionner financièrement les personnes ayant abusé de l'éco-PTZ. Cela concerne trois cas :

– l'amende de 10 % du montant des travaux pouvant être infligée à l'entreprise ayant réalisé des travaux de rénovation sans fournir le devis et la facture permettant de les justifier ;

– le remboursement de l'avantage indûment perçu par le bénéficiaire de l'éco-PTZ qui n'a pas justifié de la réalisation et de l'éligibilité des travaux dans les trois ans de l'émission du prêt ;

– et la possibilité pour la banque de prévoir dans son offre de prêt que l'emprunteur devra rembourser l'ensemble du prêt accordé s'il n'a pas justifié de la réalisation des travaux dans le délai requis ou s'il cesse de remplir les conditions d'éligibilité à l'éco-PTZ avant d'avoir terminé de rembourser son prêt.

Selon les informations transmises à la Rapporteure générale par le secrétariat d'État chargé du budget, ce dernier changement vise à tenir compte de la demande, formulée par le Conseil d'État, que soient déclassés les décrets du 30 mars 2009 et du 2 décembre 2014 [(1)], qui ont rendu applicable le dispositif actuel permettant de pénaliser financièrement l'utilisation abusive du dispositif.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

La prorogation du CITE pour une année supplémentaire devrait permettre de préserver un dispositif bien identifié des ménages comme des professionnels – l'étude menée par l'ADEME dans le cadre de la compagne OPEN 2015 indiquant que le CITE est, avec un taux de notoriété de 93 %, comparable à celui du taux réduit de TVA, l'un des deux dispositifs les plus souvent cités par les artisans en matière d'aides à la rénovation énergétique. Le nombre d'entreprises bénéficiant de la qualification RGE poursuivant son augmentation, la préservation du CITE en 2017 permettra non seulement d'accélérer la transition énergétique dans le secteur du bâtiment, mais aussi de stimuler l'activité économique et l'emploi dans l'artisanat.

Contrepartie du succès croissant du CITE, son coût devrait rester élevé pour les dépenses engagées en 2017. Ainsi, selon l'évaluation préalable de l'article, la prorogation du crédit d'impôt en 2017 devrait entraîner pour l'État une dépense fiscale de 1,67 milliard d'euros, comme en 2016. Ce coût est important, mais il est également essentiel, pour assurer le bon fonctionnement de cette incitation, qu'elle demeure simple et stable.

---

(1) Décrets n° 2009-344 du 30 mars 2009 et n° 2014-1437 du 2 décembre 2014 relatifs aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

S'agissant de l'éco-PTZ, l'élargissement des possibilités de cumul avec le CITE devrait permettre d'augmenter le nombre de prêts émis, alors qu'il n'avait cessé de baisser pendant la période 2010-2015. En effet, les ménages que la condition de ressources empêche actuellement de cumuler les deux dispositifs ont tendance à privilégier le CITE parce qu'il est « *plus intéressant financièrement* » que l'éco-PTZ, comme le souligne l'évaluation préalable de l'article. Selon les informations communiquées à la Rapporteure générale par le secrétariat d'État chargé du budget, environ 2 300 ménages ont été concernés, en 2015, par l'interdiction du cumul d'un éco-PTZ avec le CITE en raison de l'actuelle condition de ressources. Or, la combinaison des deux dispositifs permet d'obtenir des rénovations énergétiques nettement plus performantes : ainsi, selon les données transmises à la Rapporteure générale par le secrétariat d'État chargé du budget, une **action simple de rénovation éligible au CITE permet d'enregistrer un gain moyen de consommation compris entre 15 % et 35 %, alors que ce gain est compris entre 30 % et 45 % dans le cas des rénovations énergétiques cumulant le bénéfice du CITE et de l'éco-PTZ**.

Le coût de l'assouplissement proposé devrait rester très limité : le Gouvernement l'estime au total à 60 millions d'euros pour le « coût générationnel » des éco-PTZ qui seront émis en 2017, dont seulement un million d'euros en 2017 (sous l'effet de la rétroactivité du dispositif pour la fin de l'année 2016) et 5 millions d'euros en 2018.

Au total, cet article conduit à prévoir pour l'État une dépense fiscale d'un million d'euros en 2017 et 1,67 milliard d'euros pour 2018. Ce montant est élevé, mais il correspond presque exclusivement au coût de la reconduction de dispositifs préexistants, appréciés des professionnels et des ménages et utiles à long terme pour réussir la transition énergétique comme pour réaliser de futures économies.

Enfin, rappelons que les dépenses fiscales dans ce domaine sont une façon de compenser, au profit des ménages, l'impact financier des hausses importantes de la taxation des différentes formes d'énergie, sous l'effet de la « contribution climat énergie ». Ainsi, l'article proposé contribuera à la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente, visant à orienter le comportement des acteurs économiques afin de mieux lutter contre le réchauffement climatique et de renforcer la compétitivité des entreprises intervenant dans ces filières d'avenir.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement I-CF 340 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Il s'agit de pérenniser le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) jusqu'en 2020 afin d'assurer aux contribuables une meilleure visibilité et d'atteindre à terme l'objectif de 500 000 logements rénovés par an, fixé par le Président de la République.

Mme la Rapporteure générale. En l'état, le projet de loi de finances prolonge le dispositif pour 2017. Je propose que nous en restions là pour le moment. Avis défavorable.

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

Elle examine ensuite les amendements identiques I-CF 263 de Mme Marie-Christine Dalloz et I-CF 377 de M. Éric Alauzet.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement I-CF 263 est défendu.

M. Éric Alauzet. L'amendement I-CF 377 est identique. Il propose une bonification du CITE pour les dispositifs les plus performants, associant isolation et énergie renouvelable. Actuellement, le même avantage fiscal s'applique aux chaudières bois et aux chaudières fioul.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons au contraire décidé il y a deux ans, pour simplifier le CITE, de mettre en place un taux unique. Restons-en là. Avis défavorable.

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

Puis elle aborde l'amendement I-CF 347 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Cet amendement sollicite du Gouvernement un rapport au Parlement. Je sais que le Gouvernement n'est généralement pas favorable à ce type de demandes, mais elle est ici pleinement justifiée. Le CITE pose en effet trois problèmes : il coûte 1,7 milliard d'euros en 2016 ; l'objectif de 500 000 logements rénovés par an n'est pas atteint, puisque nous n'en sommes qu'à 400 000 par an environ ; enfin, la performance énergétique des travaux financés n'est pas évaluée.

Mme la Rapporteure générale. Sagesse.

*La commission **adopte** l'amendement I-CF 347 **(amendement n° I-300)**.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 **modifié**.*

*

* *

Après l'article 10

La commission est saisie de l'amendement I-CF 455 de la commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Actuellement, les chaudières à haute pression et les pompes à chaleur

sont éligibles au CITE. On ne peut que s'en féliciter au vu des gains d'efficacité énergétique obtenus grâce aux travaux de rénovation énergétique.

Une nouvelle filière industrielle innovante est en train de se développer en France, qui s'appuie sur de nouveaux produits hybrides. La technique est très intéressante, mais les professionnels constatent que, selon les départements, le Trésor public considère ou non que ces nouveaux produits sont concernés par l'avantage fiscal.

Nous proposons de dire clairement que ces appareils sont éligibles au CITE. Pour donner une idée de l'impact budgétaire de la mesure, seules 1 500 chaudières hybrides ont été installées en 2016.

M. Dominique Lefebvre, président. La méthode qui consiste à demander au législateur de clarifier une instruction fiscale a ses limites… Au moins, quand le débat a lieu dans l'hémicycle, le ministre peut s'engager à clarifier la situation, ce qui nous dispense de voter une disposition législative.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons contacté la direction de la législation fiscale (DLF), qui nous a indiqué que ces équipements sont bien éligibles en l'état actuel du droit. Mais vous pouvez redéposer l'amendement en vue de la séance pour que le ministre vous le confirme.

M. Dominique Lefebvre, président. Monsieur le rapporteur pour avis, je vous propose moi aussi de redéposer votre amendement au titre de l'article 88 du Règlement, afin d'obtenir la confirmation du ministre dans l'hémicycle : sa réponse vaudra pour tous les départements et toutes les directions départementales des finances publiques.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine alors l'amendement I-CF 223 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Les équipements de raccordement aux réseaux de chaleur appartiennent aux collectivités territoriales. N'étant pas la propriété de l'abonné, ils lui sont facturés sous forme de frais de raccordement par les opérateurs et ne peuvent dès lors être éligibles au CITE, alors même que l'article 200 *quater* du code général des impôts le prévoit.

L'amendement propose donc de rendre éligibles au CITE les frais de raccordement, et non plus seulement les équipements de raccordement facturés sous cette forme.

Mme la Rapporteure générale. Lorsque nous l'avons voté, le CITE était destiné à couvrir des travaux et installations visant à améliorer la performance énergétique des logements, et non les frais annexes. Ce point avait été clairement indiqué au moment de la discussion. En l'étendant aux frais annexes, vous risquez

de dépasser les 6 millions d'euros évoqués dans l'exposé sommaire de l'amendement ! Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Je le répète, la question de raccordement est abordée par l'article 200 *quater* du CGI : si vous êtes propriétaire des équipements de raccordement, la dépense est éligible. Mais, en réalité, il n'est pas possible d'en être propriétaire.

Mme la Rapporteure générale. Dans l'article que vous citez, il s'agit des équipements physiques, non des frais de raccordement.

M. Charles de Courson. Oui, mais ce dispositif ne peut pas s'appliquer, puisque les abonnés ne sont pas propriétaires. Pourtant, ils paient pour l'utilisation d'équipements, sous la forme de frais de raccordement.

M. Dominique Lefebvre, président. J'ai à Cergy-Pontoise un réseau de chaleur qui date de 1975 et que je passe mon temps à développer en négociant avec le délégataire et les promoteurs des frais de raccordement, qui figurent d'ailleurs dans le contrat de délégation. Les installations, réalisées soit par le délégataire, soit par l'aménageur, ont un coût certain.

L'amendement nous fait entrer dans une logique dont je ne saisis pas bien les conséquences. Le bénéfice en est-il réservé aux personnes physiques ? Comment faire lorsque le réseau de chaleur est étendu à un quartier en construction que l'aménageur et les promoteurs vont raccorder pour un coût de 2 ou 3 millions d'euros ? Va-t-on refacturer la somme à l'acquéreur du logement ? Il doit y avoir d'autres manières de procéder.

Je partage l'avis de la Rapporteure générale.

M. Charles de Courson. S'il s'agit d'une nouvelle installation dans des bâtiments préexistants, le dispositif incitera les particuliers à se raccorder au réseau de chaleur. Ils ne sont pas obligés de le faire. Dès lors, il est normal de leur facturer le coût de raccordement. Le problème, je le répète, est qu'ils ne sont pas éligibles au crédit d'impôt, n'étant pas propriétaires des équipements.

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

Elle en vient ensuite à l'amendement I-CF 456 de la commission du développement durable.

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. L'article 200 *quater* du code général des impôts fixe la liste des équipements éligibles au CITE. Un arrêté vient ensuite préciser cette liste et fait l'objet de mises à jour. Mais il est arrivé que cet arrêté exclue du jour au lendemain des appareils ou équipements du bénéfice du crédit d'impôt, alors même que les équipements avaient pu être commandés et que les installateurs avaient établi des devis et passé des commandes. Cela a suscité le mécontentement

des consommateurs à qui l'on avait promis qu'ils obtiendraient le CITE, et des incidents liés au taux de TVA, qui est réduit à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique.

Pour éviter ce genre de difficultés, il est ici proposé d'instaurer un délai minimal de trois mois entre la publication de l'arrêté et son entrée en vigueur.

Mme la Rapporteure générale. Je doute qu'une telle mesure soit possible dans le cadre de notre Constitution. Quoi qu'il en soit, la proposition est surprenante : le Gouvernement prend un arrêté, et vous lui demandez d'en stopper l'application pour trois mois ?

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Nous demandons simplement que les artisans et les consommateurs aient trois mois pour s'informer des dispositions du texte.

Mme la Rapporteure générale. Par ailleurs, vous souhaitez laisser passer trois mois après la signature d'un arrêté, alors que nous visons la simplification et demandons souvent au Gouvernement, l'accélération des procédures. Avis défavorable.

M. Dominique Lefebvre, président. La meilleure méthode consisterait à reposer la question au ministre en séance. Mais si l'on met trois mois à s'adapter aux nouvelles dispositions, de nombreuses commandes vont être passées dans l'intervalle. Ce qui compte, n'est-ce pas que la commande ait été passée avant l'arrêté ?

Mme la Rapporteure générale. En pratique, un arrêté de ce type est normalement négocié avec les professionnels : les fédérations transmettent l'information à leurs adhérents.

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. De nombreux petits artisans n'ont pas connaissance de cette information.

Mme Marie-Christine Dalloz. Quand un texte de loi est élaboré, les services ministériels en parlent avec les organisations professionnelles concernées. Ensuite, pendant le débat en séance, nous sommes tous interpellés par les organisations professionnelles, ce qui montre que celles-ci sont au courant de ce qui se passe.

Enfin, quand une loi a été adoptée et publiée, les décrets doivent paraître : le taux d'application des lois dans un délai donné est même un indicateur de référence pour le secrétariat général du Gouvernement. Dans ce contexte, vous ne pouvez pas demander au Gouvernement de différer l'application d'une disposition votée ! C'est complètement illégal !

M. Jean-Louis Gagnaire. Pour bénéficier du crédit d'impôt, il faut avoir fait appel à des entreprises certifiées – qui ne sont d'ailleurs pas assez nombreuses.

Elles font partie de réseaux : elles ne peuvent pas ignorer les nouvelles dispositions et sont parfaitement à même de renseigner leurs clients. L'amendement est donc sans objet.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission passe à l'examen de l'amendement I-CF 341 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Cet amendement vise à remédier à un défaut souvent reproché au CITE, en prenant en considération la notion de performance. Il tend à attribuer un « bonus » aux contribuables qui réalisent un bouquet de travaux, et pour lesquels le taux serait porté de 30 % à 40 %. Actuellement, 41 % des dépenses couvertes par le CITE financent la rénovation des fenêtres, qui est souhaitable mais insuffisante.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons simplifié le dispositif il y a deux ans en cessant de subordonner le bénéfice du crédit d'impôt à la réalisation d'un bouquet de travaux.

En outre, la majoration proposée est très substantielle : les taux initiaux étaient de 15 à 25 % ; ici, c'est près de la moitié du coût des réparations envisagées qui serait remboursé par le crédit d'impôt.

Mme Eva Sas. J'entends votre objection s'agissant du coût ; nous pouvons y réfléchir. En revanche, vous ne pouvez pas m'opposer valablement l'objectif de simplification alors que je ne propose que deux taux différents : 30 % pour une seule intervention et 40 % pour un bouquet de travaux. Je souhaite que cette piste soit étudiée. Je redéposerai l'amendement en vue de la séance publique.

L'amendement est ***retiré****.*

*

* *

Article 11

Possibilité pour le STIF de financer ses propres projets par une modulation de la TICPE en Île-de-France

Le présent article vise à mettre en œuvre le protocole du 27 juin 2016 adopté par le Premier ministre et la présidente du conseil régional d'Île-de-France sur le financement pérenne des transports publics franciliens. Il s'agit, en particulier, de compenser le coût pour le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) de la mise en place du passe Navigo à tarif unique depuis le 1er septembre 2015.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Dans la mesure où les recettes sont affectées exclusivement à l'amélioration du réseau de transports urbains en Île-de-France, ou au financement d'une infrastructure durable ou ferroviaire mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement [(1)], le conseil régional d'Île-de-France peut, conformément aux dispositions de l'article 265 A *bis* du code des douanes, délibérer pour majorer les tarifs de la taxe intérieure de consommation (TICPE) applicable aux carburants repris aux indices 11 et 11 *ter* du tableau du 1 de l'article 265 du code des douanes pour les essences et à l'indice 22 du même tableau pour le gazole, dans la limite de 0,73 euro/hectolitre pour les essences et 1,35 euro/hectolitre pour le gazole.

Toutefois, il n'existe aucune disposition spécifique permettant directement au STIF de décider d'une majoration qui lui serait directement affectée.

Les dessertes en Île-de-France relèvent de la responsabilité du STIF, autorité organisatrice, qui fixe les tarifs, finance les transports et définit la qualité du service. Le STIF a été créé par l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, codifiée aux articles L. 1241-1 et suivants du code des transports. Depuis le 1er juillet 2005, le STIF est un établissement public à caractère administratif. Depuis 2005, son conseil d'administration est présidé par le président de la région Île-de-France (ou par son représentant) et comporte vingt-neuf membres. La région y dispose d'une majorité absolue de quinze représentants.

L'ensemble des financements publics consacrés à l'exploitation des transports collectifs d'Île-de-France transitent par le STIF, qui est lié aux entreprises de transport par des conventions.

Ses ressources, prévues à l'article L. 1241-14 du code des transports, proviennent principalement :

– des contributions publiques de ses membres ;

– du versement de transport prélevé sur les entreprises ;

– de la moitié du produit des amendes de la circulation en Île-de-France. Dans le cadre de la réforme du stationnement introduite par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [(2)], celle-ci sera complétée à compter du 1er janvier 2018 d'une part du produit des forfaits de post-stationnement perçus en Ile-de-France.

---

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. LA MISE EN PLACE DU FORFAIT NAVIGO TOUTES ZONES

Par une délibération du 11 février 2015, le conseil du STIF a modifié la tarification du passe Navigo, à compter du 1er septembre 2015. Des formules annuelles, mensuelles et hebdomadaires ont été prévues pour le passe Navigo toutes zones respectivement à 770 euros, 70 euros et 21,25 euros, soit le prix du précédent forfait mensuel ou hebdomadaire pour les zones 1-2. Les forfaits Imagine R Étudiant et Gratuité ont été maintenus, les tarifs spécifiques à certains couples de zones sont supprimés.

Si la mesure impliquait un surcoût de 38,50 euros pour les titulaires du passe Navigo annuel pour les zones 1 et 2, elle permettait une économie allant jusqu'à 434,50 euros pour les titulaires du passe Navigo annuel pour les zones 1 à 5.

B. LES PREMIÈRES MESURES DE FINANCEMENT

Lors des débats sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2014, le coût pour les opérateurs de transport de la mise en place du passe Navigo à un tarif proche de la zone 1-2 de la tarification métro et RER était estimé à 400 millions d'euros par an, à compenser par le STIF. Cette évaluation se fondait sur une hausse uniforme de 0,13 point du taux de versement transport. Une étude du cabinet 2b2p, présentée au STIF en février 2015, évaluait le coût de la mesure en année pleine à 485 millions d'euros.

Selon le préambule de l'avenant à la convention entre la région Île-de-France et le STIF relative au financement de la mise en œuvre des forfaits Navigo et Navigo Solidarité toutes zones, prévu par la délibération n° 2015-177 du 15 juin 2015 du conseil du STIF, la mise en œuvre des forfaits toutes zones était financée en 2015 sur le budget du STIF grâce notamment aux concours suivants :

– une augmentation du produit du versement transport au 1er juillet 2015 représentant un apport attendu de 105 millions d'euros en 2015 ;

– un surcroît de recette du produit du versement transport à hauteur de 15 millions d'euros, découlant de la suppression des dispositions étendant les exonérations accordées aux associations, prévue par la seconde loi de finances rectificative pour 2014 ;

– une subvention de la région de 17 millions d'euros au titre de sa participation au financement des forfaits Imagine R Étudiant ;

– toutes autres contributions, subventions ou avances qui lui sont apportées par l'État, par la région ou par tout organisme public ou privé, sur le fondement des dispositions de l'article L. 124-47-4 du code des transports.

La région devait verser au STIF, pour l'application de cette mesure, 30 millions d'euros de participation financière forfaitaire en 2015 au titre des forfaits Navigo à laquelle s'ajoute une participation de 17 millions d'euros en 2015 au titre du dispositif Imagine R. Le solde de la contribution régionale due au titre de la mise en œuvre, en 2015, des forfaits Navigo et Navigo solidarité toutes zones était évalué à 14 millions d'euros.

L'article 87 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 (1) procède au relèvement de deux des trois taux plafonds de versement transport applicables dans les communes de la région Île-de-France. Le plafond est porté de 2,7 % à 2,85 % pour la première zone (Paris et Hauts-de-Seine) et de 1,8 % à 1,91 % pour la deuxième zone, regroupant des communes dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État (2). Le taux applicable dans la troisième zone reste fixé à 1,5 %. Dans ces limites, le taux de versement exprimé en pourcentage des salaires payés, est fixé par le STIF. Adoptée à l'initiative de notre collègue Olivier Faure avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, cette mesure était justifiée par la nécessité de contribuer au financement du passe Navigo à tarif unique, exemple étant donné du passe mensuel à 70 euros.

Selon les données du STIF en 2016, la mesure a coûté 170 millions d'euros en 2015. La hausse des taux du versement transport à compter du 1er juillet 2015 n'a finalement rapporté que de l'ordre de 70 millions d'euros et une subvention du conseil régional n'a apporté que 50 millions d'euros au lieu de 65 millions d'euros. Le solde, de l'ordre de 50 millions d'euros, a été finalement financé par le STIF sur ses ressources propres.

En 2016, le coût de la mesure doit s'élever à 500 millions d'euros TTC, soit environ 450 millions d'euros HT : ce montant n'est qu'en partie financé par la hausse du versement transport, dont le produit devrait être limité à 150 millions d'euros au lieu des 210 millions d'euros attendus en année pleine. Le besoin de financement restant s'élèverait donc à 300 millions d'euros.

En 2016, le budget du STIF prévoit de financer cette impasse par des recettes et reprises de provisions exceptionnelles : 30 millions d'euros au titre de la lutte contre la fraude, 16 millions d'euros en raison de la suppression de la tarification sociale aux bénéficiaires de l'aide médicale de l'État, 40 millions d'euros de reversement de la RATP sur ses résultats exceptionnels 2015 qui ont été mobilisés grâce au soutien de l'État, et 210 millions d'euros de reprises de provisions et de recettes exceptionnelles.

---

(1) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

(2) Décret en Conseil d'État n° 2012-463 du 6 avril 2012 : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025641995&fastPos=1&fastReqId=585720907&categorieLien=id&oldAction=rechTexte.

C. LE BESOIN DE FINANCEMENT POUR 2017

Pour 2017, le coût de la mesure est le même qu'en 2016, 500 millions d'euros TTC, soit environ 450 millions d'euros HT. Comme en 2016, il reste donc 300 millions d'euros à financer.

III. LA MESURE PROPOSÉE

A. LE PROTOCOLE DU 27 JUIN 2016

Dans un protocole conclu le 27 juin 2016, le Premier ministre et la présidente du conseil régional d'Île-de-France saluent le forfait Navigo à tarif unique comme une avancée pour les usagers franciliens, avancée qu'ils souhaitent préserver, tout en garantissant un règlement des besoins financiers durables des transports dans la région.

Le protocole acte que les moyens supplémentaires nécessaires pour assurer un financement pérenne du système de transports francilien seront répartis entre :

– les usagers des transports en commun, via le levier tarifaire (hausse de 3 euros du forfait mensuel au 1er août 2016) ;

– les usagers des routes franciliennes, *via* une modulation régionale de la TICPE : c'est l'objet du présent article ;

– les employeurs de plus de onze salariés *via* une hausse du versement de transport, avec notamment une harmonisation progressive des taux applicables dans les départements de Petite Couronne, qui pourrait être proposée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

B. LA PARTICIPATION DES AUTOMOBILISTES D'ÎLE-DE-FRANCE

1. La possibilité pour le STIF de majorer la TICPE applicable au gazole et aux carburants SP 98 vendus en Île-de-France

a. Une majoration facultative et plafonnée

Le **1° du I** (**alinéas 1 à 5**) du présent article insère un nouvel article 265 A *ter* dans le code des douanes pour autoriser le STIF à majorer le tarif de TICPE applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals sur le territoire de la région Île-de-France.

Cette majoration est plafonnée (**alinéa 3**) :

– à 1,77 euro/hectolitre pour les supercarburants SP 95 et SP 98 mentionnés aux indices 11 et 11 *ter* du tableau du B du 1 de l'article 265 du code des douanes ;

– à 1,65 euro/hectolitre pour le gazole mentionné à l'indice 22 du tableau du B du 1 de l'article 265 du même code.

Par parallélisme avec la modulation « Grenelle » de TICPE que peut mettre en œuvre le conseil régional d'Île-de-France, il n'est pas prévu de majoration pour le carburant SP 98 (indice 11 *bis* du même tableau).

Le présent article ouvre une possibilité au STIF. Le cas échéant, celui-ci ne peut délibérer qu'une fois par an, au plus tard le 30 novembre de l'année précédant l'entrée en vigueur du tarif modifié (**alinéa 5**). Les délibérations doivent être transmises à l'autorité compétente de l'État qui procède à la publication des tarifs de TICPE ainsi modifiés au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre suivant, pour une entrée en vigueur des nouveaux tarifs au 1er janvier de l'année suivante.

b. Des possibilités de remboursement maintenues

Les entreprises de transport routier de marchandises, propriétaires de véhicules routiers à moteur destinés au transport de marchandises et dont le poids total roulant ou autorisé en charge est égal ou supérieur à 7,5 tonnes peuvent obtenir, sur demande de leur part, le remboursement d'une fraction de la TICPE sur le gazole, correspondant à la différence entre le tarif applicable et 43,19 euros/hectolitre, ou demander à bénéficier d'un taux moyen de remboursement, fixé par arrêté, conformément à l'article 265 *septies* du code des douanes. Le **2° du I** (**alinéas 6 à 8**) étend le remboursement à la nouvelle majoration prévue au profit du STIF.

Les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs peuvent obtenir, dans des conditions similaires, le remboursement d'une fraction de TICPE sur le gazole. Cette fraction est égale à la différence entre le tarif applicable et 39,19 euros par hectolitre, ou peut correspondre à l'application d'un taux moyen de remboursement, fixé par arrêté, conformément à l'article 265 *octies* du code des douanes. Le **3° du I** (**alinéas 6 à 8**) étend le remboursement à la nouvelle majoration prévue au profit du STIF.

Cette mesure de coordination n'est pas étendue aux exploitants de taxis, qui bénéficient également d'un remboursement d'une fraction de TICPE applicable au gazole et à l'essence, en application de l'article 265 *sexies* du code des douanes.

2. Les dispositions transitoires pour 2017

Le **III** (**alinéas 14 à 16**) du présent article prévoit un dispositif transitoire pour l'année 2017.

Le montant de la majoration des tarifs de la TICPE sur les carburants applicable à compter du 1er janvier 2017 est fixé aux plafonds de

1,77 euro/hectolitre pour les supercarburants SP 95 et SP 98 et de 1,65 euro/hectolitre pour le gazole (**alinéa 15**).

Toutefois, le STIF peut, jusqu'au 31 mai 2017, délibérer pour fixer le montant de la majoration des TICPE, à un niveau qui serait moindre. La délibération est notifiée à l'autorité compétente de l'État qui procède à la publication des tarifs de la taxe intérieure de consommation ainsi modifiés au plus tard avant la fin de la deuxième semaine complète suivant celle de la notification. Les tarifs ainsi modifiés entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de la publication des tarifs ou le premier jour d'un mois ultérieur de l'année 2017 expressément déterminé par la délibération (**alinéa 16**).

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE

A. L'IMPACT BUDGÉTAIRE POUR L'ÉTAT ET POUR LE STIF

Le **1°** du **I** (**alinéa 4**) du présent article prévoit l'affectation des recettes issues de la majoration au STIF, dans la limite globale de 100 millions d'euros. Le produit excédant ce montant est reversé au budget général de l'État.

Le coût pour l'État n'est pas précisément chiffré par l'évaluation préalable, en raison de l'incertitude liée au montant des remboursements partiels de TICPE accordée aux transporteurs routiers et aux exploitants de transports publics de voyageurs. L'ordre de grandeur est toutefois estimé à 10 millions d'euros au plus.

Ce montant ne tient pas compte de l'application de la TVA sur la TICPE. Ainsi, si le STIF votait la majoration maximale, le produit supplémentaire maximal serait de l'ordre de 20 % de 110 millions d'euros, soit 22 millions d'euros, compte non tenu de la déductibilité de la TVA sur le gazole et l'essence prévue pour les flottes d'entreprise [(1)].

B. LES CONSÉQUENCES SUR LE PRIX DES CARBURANTS

Compte tenu des prix à la pompe minimaux et maximaux du gazole et du SP 95 constatés au 5 octobre 2016 dans les départements d'Île-de-France [(2)], l'impact de la mesure proposée sur le prix des carburants pour les consommateurs finaux serait de 1,1 à 1,5 % selon le carburant et le département.

---

(1) Article 298 du code général des impôts.

(2) http://www.prix-carburants.gouv.fr/, consulté, le 5 octobre 2016.

IMPACT DE LA MAJORATION DE TICPE SUR LE PRIX DU SP 95 EN ÎLE-DE-FRANCE

(en euro/litre)

Département	Prix minimal	Majoration maximale de TICPE	TVA supplémentaire	Prix après majoration de TICPE	Évolution du prix TTC en %	Prix maximal	Majoration maximale de TICPE	TVA	Prix après majoration de TICPE	Évolution du prix TTC en %
75	1,369	0,0177	0,00354	1,39024	1,55	1,81	0,0177	0,00354	1,83124	1,17
77	1,275	0,0177	0,00354	1,29624	1,67	1,419	0,0177	0,00354	1,44024	1,50
78	1,277	0,0177	0,00354	1,29824	1,66	1,47	0,0177	0,00354	1,49124	1,44
91	1,257	0,0177	0,00354	1,27824	1,69	1,44	0,0177	0,00354	1,46124	1,48
92	1,299	0,0177	0,00354	1,32024	1,64	1,51	0,0177	0,00354	1,53124	1,41
93	1,275	0,0177	0,00354	1,29624	1,67	1,42	0,0177	0,00354	1,44124	1,50
94	1,285	0,0177	0,00354	1,30624	1,65	1,45	0,0177	0,00354	1,47124	1,46
95	1,279	0,0177	0,00354	1,30024	1,66	1,44	0,0177	0,00354	1,46124	1,48
Moyenne	1,2895	0,0177	0,00354	1,31074	1,65	1,494875	0,0177	0,00354	1,516115	1,42

Source : http://www.prix-carburants.gouv.fr/ Calculs commission des finances.

IMPACT DE LA MAJORATION SUR LE PRIX DU GAZOLE EN ÎLE-DE-FRANCE

(en euro/litre)

Département	Prix minimal	Majoration maximale de TICPE	TVA supplémentaire	Prix après majoration	Évolution du prix TTC en %	Prix maximal	Majoration maximale de TICPE	TVA	Prix après majoration	Évolution du prix TTC en %
75	1,12	0,0165	0,0033	1,1398	1,77	1,58	0,0165	0,0033	1,5998	1,25
77	1,079	0,0165	0,0033	1,0988	1,83	1,32	0,0165	0,0033	1,3398	1,50
78	1,091	0,0165	0,0033	1,1108	1,81	1,289	0,0165	0,0033	1,3088	1,54
91	1,081	0,0165	0,0033	1,1008	1,83	1,284	0,0165	0,0033	1,3038	1,54
92	1,101	0,0165	0,0033	1,1208	1,80	1,33	0,0165	0,0033	1,3498	1,49
93	1,094	0,0165	0,0033	1,1138	1,81	1,357	0,0165	0,0033	1,3768	1,46
94	1,089	0,0165	0,0033	1,1088	1,82	1,269	0,0165	0,0033	1,2888	1,56
95	1,08	0,0165	0,0033	1,0998	1,83	1,287	0,0165	0,0033	1,3068	1,54
Moyenne	1,091875	0,0165	0,0033	1,111675	1,81	1,3395	0,0165	0,0033	1,3593	1,48

Source : http://www.prix-carburants.gouv.fr/ - calculs commission des finances.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement I-CF 62 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. J'ai déposé cet amendement de suppression afin d'obtenir une réponse aux questions suivantes.

D'abord, madame la Rapporteure générale, l'augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est-elle « eurocompatible » ? Dans la présentation qui nous est fournie, cela ne paraît pas poser de problème. Pourtant, lorsque les régions avaient été autorisées à augmenter cette taxe dans certaines limites, c'était à la suite d'une négociation à Bruxelles. De mémoire, presque toutes les régions avaient utilisé cette possibilité et appliqué le taux plafond. Quoi qu'il en soit, la hausse était encadrée par l'Union européenne, afin d'éviter toute distorsion de concurrence.

Ensuite, l'Île-de-France n'est pas la seule région française. L'article ne va-t-il pas susciter des demandes de la part d'autres régions ou de syndicats équivalents ?

Mme la Rapporteure générale. Ces questions sont tout à fait légitimes. Je vous propose de redéposer votre amendement en séance afin que le ministre y réponde. Nous n'avons pas eu le temps d'étudier l'« eurocompatibilité » de la mesure.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine ensuite, en discussion commune, l'amendement I-CF 383 de M. Éric Alauzet et l'amendement I-CF 458 de la commission du développement durable.

M. Éric Alauzet. Cet article permet au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) d'augmenter la TICPE, mais le plafond de la majoration n'est pas le même pour l'essence que pour le diesel, et c'est ce dernier qui est favorisé ! Nous proposons qu'au moins les deux carburants se voient appliquer le même plafond, voire que l'avantage soit donné à l'essence plutôt qu'au diesel, dont on connaît les effets, dus aux poussières et aux oxydes d'azote (NOx), sur la pollution et sur la santé.

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. L'amendement I-CF 458 tend à aligner le gazole sur les autres carburants.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons déjà eu ce débat l'an dernier et nous étions parvenus à l'idée d'un rééquilibrage progressif en cinq ans. J'aimerais que nous en restions là. Avis défavorable.

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

Puis elle ***adopte*** *l'article 11* ***sans modification****.*

*
* *

Après l'article 11

La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF 363 et I-CF 342 de Mme Eva Sas, I-CF 375 de M. Éric Alauzet et I-CF 459 de la commission du développement durable.

Mme Eva Sas. L'amendement I-CF 363 propose d'accélérer la hausse de la valeur de la tonne de carbone prévue à l'article 1er de la loi relative à la transition énergétique, et d'inscrire en conséquence les objectifs pour 2018 et 2019 dans le tableau de la fiscalité des carburants qui figure dans le code des douanes.

Le prix de l'énergie ayant fortement baissé, la trajectoire de la « contribution climat énergie » n'est plus adaptée. Il faut l'accélérer pour qu'elle conserve l'effet escompté, par exemple pour qu'il reste avantageux d'effectuer des travaux d'économie d'énergie. C'est d'ailleurs ce que recommande France Stratégie dans l'un de ses rapports.

Quant à l'amendement I-CF 342, c'est un amendement de repli qui tend simplement à appliquer dès 2017 le prix du carbone prévu pour 2018.

M. Éric Alauzet. Mon amendement tend à honorer l'engagement à aligner le sort fiscal du gazole sur celui de l'essence, en augmentant d'un centime la fiscalité sur le litre de diesel et en diminuant d'un centime celle qui s'applique à l'essence. J'aimerais connaître les intentions du Gouvernement à ce sujet ; à vrai dire, c'est de lui qu'aurait dû venir la mesure.

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. L'amendement I-CF 459 vise à augmenter de 2 centimes par litre les tarifs TICPE au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF), afin que celle-ci puisse aller vers l'équilibre budgétaire pour l'exercice 2017.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement I-CF 363 entraînerait une augmentation de taxe de près de 2 milliards d'euros, dont les deux tiers pèseraient sur les ménages. J'y suis très défavorable. Je vous entends s'agissant du prix de l'énergie, madame Sas, mais, pour un ménage composé de deux parents et deux enfants, la fiscalité énergétique s'est déjà alourdie de 200 à 300 euros au fil des ans, sans lien avec le revenu.

Même avis sur l'amendement I-CF 342, ainsi que sur l'amendement I-CF 459, pour les mêmes raisons.

M. Dominique Lefebvre, président. Nous sommes confrontés à un problème de méthode parlementaire. L'année dernière, à la demande du

Gouvernement, nous avions renvoyé l'ensemble des discussions sur la fiscalité écologique à la loi de finances rectificative. La Rapporteure générale l'a dit ce matin, un quart de nos amendements portent sur ce sujet. Je suggère donc que nous redéposions la plupart d'entre eux en séance afin d'entendre le ministre, qui nous proposera certainement de clarifier la situation d'ici à la loi de finances rectificative et de distinguer alors celles des dispositions qui pourraient être retenues. À ce stade, je ne le crois pas fermé à la discussion. Le problème est qu'il est pour l'instant très difficile de faire le tri, ce qui entraîne des propositions d'augmentation des prélèvements obligatoires qui ne sont guère de saison.

Mme Véronique Louwagie. Je suis d'accord avec la Rapporteure générale s'agissant de la charge que ces amendements feraient peser sur les ménages. Cela étant, l'équilibre du budget de l'AFITF pose un véritable problème : il ne sera pas atteint en 2017 ; quant à 2018, nous allons dans le mur !

Mme Eva Sas. Véronique Louwagie a raison : si autant d'amendements vont dans le même sens, c'est que l'on s'accorde sur tous les bancs pour considérer que le financement de notre politique de transport pose un vrai problème. Le secrétaire d'État chargé des transports a lui-même dit que 2,8 milliards d'euros seraient nécessaires, plutôt que les 2,2 milliards actuellement prévus. Il nous faut réfléchir très sérieusement à cette question si nous ne voulons pas nous trouver dans l'impasse.

Des amendements ultérieurs tendent à déplafonner la part de la TICPE consacrée à l'AFITF. Il s'agit d'un ensemble que nous avons conçu comme tel : pour financer notre politique de transport, il faut à la fois augmenter la fiscalité du diesel et procéder à ce déplafonnement.

M. Éric Alauzet. Dominique Lefebvre m'a en partie répondu à propos des intentions du Gouvernement. Il fallait que ce soit dit : en la matière, tout n'est pas prêt et il est possible que nous traitions de ces sujets dans le cadre du projet de loi de finances rectificative.

J'appelle l'attention de la Rapporteure générale sur les différences entre les amendements en discussion. Ceux d'Eva Sas concernent la « contribution climat énergie » et auraient un impact de 1,7 milliard ; le mien tend à harmoniser la taxation du gazole et de l'essence, et représente un alourdissement fiscal de 300 millions d'euros.

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

Elle en vient alors à l'amendement I-CF 193 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Lorsque l'on a créé la « contribution climat énergie », on s'est fondé sur les émissions de gaz à effet de serre provenant de chaque source d'énergie, sur la base d'une valeur de la tonne de carbone qui a été fixée à 7 euros en 2014, puis à 22 euros cette année, et qui doit passer à 30,50 euros en 2017. Mais on a oublié le gaz de pétrole liquéfié (GPL), qui,

lorsqu'il est utilisé comme combustible, n'est pas soumis à ce signal-prix alors qu'il s'agit bien d'un produit pétrolier.

Il est donc proposé de lui étendre la « contribution climat énergie » en fonction de la base carbone de l'ADEME.

Les recettes attendues sont estimées à 122 millions d'euros en 2017. L'effet de la hausse ne sera pas dramatique, le prix du gaz ayant beaucoup baissé. En outre, la fin de l'exemption de TICPE pour les GPL dans leur usage non résidentiel incitera les acteurs économiques à fonder leurs choix non sur la fiscalité, mais sur les qualités environnementales et énergétiques relatives des différents combustibles.

Ce n'est pas un amendement qui coûte, c'est un amendement qui rapporte !

Mme la Rapporteure générale. Vous pointez une difficulté réelle, mais la solution que vous proposez pour y remédier entraînerait dès 2017 une augmentation de taxe que vous estimez vous-même à 122 millions d'euros, ce qui est important. Peut-être faut-il y réfléchir à nouveau car cela pourrait être trop brutal pour les entreprises concernées.

M. Charles de Courson. Et proposer une évolution progressive sur cinq ans ?

Mme la Rapporteure générale. C'est peut-être préférable, en effet.

M. Charles de Courson. Dans ce cas, je le redéposerai après l'avoir retravaillé en ce sens.

L'amendement est ***retiré****.*

*

* *

Article additionnel après l'article 11

Limitation de la hausse en 2017 du tarif de TICPE applicable au carburant GNV

La commission aborde alors l'amendement I-CF 276 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'augmentation de plus de 60 % de la fiscalité du GNV envisagée par le projet de loi ne me paraît pas tenir compte de la dimension alternative de ce carburant essentiel, qui concourt aux objectifs légaux de réduction d'émission de CO_2, de particules et autres polluants atmosphériques.

L'amendement propose donc de préserver l'avantage compétitif du GNV en réduisant la hausse de sa fiscalité. Cela évitera de pénaliser ses utilisateurs, notamment les PME de transport routier de marchandises qui ont investi dans ce carburant durable.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement, plutôt vertueux sur le plan écologique, ne coûte sans doute que 1 à 2 millions d'euros…

Mme Marie-Christine Dalloz. De plus, il serait cohérent de l'adopter puisque nous avons déjà donné tout à l'heure un signal positif concernant le GNV.

Mme la Rapporteure générale. Sagesse.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 276* ***(amendement n° I-301)****.*

*

* *

Après l'article 11

Elle en vient ensuite aux amendements identiques I-CF 118 de M. Jean-Louis Gagnaire, I-CF 209 de M. Charles de Courson, I-CF 251 de Mme Marie-Christine Dalloz, I-CF 370 de M. Éric Alauzet et I-CF 451 de la commission du développement durable.

M. Jean-Louis Gagnaire. Je propose ici d'harmoniser les taxations, car, au fil des amendements, on aboutit à des incohérences. Les biogaz devraient être considérés comme tels, qu'ils soient ou non mélangés à du gaz naturel. Ce genre d'aberrations est sans doute notre œuvre collective. Je suis donc prêt à retirer mon amendement pour que nous nous en expliquions dans l'hémicycle.

L'amendement I-CF 118 est ***retiré****.*

M. Charles de Courson. J'ai toujours soutenu qu'il fallait taxer les énergies non renouvelables et ne pas taxer les énergies renouvelables. Pour respecter ce principe, il suffit d'établir un prorata. C'est ce que nous proposons en préconisant de prendre en considération le caractère renouvelable du bioGNV dans le taux de TICPE qui lui est appliqué. C'est logique !

Mme Marie-Christine Dalloz. Mon amendement est identique. La mesure est en effet logique. La notion de traçabilité est ici fondamentale.

M. Éric Alauzet. Depuis deux ans, depuis que la contribution énergie climat existe, cela fait quatre fois que je dépose cet amendement. Jusqu'à présent, j'étais seul à le faire. En disant cela, je veux simplement montrer que cette proposition vient de loin et qu'elle n'a rien de circonstanciel. Il y a là une anomalie, une ambiguïté qu'il faut dissiper : est-ce d'une énergie renouvelable que nous parlons, oui ou non ?

Le biogaz fabriqué par les paysans et directement réinjecté dans les tracteurs n'est pas assujetti à la « contribution climat énergie » ; le même biométhane – il change à peine de nom – l'est, sous prétexte qu'il est réinjecté dans le réseau. Et que l'on ne m'objecte pas que l'on ne sait pas compter les molécules de gaz qui entrent dans le réseau ! On peut le faire aussi bien que pour les électrons qui sortent d'un capteur photovoltaïque !

M. le rapporteur pour avis de la commission du développement durable. Je me joins aux arguments déjà développés. Il faut distinguer le carburant bioGNV grâce à la certification de son origine.

Mme la Rapporteure générale. L'année dernière, nous avions proposé d'organiser un rendez-vous avec les douanes, qui nous ont répété cette année que la traçabilité est impossible une fois que le gaz a été injecté dans le réseau. Je ne suis pas spécialiste du sujet ; je peux prévoir un nouveau rendez-vous d'ici à la semaine prochaine, si vous le souhaitez. Mais il faudra venir !

M. Charles de Courson. Ce vieil argument de la direction des douanes ne tient pas.

Mme la Rapporteure générale. Vous le leur direz.

M. Charles de Courson. Il ne faut pas nous prendre pour des zozos ! On sait bien quelle proportion de chaque gaz on a injectée dans le réseau ; il suffit d'établir un prorata sur cette base.

M. Dominique Lefebvre, président. Mes chers collègues, retirez-vous vos amendements compte tenu de la proposition de la Rapporteure générale, sachant que vous pourrez les redéposer en vue de notre réunion au titre de l'article 88 pour en discuter avec le ministre responsable des douanes ?

Les amendements sont ***retirés****.*

La commission est saisie des amendements identiques I-CF 28 de M. Lionel Tardy et I-CF 219 de M. Charles de Courson.

M. Lionel Tardy. Ce texte ne contient pas de mesure fiscale ; en voici donc une, destinée à soutenir les producteurs de lait.

Le secteur laitier connaît une situation particulièrement grave, et ce à chaque étape de la chaîne, de la production à la transformation. En zone de montagne, la collecte du lait entraîne un surcoût non négligeable, qui risque à terme de mettre en péril cette activité vitale.

Mon amendement vise à compenser ce coût en exonérant de TICPE la collecte du lait dans les exploitations agricoles situées en zone de montagne.

M. Charles de Courson. Le coût de la collecte du lait, dans certaines zones, empêche toute compétitivité en matière laitière : on détruit ainsi l'une des rares activités subsistant dans ces régions.

M. Christophe Caresche. Je rappelle que le lait est payé beaucoup plus cher en montagne qu'ailleurs, puisqu'il sert à fabriquer des fromages : il n'y a donc pas de problème pour les producteurs de lait en montagne.

Mme la Rapporteure générale. Ces deux amendements procèdent d'une bonne intention, mais, à trois reprises, font référence à des textes réglementaires.

Par ailleurs, ils risquent d'être contrariés par le droit européen, car le cas qu'ils évoquent ne figure pas dans la liste des exonérations prévues par les articles 12 à 14 de la directive du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise.

Je ne donnerai donc pas un avis favorable, car la disposition risque de provoquer des difficultés juridiques.

M. Charles de Courson. Je retire mon amendement, mais le déposerai à nouveau dans une rédaction renvoyant à un décret.

Les amendements sont ***retirés****.*

La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF 355 et I-CF 357 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. La « contribution climat énergie » et la convergence diesel-essence ne s'appliquent pas aux transports routiers, ce qui constitue une aberration. Cet amendement vise à les y soumettre à partir de 2017, et à rattraper l'année 2016.

Le second amendement propose d'appliquer la « contribution climat énergie » et la convergence diesel-essence pour l'année 2017, sans rattrapage de l'année 2016.

La contribution avait pour objet de limiter les émissions polluantes du transport routier. La situation actuelle est aberrante. Il faut y remédier.

Mme la Rapporteure générale. La mesure proposée représente une hausse de TICPE de 6 centimes par litre de gazole. J'observe par ailleurs que les taxis et les autocars bénéficient aussi d'un tarif spécifique pour ces taxes. Avis défavorable.

Mme Eva Sas. Je rappelle que mon premier amendement représente 6 centimes, et le second 3 centimes. Je ne vois pas sur quoi on pourrait se fonder pour avancer que les ménages peuvent payer 3 centimes de plus, mais pas les transporteurs routiers. Soit on a des objectifs écologiques, soit on n'en a pas.

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

Puis elle examine les amendements identiques I-CF 117 de M. Jean-Louis Gagnaire, I-CF 208 de M. Charles de Courson, I-CF 250 de Mme Marie-Christine Dalloz, I-CF 369 de M. Éric Alauzet et I-CF 452 de la commission du développement durable.

M. Jean-Louis Gagnaire. Comme les autres amendements de cette série, mon amendement propose d'exonérer de la taxe sur la consommation de gaz naturel (TICGN) le biométhane injecté dans les réseaux.

M. Charles de Courson. Il s'agit de chercher à établir une fiscalité cohérente : ce qui est renouvelable ne doit pas être taxé, ce qui ne l'est pas est taxé.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement vise à exonérer de la TICGN le biométhane injecté dans les réseaux au même titre que celui qui est valorisé directement sur site. La distorsion de traitement existant entre les deux procédés se conçoit mal. C'est pourquoi nous proposons une harmonisation.

M. Éric Alauzet. Il s'agit exactement de ce que j'ai déjà dit sur la TICPE, mais la perte de recettes pour les finances publiques s'élève cette fois-ci à 4 millions d'euros.

Mme la Rapporteure générale. Nous allons vous proposer une réunion avec les services des douanes : ces questions pourront être abordées à cette occasion.

*Les amendements sont **retirés**.*

La commission examine l'amendement I-CF 125 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. Cet amendement a pour objet de contenir la différence de concurrence dont souffrent nos entreprises en annulant la hausse de la TICGN initialement prévue pour 2017. Je propose de maintenir ce taux à son niveau de 2016. Il me semble en effet qu'il est temps de marquer une pause, car la croissance est faible et a besoin d'être confortée.

*Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle est saisie des amendements identiques I-CF 111 de M. Marc Goua et I-CF 461 de la commission du développement durable.

M. Marc Goua. Cet amendement est parfaitement légitime ; néanmoins, je vais le retirer. Il existe un risque social important et la disposition proposée nécessiterait d'être accompagnée de mesures, car elle ne manquerait pas d'entraîner la fermeture de centrales à charbon. D'autres centrales de ce type étant appelées à fermer, je solliciterai ces mesures d'accompagnement le moment venu.

Les amendements sont ***retirés****.*

La commission examine l'amendement I-CF 127 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. Nous sommes dans la même logique que précédemment au sujet de la consommation de gaz naturel, mais ici il s'agit du charbon. Afin d'éviter une distorsion de concurrence pénalisant les négociants français, je propose de marquer une pause dans la revalorisation initialement prévue de la taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC).

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

Elle étudie ensuite l'amendement I-CF 364 M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement propose la création d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « amont ». Les déchets vertueux, comme les plastiques recyclables, font l'objet d'une taxe destinée à participer à leur traitement, alors que les produits stockés en décharge avant incinération en sont exempts. Il est proposé de rétablir l'équilibre en taxant également tous ces déchets.

M. Charles de Courson. Cette mesure coûterait 300 à 400 millions d'euros !

Mme la Rapporteure générale. Présentée de la sorte, l'intention semble bonne. Elle risque toutefois de conduire à une certaine complexité en encourant un risque constitutionnel d'incompétence négative sur les modalités de recouvrement de la taxe, que votre amendement ne précise pas.

Ne serait-il pas préférable de soutenir les produits les plus écologiques au lieu de pénaliser ceux qui le sont moins ? Ce sujet, abordé à plusieurs reprises, pourrait à nouveau être évoqué avec le ministre, même si vous avez repris la rédaction en précisant cette fois que l'ADEME dresserait une liste des produits générant des déchets.

À ce stade je vous suggère de retirer l'amendement et de reprendre le débat en séance publique.

M. Charles de Courson. Tous les produits ne sont pas recyclables. Or cet amendement propose de les taxer tous, alors que, parfois, il n'existe pas de filière de recyclage, la technologie faisant défaut. Aussi cette mesure me paraît-elle excessive.

M. Éric Alauzet. La Rapporteure générale invoque l'incompétence négative : pour ma part, j'invoque l'iniquité fiscale. Il faut effectivement soutenir les produits écologiques. C'est pourquoi d'autres de mes amendements proposent d'utiliser cette recette pour baisser le taux de TVA applicable aux filières de prévention, de recyclage et de réutilisation, afin de créer une réelle différence entre les produits recyclables et les autres.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, elle ***rejette*** *ensuite l'amendement I-CF 365 de M. Éric Alauzet.*

Puis elle aborde les amendements identiques I-CF 119 de M. Jean-Louis Gagnaire, I-CF 210 de M. Charles de Courson, I-CF 253 de Mme Marie-Christine Dalloz et I-CF 371 de M. Éric Alauzet.

M. Jean-Louis Gagnaire. L'amendement I-CF 119 est défendu.

M. Charles de Courson. Je retire l'amendement I-CF 210, car il est rédigé de telle manière que le quantum concernant le bioGNV se situe à l'intérieur des biocarburants. Ainsi, il ne vient pas en plus, mais s'inscrit en quelque sorte en moins.

L'amendement I-CF 210 est ***retiré****.*

Mme Marie-Christine Dalloz. Le présent amendement a pour objectif de soutenir le développement des énergies renouvelables dans les transports en facilitant le développement du biométhane carburant (bioGNV). L'utilisation du bioGNV commence à se développer, notamment, au sein des flottes des collectivités territoriales, aboutissement de la mise en place d'une filière de production de ce carburant renouvelable largement portée par les agriculteurs.

Il s'agit d'inciter au développement du bioGNV en le faisant bénéficier du mécanisme d'obligation d'incorporation de biocarburant à compter du 1er juillet 2017. Cette mesure ne déséquilibrerait pas les autres filières de la mobilité durable.

M. Éric Alauzet. L'amendement I-CF 371 est défendu.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *les amendements I-CF 119, I-CF 253 et I-CF 371.*

Puis elle examine les amendements identiques I-CF 177 de M. Pascal Cherki, I-CF 289 de M. Nicolas Sansu, I-CF 332 de M. Romain Colas et I-CF 353 de Mme Eva Sas.

M. Pascal Cherki. Je souhaite présenter une série d'amendements ayant trait au mode de financement de l'aide publique au développement (APD).

Cela me fait mal au cœur de le dire, mais je dois rappeler que, en 2011, dernier exercice budgétaire de la précédente majorité, l'APD représentait 0,46 % du revenu national brut (RNB). Aujourd'hui, en intégrant la hausse prévue par le projet de loi de finances pour 2017, elle ne représente plus que 0,37 % du RNB. Ainsi, sous notre majorité, le pourcentage du RNB consacré à l'aide publique au

développement a reculé. Au regard de la filiation politique dans laquelle je m'inscris, cela me pose problème.

Ce problème ne s'exprime pas seulement en pourcentage, mais aussi en valeur absolue. En crédits budgétaires, les missions d'aide au développement ont été substantiellement amputées, mais compensées par l'affectation de taxes, dont celle sur les billets d'avion ou celle sur les transactions financières (TTF) que nous avons progressivement augmentée. Pour 2016, en cumulant les crédits budgétaires des programmes 110 et 209 de la mission *Aide publique au développement* et des taxes affectées, il y a 113 millions d'euros de moins qu'en 2011.

C'est une grave question qui se pose aux élus de la majorité : pourrons-nous, à la fin du quinquennat, présenter un bilan au moins comparable à celui de nos prédécesseurs, ou aurons-nous un moins bon bilan ? Pour ma part, je souhaite que le nôtre soit comparable, voire supérieur. Au-delà des questions de majorités politiques, il s'agit de respecter la parole de la France. Cette dernière s'est engagée devant les Nations Unies – puisque cela fait désormais partie des objectifs de développement durable – à consacrer 0,7 % de son RNB à l'aide publique au développement. Nous avons régressé depuis cinq ans, mais réitéré cet engagement en 2015 à la tribune des Nations Unies. En Europe, six pays consacrent ce pourcentage à l'APD : le Luxembourg, le Danemark, la Norvège, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Le second engagement que nous ne tenons pas, pris au cours d'un conseil des ministres des affaires étrangères en 2015, est de consacrer 0,15 % de notre aide publique au développement aux pays les moins avancés, puis 0,20 % d'ici à 2030. Or, aujourd'hui, nous en sommes à 0,10 %, alors que sept pays européens le font – le Luxembourg, la Suède, la Norvège, le Royaume-Uni, le Danemark, la Finlande et l'Irlande – et alors que nombre des pays concernés se situent en Afrique subsaharienne et sont d'anciennes colonies françaises.

Si l'on considère que tout va bien, ne faisons rien ! Mais si l'on considère que, en cinq ans, la gauche ne peut pas avoir fait moins bien que Nicolas Sarkozy, alors il faut remettre des moyens. L'une des façons de le faire consiste à réintroduire les transactions *intra-day* dans l'assiette de la TTF. Nous avions adopté cette mesure l'année dernière, le ministre nous avait demandé d'en décaler l'effet budgétaire, nous avions suivi son avis et le Conseil constitutionnel nous avait censurés.

Je propose donc que, cette fois, que nous réintégrions la mesure et qu'elle entre en vigueur au 1er janvier 2017. Cela permettrait d'augmenter substantiellement les crédits de l'APD, et de permettre au Président de la République d'avoir honoré la parole de la France au terme de son quinquennat.

M. Nicolas Sansu. Je ne présenterai pas cet amendement à travers le prisme de l'APD, mais bien à travers celui de la taxe sur les transactions financières. J'entends bien que certaines taxes peuvent être affectées : j'estime

toutefois que l'exécution budgétaire constitue un tout composé des recettes et des dépenses. Je souscris néanmoins à l'engagement pris par la France, bien avant l'actuel quinquennat, de consacrer 0,7 % de son RNB à l'aide publique au développement.

Cependant, élargir la TTF aux opérations *intra-day* permettrait de réduire la spéculation, et donc la financiarisation de l'économie, et d'espérer voir cette financiarisation s'éteindre – ce qui serait le bonheur suprême.

Certes, cet amendement peut apporter des fonds à l'APD, mais il s'agit surtout de montrer qu'il est possible de financer autrement notre économie. Nous avons adopté cette mesure l'année dernière et elle a été cassée par le Conseil constitutionnel : je ne souhaiterais pas que le Gouvernement, cette année, fasse mine de l'ignorer.

M. Dominique Lefebvre, président. Mon cher collègue, comme moi, vous étiez dans l'hémicycle : c'est à l'initiative de notre collègue professeur de droit émérite Roger-Gérard Schwartzenberg que cette mesure a alors été adoptée. Vous savez que le Conseil constitutionnel a annulé la disposition, non pas pour des raisons de fond, mais de procédure budgétaire.

M. Romain Colas. J'ai toujours préféré les plaidoyers aux réquisitoires : aussi vais-je plaider pour que l'on alimente l'aide publique au développement, en me tournant vers l'avenir, et pas dans le souci de régler des comptes. Ma préoccupation est de rendre opérant un système : celui de la taxation des transactions *intra-day* sur lequel nous avions trouvé un accord l'an dernier.

Ce n'est d'ailleurs pas sur le fond que le Conseil constitutionnel a censuré cette mesure. Il s'agissait d'un dispositif de compromis proposé à l'époque par le président de mon groupe. Il s'agit de remettre l'ouvrage sur le métier, puisque nous avons délibéré de façon imparfaite l'année passée, et de permettre la progression de cette taxe.

Je rappelle qu'il était prévu, avec l'abondement de l'APD, de développer des financements innovants. L'idée de la taxe sur les transactions *intra-day* fait son chemin à l'échelon européen, et la France, pionnière en ce domaine, doit y prendre toute sa part.

Mme Eva Sas. L'objet de l'élargissement de cette taxe est bien de décourager une dérive dangereuse pour la stabilité du système financier, et de décourager les opérations spéculatives. Il me semble qu'une majorité d'entre nous partage l'idée d'étendre la TTF aux transactions *intra-day*. Il serait bon que nous puissions avancer, à l'heure où l'Union européenne elle-même mène une réflexion sur ce sujet.

M. Jean-François Mancel. Je souscris pleinement aux propos tenus par notre collègue Pascal Cherki, avec lequel nous partageons les mêmes idées au sujet de la situation très grave de l'aide publique au développement, et nous

aurons l'occasion d'en reparler lors du débat en séance publique. Pour ma part, j'ai déposé, à l'article 17 du présent projet de de finances, un amendement, qui apporte une réponse au manque de crédits disponibles pour l'APD.

En revanche, l'année dernière, j'ai voté la taxation des transactions *intra-day*, car je considérais qu'elle constituait une solution propre à améliorer les moyens mis à la disposition du Gouvernement pour l'APD. Toutefois, je ne le ferai pas cette année. Premièrement parce que, depuis, le « *Brexit* » est survenu. Dès lors, le Gouvernement, les collectivités territoriales, la région d'Île-de-France et la mairie de Paris tâchent de faire valoir les atouts de la place de Paris afin d'y attirer les opérateurs financiers qui, considérant que sortir de l'Union européenne n'est pas une bonne chose pour le Royaume-Uni, sont susceptibles, demain, de quitter Londres. Or nous n'avons qu'un seul concurrent : Francfort. Il est évident que, les Allemands n'appliquant aucune taxe de cette sorte, si nous agitons la menace d'une nouvelle taxe aux yeux des opérateurs financiers, ils préféreront aller à Francfort. Aussi, pour des raisons surtout symboliques, il me semblerait maladroit de créer cette taxe cette année.

En second lieu, je rappelle que les dix ministres de l'Union européenne qui sont concernés par la réflexion sur la TTF européenne se sont réunis lundi dernier, et ont rappelé qu'ils étaient susceptibles d'aboutir à une solution commune au mois de décembre prochain. Dans ces conditions, avons-nous intérêt à anticiper aujourd'hui, au risque de devenir ceux qui feraient peur aux opérateurs financiers susceptibles de choisir Paris plutôt que Francfort ?

C'est pour ces raisons que j'ai changé d'avis entre l'année dernière et cette année.

M. Alain Chrétien. Notre collègue Jean-François Mancel a parfaitement exposé les raisons pour lesquelles nous refuserons ces amendements : il a tout le soutien de notre groupe.

M. Dominique Baert. Une certaine confusion règne au sujet de ces amendements. Certes, l'intention est louable, et je peux me reconnaître dans la démonstration et les trémolos politiques de Pascal Cherki. Je considère cependant que les moyens proposés ne sont pas les bons, car la rédaction proposée commet un amalgame malheureux entre la transaction à haute fréquence et les échanges *intra-day*. Je rappelle que le *trading* de haute fréquence a déjà été taxé depuis 2012, et que, de ce fait, son assiette a disparu, car ses acteurs ont quitté la France. La taxation de *l'intra-day* aura le même effet : l'assèchement de la matière que l'amendement espère taxer, alors même que *l'intra-day* est facteur de liquidité boursière, et qu'il serait regrettable de s'en priver.

La vraie question est avant tout celle de l'affectation de la TTF à l'APD. Pour y répondre, il ne faudrait pas commettre une nouvelle erreur de taxation qui aurait des conséquences certaines sur Euronext. Il y a loin de la coupe aux lèvres,

entre les espérances des auteurs de ces amendements et la réalité de ce qui sera perçu du fait de l'assèchement de l'assiette.

D'autre part, ce serait adresser un très mauvais signal au moment où le Gouvernement a essayé de prendre des engagements pour rendre crédible la place financière de Paris dans la nouvelle donne issue du « *Brexit* ».

Pour ces raisons, je ne peux pas me rallier à ces amendements.

M. Christophe Caresche. Il me semble distinguer une confusion dans les objectifs poursuivis au sujet de la TTF. On nous dit qu'il existe deux objectifs : l'un est de limiter la spéculation, l'autre de rechercher des financements nouveaux, dits innovants. Ces deux objectifs sont parfaitement contradictoires. L'objet de la taxation des transactions, qui était celui de James Tobin au départ, est d'encourager les comportements vertueux, et de décourager un certain nombre de comportements spéculatifs. Si la taxe atteint son but, son assiette, par définition, est tuée, et James Tobin avait été très clair sur ce point : une fois son objectif atteint, la taxe n'existe plus. Dans ces conditions, on se trompe en croyant que la TTF offrira une recette pérenne. Voyez ce qui se passe sur le marché des quotas d'émission, qui financent en partie l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) : chaque année, nous rencontrons de grandes difficultés, car ce mode d'intervention ne garantit pas une taxe pérenne. Le problème du financement de l'APD doit être réglé par des moyens budgétaires, non pas par une taxe sur les transactions financières.

Il me semble qu'il y a en effet une confusion entre les transactions *intra-day*, qui s'effectuent dans la journée, et les transactions haute fréquence. En ce qui concerne l'*intra-day*, un marché a besoin de contreparties : sinon, il n'y a plus de marché. C'est pourquoi il me semble difficile d'intégrer l'*intra-day* dans l'assiette.

Notre collègue Romain Colas l'a dit : une discussion à l'échelon européen est en cours. Je crois savoir qu'elle progresse : le commissaire Pierre Moscovici a considéré que la réunion des dix ministres allait aboutir à des résultats. Pourquoi prendre des dispositions dans la loi de finances, alors que, demain, une décision pourrait être prise au niveau européen, qui nous amènerait probablement à revoir ce que nous aurions fait ?

Mme Monique Rabin. Comme l'an dernier, nous recherchons des moyens de financer l'APD. Je partage pleinement le point de vue de mes collègues qui considèrent qu'il faut mettre cette question à profit pour limiter la spéculation. D'aucuns ont considéré que, dans le contexte du « *Brexit* », ce serait un mauvais signal à adresser au regard de l'attractivité de la place financière de Paris. Je rappelle qu'une taxe sur les transactions financières existe depuis très longtemps au Royaume-Uni ; elle taxe les achats d'actions d'entreprises britanniques à 0,5 %, ce qui n'a jamais empêché Londres d'être l'une des premières places financières du monde. Nous n'avons donc, me semble-t-il, aucune crainte à avoir à cet égard.

Je rappelle, par ailleurs, que la France et l'Allemagne font partie des dix pays qui viennent de parvenir à un accord, le 10 octobre dernier. Si nous nous appuyons sur cet accord, nous n'avons pas non plus à craindre la concurrence de l'Allemagne en la matière.

En outre, la négociation d'un accord européen plus global est en cours ; ce serait un très bon signe si la France, par le truchement de son Parlement, instituait cette taxe.

M. Charles de Courson. Quel est le but poursuivi ? Lutter contre la spéculation ? Fort bien, faites-le : il n'y aura plus de spéculation en France ; elle se délocalisera dans d'autres pays. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé pour la haute fréquence, qui n'existe plus en France. Que cela nous plaise ou non, ce que dit notre collègue Dominique Baert est exact.

Si, pour essayer d'éviter la chute continue de l'aide publique au développement – et Pascal Cherki a raison, les chiffres sont là –, vous croyez efficace de recourir à la taxation des flux financiers, vous n'y parviendrez pas. Si vous créez cette taxe dans un cadre national, soyez assurés qu'il n'y aura plus d'assiette. La seule solution serait le cadre européen, et je ne suis même pas sûr qu'un accord européen large pourrait avoir un effet de substitution par rapport à la place de New York ! C'est un accord international qu'il faudrait passer.

M. Nicolas Sansu. Si l'on pense que nous sommes ici dans le lieu de l'impuissance politique face aux marchés financiers, il faut le dire clairement ! Charles de Courson ou Christophe Caresche nous expliquent que le pouvoir doit être abandonné aux marchés financiers et que nous ne pouvons rien faire !

M. Christophe Caresche. Vous jouez du violon !

M. Nicolas Sansu. La taxe sur les transactions financières était un engagement de tous les candidats se réclamant de la gauche lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012. Elle est venue en débat lors de l'examen des quatre lois de finances précédentes : aujourd'hui, on nous demande d'attendre le mois de décembre, mais nous ignorons de quelle année. Cela suffit !

M. Pascal Cherki. L'année dernière, nous avions voté le dispositif. Nous avions simplement discuté de la date d'entrée en vigueur de la taxe. Depuis, Jean-François Mancel a changé d'avis – mais c'est son droit. Si nous nous déjugeons aujourd'hui, il faudra expliquer pourquoi. Pour ma part, je ne modifierai pas ma position à cause du « *Brexit* ».

M. Charles de Courson. Moi non plus !

M. Nicolas Sansu. On s'occupe des pauvres ou des traders ?

M. Pascal Cherki. Certains de nos collègues, dont la sincérité n'est pas en cause, m'ont dit être défavorables à l'élargissement de l'assiette, mais favorables à

l'inscription de crédits budgétaires destinés à l'aide au développement. C'est pourtant le contraire que nous faisons depuis cinq ans, puisque nous avons systématiquement réduit les crédits des programmes 209 et 110 et compensé une partie de ces baisses par une augmentation de l'affectation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion et celle sur les transactions financières, élargi l'assiette de cette dernière et augmenté les plafonds. C'est une farce de dire que l'on va augmenter les affectations budgétaires directes, sans que le Gouvernement annonce qu'il ne respectera pas la règle des 3 % ou qu'il reviendra sur certaines mesures qu'il a lui-même proposées. C'est précisément parce qu'il évolue dans un cadre de contraintes budgétaires qu'il a déplacé le curseur en supprimant des affectations budgétaires directes pour les compenser par des taxes affectées. Pour financer l'aide publique au développement, nous n'avons pas d'autre choix que d'augmenter le volume du produit des taxes.

Mme la Rapporteure générale. Permettez-moi de donner quelques chiffres pour que notre débat se fonde sur des données objectives. La taxe sur les transactions financières a rapporté 199 millions d'euros en 2012 et son produit sera de 1,097 milliard d'euros en 2016. Pour 2017, il est prévu qu'il atteigne 1,106 milliard d'euros. On ne peut donc pas dire que la France n'a pas mis en œuvre la taxe sur les transactions financières, à moins de raisonner dans un autre univers mathématique, où 1,097 milliard serait inférieur à 199 millions…

Le seul autre pays européen qui applique cette taxe est le Royaume-Uni, mais la *stamp duty* y procure un montant beaucoup plus faible. Quant à l'accord intervenu lundi dernier, il n'est pas encore entré en vigueur.

S'agissant de l'affectation de cette taxe, je rejoins les propos de Pascal Cherki sur l'aide au développement. Toutefois, il me paraît dangereux de ne lier l'aide au développement qu'à la taxe sur les transactions financières, car elle doit bénéficier d'un vrai soutien, direct.

Je tiens à préciser que les transactions *intra-day* ne sont pas des opérations à haute fréquence. Dans une même journée, vous pouvez acheter cent actions Alcatel parce qu'un client vous l'a demandé, et en vendre dix parce que c'est ce que veut un autre client. À la fin de la journée, vous paierez à la chambre de compensation une taxe sur quatre-vingt-dix actions. C'est bien le soir que l'on fait le bilan des courses : Société Générale doit tant à Crédit lyonnais qui doit tant à BNP Paribas, *etc*. Peut-être le *trading* à haute fréquence n'a-t-il pas été suffisamment encadré. En tout cas, de premiers pas ont été faits avec la loi de séparation et de régulation des activités bancaires de 2013. Mais sans doute faudra-t-il aller plus loin.

Je reste sur la position que j'avais exprimée l'année dernière dans l'hémicycle : je suis défavorable à ce dispositif, et il me semble désastreux, voire insultant pour l'aide au développement, de la lier à la taxe sur les transactions financières.

M. Nicolas Sansu. Ce n'est pas ce que j'ai fait !

Mme la Rapporteure générale. Tant que l'on n'a pas le bilan exact des courses, à la fin de la journée, on ne sait pas comment appliquer la taxe. Nicolas Sansu me répondra que c'est de l'impuissance politique. Mieux vaut encadrer le *trading* à haute fréquence que de faire de *l'intra-day*.

M. Dominique Lefebvre, président. Vouloir atteindre deux cibles avec une seule balle me pose problème, car on risque fort de n'en atteindre aucun. Vouloir financer l'aide au développement avec une taxe de rendement, pourquoi pas ? Mais il me paraît contradictoire de vouloir obtenir un résultat financier avec une taxe que l'on présente comme dissuasive. Vouloir, par posture, inscrire des crédits alors qu'ils ne sont pas consommés, ne fait pas avancer les choses. On s'est seulement fait plaisir.

Chacun ici se félicite, je crois, qu'une négociation internationale soit enfin sur le point d'aboutir au mois de décembre prochain. Ce genre de dispositif sera toujours plus efficace s'il est mis en œuvre par dix pays, même s'il s'agit de dix pays seulement sur les vingt-huit que compte l'Union européenne.

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

La commission examine les amendements identiques I-CF 178 de M. Pascal Cherki, I-CF 285 de Mme Véronique Massonneau, I-CF 290 de M. Nicolas Sansu et I-CF 354 de Mme Eva Sas.

M. Pascal Cherki. Nous poursuivons notre réflexion pour voir comment on peut trouver de l'argent pour l'aide au développement.

J'ai vu que le lobby bancaire avait remporté une première victoire. En tout cas, certains de ses arguments ont trouvé un écho ici. Pour ma part, je défends le lobby des associations qui veulent augmenter l'aide au développement.

Puisque nous ne sommes pas parvenus à élargir l'assiette de la taxe, nous proposons de porter le taux de la TTF de 0,2 % à 0,5 %. Je cherche toutes les solutions concrètes pour faire en sorte que, si la France ne parvient pas à consacrer 0,7 % du RNB avant la fin du quinquennat, ce taux ne soit pas en dessous de son niveau de 2012.

Chers collègues, si vous croyez que nous allons pouvoir faire face aux immenses besoins qui existent en matière d'aide au développement en augmentant les crédits budgétaires alors que les programmes de la mission *Aide publique au développement* ont été amputés de 700 millions d'euros depuis cinq ans pour être remplacés par des affectations de taxe, vous vous mentez à vous-mêmes. Le budget prévoit une hausse des programmes de 5 %, soit plus de 100 millions d'euros. Compte tenu du cadrage budgétaire, je pense que le Gouvernement n'ira pas au-delà pour le moment. Si l'on veut vraiment favoriser l'APD, et pas

seulement avec des trémolos dans la voix, il faut augmenter les crédits. C'est pourquoi je vous propose de fixer le taux de la TTF à 0,5 %.

M. Éric Alauzet. Certains députés n'ont pas voté l'amendement précédent au motif qu'il fallait une mesure plus structurelle. Malgré les difficultés budgétaires actuelles, nous avons la possibilité, avec l'amendement I-CF 285, de montrer que l'on peut faire des efforts en atteignant les niveaux d'aide qui étaient ceux du début de la législature.

M. Nicolas Sansu. Comme on ne peut pas élargir l'assiette de la taxe, je propose d'en augmenter le taux.

Monsieur Lefebvre, vous avez raison. J'ai expliqué que l'objectif premier était bien d'éviter la financiarisation de l'économie. C'est pourquoi je propose de porter le taux à 0,5 % et je vous annonce d'ores et déjà que nous présenterons peut-être, en séance publique, des amendements de repli visant à fixer le taux à 0,4 % ou 0,3 %.

Mme Eva Sas. Depuis quatre ans, on nous rabâche, en commission comme en séance publique, cette litanie d'arguments qui n'ont d'autre but que de reculer devant le monde financier. On nous dit en effet qu'il ne faut pas entraver l'attractivité de la place de Paris et qu'il faut attendre les résultats des négociations européennes. Il est regrettable que l'on ne parvienne pas à avancer sur ces sujets.

La disposition que je propose vise à porter le taux de la TTF à 0,5 %. J'espère que nous pourrons progresser en la matière. Monsieur Lefebvre, je crois, au contraire, qu'il est tout à fait possible d'atteindre le double objectif de financer l'aide publique au développement et de freiner la spéculation. Je me souviens très bien que, lors des débats sur la taxe Tobin, on trouvait formidable ce financement innovant de l'aide publique au développement, qui est devenu aujourd'hui une tare et qui doit visiblement gêner. Faisons preuve d'un peu de courage politique sur cette question en augmentant au minimum le taux de la TTF.

Mme la Rapporteure générale. Défavorable.

M. Jean-François Mancel. Ces amendements sont comparables aux précédents, c'est-à-dire que leur adoption enverrait un très mauvais signal.

Contrairement à ce qu'a indiqué tout à l'heure la Rapporteure générale, il faut se souvenir que la TTF était à l'origine destinée à l'aide au développement. Dans un amendement que j'ai déposé à l'article 17, je propose une hausse de l'aide publique au développement grâce à l'augmentation de la part de la TTF existante sans en modifier les taux ni en élargir l'assiette, afin de regagner les crédits perdus ces cinq dernières années.

Mme la Rapporteure générale. Je suis d'accord avec ce point de vue, d'autant que j'ai soutenu l'année dernière une disposition qui avait contribué à augmenter la part de la TTF affectée à l'aide au développement.

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

Puis elle en vient à l'amendement I-CF 343 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Cet amendement vise à améliorer le barème bonus-malus en introduisant un malus sur les émissions d'oxydes d'azote (NOx). Il paraît cohérent, au moment où l'on augmente la fiscalité sur le carburant diesel, de décourager l'achat de véhicules diesel. Actuellement, le bonus-malus est fondé sur les émissions de CO_2, ce qui, de fait, contribue à accorder un avantage aux véhicules diesel qui émettent moins de CO_2. Il est paradoxal que le système du bonus-malus encourage l'achat de véhicules diesel.

Mme la Rapporteure générale. La disposition que vous proposez a déjà été présentée l'an dernier. L'intention est louable. Le problème, c'est que vous proposez de créer un malus sans bonus. Celui-ci s'élèverait à 150 euros pour les véhicules dépassant un certain seuil de NOx. Je pense au contraire qu'il faut rééquilibrer la fiscalité écologique dont les trois quarts pèsent aujourd'hui sur les ménages.

Votre amendement pose également un problème de conformité avec l'article 34 de la Constitution sur les modalités de recouvrement, même s'il s'agit là d'une question d'ordre juridique. Avis défavorable.

Mme Eva Sas. Vous me dites que la fiscalité écologique pèse essentiellement sur les ménages. Il est dommage que vous ayez rejeté tout à l'heure un amendement qui visait à appliquer la fiscalité écologique aux transporteurs routiers.

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

*

* *

Article additionnel après l'article 11

Institution d'une taxe sur la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés en ligne

La commission est ensuite saisie de l'amendement I-CF 425 de Mme Karine Berger, qui fait l'objet du sous-amendement I-CF 469 de M. Razzy Hammadi.

Mme Karine Berger. L'action numéro un du plan de l'OCDE visant à lutter contre l'érosion des bases fiscales – le fameux programme BEPS – est de trouver une façon de lutter contre les techniques que mettent en œuvre les plateformes numériques pour échapper à l'impôt. Il n'y a pas de solution simple et facile. Quelle que soit la bonne volonté de la commissaire européenne, Mme Vestager, nous savons que nous n'y parviendrons pas avec les outils

classiques de la lutte contre l'évasion fiscale. Aussi cet amendement vise-t-il à obliger les plateformes numériques à participer au financement des services publics en instituant une taxe très modeste sur la vidéo publicitaire qu'elles diffusent. Aujourd'hui, si Google, Twitter et autres plateformes sont gratuits, c'est parce que leurs revenus proviennent de la publicité que visionnent tous ceux qui y ont accès.

Une taxe, qui existe depuis 1992, sur l'ensemble des produits multimédias, sur la vidéo, les cassettes vidéo, *etc.*, est affectée au CNC. Nous proposons de créer une taxe sur la publicité issue des vidéos en ligne qui permettrait d'aligner la taxation de ces plateformes, qui sont de fait des éditeurs culturels, sur le régime applicable à d'autres éditeurs culturels. Nous proposons que la taxe reste affectée au CNC.

Il s'agit donc d'utiliser une taxe existante pour élargir le financement de la politique culturelle à des acteurs qui utilisent des œuvres culturelles pour dégager d'immenses profits et, surtout, de taxer enfin de grandes plateformes numériques qui échappent totalement à l'impôt en France.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement proposé par Karine Berger vise à introduire une taxation sur les sites internet qui utilisent une création financée par d'autres et mise gratuitement à la disposition de millions de personnes. Il s'agit d'une première. Certes, de petites étapes ont déjà été franchies avec la loi pour une République numérique. C'est le rôle de la commission des finances de penser ce que doit être la fiscalité d'une économie qui évolue et dont des pans entiers échappent aujourd'hui à l'impôt d'une manière ou d'une autre.

On peut considérer qu'il s'agit d'un amendement d'appel de la commission des finances qui permettrait que s'engage la discussion avec le ministre, la semaine prochaine, en séance publique.

Je reprends à mon compte le sous-amendement de Razzy Hammadi qui vise à fixer un plafond à hauteur de 70 millions d'euros au-delà duquel l'excédent est reversé au budget général de l'État.

J'émets donc un avis favorable à l'amendement I-CF 425 sous-amendé.

M. Alain Chrétien. Au nom du respect de la parole du Président de la République qui a déclaré, il y a quelques mois, qu'il ne créerait pas de nouvelle taxe avant la fin de son quinquennat, je demande le retrait de cet amendement. Quelle valeur donnez-vous à la parole présidentielle si sa majorité propose exactement l'inverse ?

Mme Véronique Louwagie. Ma question porte sur l'exposé sommaire de l'amendement. Vous indiquez, d'un côté, qu'il s'agit d'un amendement de repli de l'amendement I-CF 424, tandis que, de l'autre côté, vous proposez d'appeler à la discussion sur le même dispositif. Est-ce seulement un amendement d'appel à la discussion ou une proposition que vous soutiendrez jusqu'au bout ?

M. le président Gilles Carrez. L'amendement I-CF 424 a été jugé irrecevable parce qu'il procédait à une affectation de la ressource.

Mme Karine Berger. La remarque de notre collègue est très juste. L'amendement I-CF 424 a en effet était jugé irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Celui que je présente n'est pas un amendement d'appel. La taxation que je propose représente de faibles sommes. Nous devons envoyer un signal à ces grandes entreprises, souvent américaines, qui gagnent de l'argent grâce à la publicité et en utilisant gratuitement des œuvres culturelles, notamment de la musique française et des créations vidéo françaises, et leur signifier que cela ne peut pas continuer, qu'elles doivent participer, comme n'importe quel éditeur culturel, à l'effort de la Nation.

Je précise que nous proposons simplement d'élargir l'assiette d'une taxe qui existe déjà. Nous ne sommes donc pas en opposition avec les déclarations du Président de la République.

M. Charles de Courson. Cette taxe est-elle « eurocompatible » ?

Mme Karine Berger. Elle l'est d'autant plus qu'il existe déjà une taxe sur les recettes publicitaires.

La commission ***adopte*** *le sous-amendement I-CF 469.*

Puis elle ***adopte*** *l'amendement I-CF 425 ainsi* ***sous-amendé (amendement n° I-302)****.*

*

* *

Article additionnel après l'article 11

Application en Corse du droit de circulation sur les vins

M. Charles de Courson. Les amendements I-CF 200, et les deux suivants, I-CF 199 et I-CF 202, entendent tirer les conséquences du référé de la Cour des comptes du 21 juin 2016.

L'amendement I-CF 200 vise à supprimer la base du fameux article 6 de la loi du 30 mars 1897, qui a instauré un régime fiscal sur les vins spécifiques à la Corse. Si l'article 406 *quinquies* du code général des impôts a fait entrer dans le régime commun le droit sur la consommation sur les alcools, la Corse est toujours exonérée du droit de circulation.

C'est pourquoi cet amendement propose, conformément au référé de la Cour des comptes du 21 juin 2016, de soumettre la Corse au régime de droit commun quant au droit de circulation sur les vins.

La mise en œuvre de cet amendement permettra à l'État de percevoir un million d'euros de recettes fiscales supplémentaires.

Mme la Rapporteure générale. Sagesse.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 200* ***(amendement n° I-303)****.*

*

* *

Après l'article 11

La commission est ensuite saisie de l'amendement I-CF 199 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'article 16 du décret du 24 avril 1811 prescrit la cessation de la perception en Corse des impôts indirects recouvrés par l'administration. Ce décret a mis fin, en 1811, à la perception en Corse des droits indirects, notamment sur l'alcool ou les viandes.

Les circonstances ayant été à l'origine de ce régime dérogatoire, il y a plus de deux siècles, ayant depuis longtemps disparu, un tel dispositif n'a plus lieu d'être. C'est pourquoi cet amendement propose d'abroger cet article afin que le régime de droit commun soit appliqué sur tout le territoire français, y compris en Corse.

Il permettra également de sécuriser les ouvrages de métaux précieux en étendant à la Corse le poinçonnage des métaux précieux, et de lutter contre la fraude.

L'application de la TVA sur les vins et produits consommés en Corse conformément à la loi représente une recette de 49,5 millions pour le budget de l'État.

Mme la Rapporteure générale. Votre amendement propose de mettre en place le dispositif à compter du 1er janvier 2017. Vous citez le cas de l'or, mais il n'y a pas de bureau en Corse. Il faut donc aller à Nice.

J'émets un avis défavorable à moins que vous n'acceptiez de reporter la date d'entrée en vigueur de la disposition.

M. Charles de Courson. Je suis d'accord pour que la mesure entre en vigueur à compter du 1er janvier 2018. Je retire l'amendement et en déposerai un autre en séance publique.

L'amendement est ***retiré****.*

*
* *

Article additionnel après l'article 11
Application en Corse de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)

La commission examine l'amendement I-CF 202 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. La taxe spéciale sur certains véhicules routiers n'admet pas d'exception territoriale. Pourtant, elle n'a jamais été appliquée en Corse, ce qui fait que certains transporteurs des Bouches-du-Rhône immatriculent leurs véhicules en Corse afin de ne pas acquitter cette taxe. Une circulaire a prévu d'appliquer la taxe aux véhicules propriétés d'entreprises de transport corses qui exercent dans l'Hexagone. Je propose de rappeler que cette taxe s'applique à tout le territoire. Cette absence d'application représente une perte de revenu pour le budget de l'État de 600 000 euros par an.

Mme la Rapporteure générale. Sagesse. Peut-être conviendrait-il là aussi que la mesure entre en application un peu plus tard, à compter du 1er juillet 2017.

M. Charles de Courson. Je suis d'accord.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 202* ***ainsi rectifié (amendement n° I-304)****.*

*
* *

Article 12
Maintien des abattements d'impôt dans les zones franches d'activité en 2017

La loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) (1) a institué un régime de zones franches d'activités (ZFA) dans les départements d'outre-mer (DOM), composé :

– d'abattements sur les bénéfices des petites et moyennes entreprises (PME) soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, jusqu'aux exercices ouverts en 2017 ;

– d'abattements sur leur base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE), à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), jusqu'aux impositions dues au titre de 2018 ;

(1) Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

– d'exonération partielle de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) jusqu'aux impositions dues au titre de 2018.

Le présent article prévoit le maintien en 2017 des taux d'abattement applicables en 2016, sans modification des taux applicables en 2018, le dispositif ayant alors vocation à être transformé.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. ABATTEMENT SUR LES BÉNÉFICES

L'article 4 de la loi LODEOM précitée a créé un dispositif d'abattement sur les bénéfices en faveur des PME soumises à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS) exerçant une activité éligible à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer au sens du I de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI), ou dans les secteurs de la comptabilité, du conseil aux entreprises, de l'ingénierie ou des études techniques à destination des entreprises, dans les DOM.

Sont exclues les activités suivantes :

– le commerce ;

– les conseils ou l'expertise ;

– l'éducation, la santé et l'action sociale ;

– la banque, la finance et l'assurance ;

– toutes les activités immobilières ;

– la navigation de croisière ;

– la réparation automobile et location sans opérateur ;

– les services fournis aux entreprises à l'exception de certaines d'entre elles ;

– les activités de loisirs sportives et culturelles à l'exception de certaines d'entre elles ;

– les activités associatives ;

– les activités postales.

Les secteurs bénéficiaires des ZFA les plus représentés sont les suivants :

– la construction, avec environ 20 % des bénéficiaires uniques ;

– les activités spécialisées scientifiques et techniques (13 %) ;

– les industries manufacturières (10 %) ;

– les transports et l'entreposage (8 %) ;

– le tourisme, l'hébergement et la restauration (7 %).

Cet abattement sur les bénéfices, codifié à l'article 44 *quaterdecies* du CGI, est subordonné, d'une part à la réalisation de dépenses supplémentaires de formation professionnelle en faveur du personnel de l'exploitation et, d'autre part, au versement d'une contribution au fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes (FEJ). Le montant cumulé de ces dépenses doit être au moins égal à 5 % du montant de l'abattement. 15 millions d'euros ont été collectés depuis la mise en œuvre du fonds en 2009, permettant de financer des projets à hauteur de 7 millions d'euros.

Le taux de l'abattement est fixé respectivement à 40 %, 35 % et 30 % pour les exercices ouverts en 2015, 2016 et 2017. Le dispositif cesse de s'appliquer aux exercices ouverts à compter du 1er janvier 2018.

Le montant de l'abattement est plafonné à 150 000 euros par an et par entreprise. Le plafond est porté à 300 000 euros et le taux est majoré respectivement à 70 %, 60 % et 50 % pour les exercices ouverts en 2015, 2016 et 2017 pour les entreprises exerçant leur activité dans un secteur dit « prioritaire » (secteurs de la recherche et du développement, des technologies de l'information et de la communication, du tourisme, de l'agro-nutrition, de l'environnement et des énergies renouvelables) ou situées dans des zones prioritaires (départements de Guyane et de Mayotte, zone spéciale d'action rurale à La Réunion, îles des Saintes, Marie-Galante, la Désirade et certaines communes de Guadeloupe et de Martinique).

L'article 51 de la dernière loi de finances rectificative pour 2010 (1) prévoit la possibilité, pour les sociétés bénéficiant de l'abattement ZFA, de faire partie d'un groupe fiscal au sens de l'article 223 A du CGI.

B. EXONÉRATION PARTIELLE DES TERRES AGRICOLES DE TFPNB

Créée par l'article 7 de la loi LODEOM précitée, l'exonération partielle de taxe foncière sur les propriétés non bâties est prévue à l'article 1395 H du CGI. Elle s'applique aux terres agricoles.

Le taux de l'exonération partielle est respectivement de 70 %, 60 % et 50 % pour les impositions établies au titre de 2016, 2017 et 2018.

L'exonération est compensée par rapport au taux de TFPB applicable en 2009. La compensation ne fait pas partie des variables d'ajustement minorées.

C. ABATTEMENT SUR LA BASE D'IMPOSITION DE LA TFPB

L'article 6 de la LODEOM précitée a créé un abattement sur la base d'imposition à la TFPB des immeubles ou parties d'immeubles rattachés entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2018 à un établissement existant dans les DOM

(1) Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

et réunissant les conditions requises pour bénéficier de l'abattement prévu à l'article 1466 F du CGI en matière de CFE.

Cet abattement est applicable à compter du 1er janvier 2009 ou du 1er janvier de l'année qui suit le rattachement à un établissement satisfaisant aux conditions requises.

Son taux est fixé respectivement à 40 %, 35 % et 30 % pour les impositions établies au titre de 2016, 2017 et 2018.

Ces taux sont respectivement majorés à 80 %, 70 %, 60 % et 50 % pour les immeubles ou parties d'immeubles qui remplissent les conditions énumérées au III de l'article 1388 du CGI (localisation dans une zone prioritaire ou exercice d'une activité prioritaire).

Les communes, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent délibérer afin de supprimer cet abattement pour la part de la TFPB qui leur revient.

L'exonération est compensée par rapport au taux de TFPB applicable en 2009. La compensation ne fait pas partie des variables d'ajustement minorées.

D. ABATTEMENT SUR LA BASE NETTE IMPOSABLE À LA CFE ET À LA CVAE

Créé par l'article 5 de la LODEOM précitée, l'article 1466 F du CGI prévoit, sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre, un abattement sur la base nette imposable de CFE en faveur des établissements existants au 1er janvier 2009 ou faisant l'objet d'une création ou d'une extension à compter du 1er janvier 2009 et exploités par des entreprises répondant aux conditions fixées au I de l'article 44 *quaterdecies* du CGI.

Cet abattement est applicable au titre des années 2010 à 2018 dans la limite de 150 000 euros par année d'imposition.

Le taux de l'abattement de droit commun est fixé respectivement à 70 %, 65 % et 60 % pour les années d'imposition 2016, 2017 et 2018. Il peut, dans certains cas, être majoré. Il est alors fixé respectivement à 90 %, 80 % et 70 % de la base nette imposable pour les années d'imposition 2016, 2017 et 2018.

L'abattement majoré s'applique aux établissements situés dans certaines zones géographiques ou exerçant leur activité principale dans un secteur prioritaire (mêmes conditions que celles prévues par l'article 44 *quaterdecies* du CGI), ou rattachés à une entreprise ayant une activité de recherche ou bénéficiant du régime de transformation en douane.

Pour la détermination de la CVAE, la valeur ajoutée des établissements bénéficiant de cet abattement de leur base nette d'imposition à la CFE (de droit

commun ou majoré), fait l'objet d'un abattement de même taux, dans la limite de 2 millions d'euros de valeur ajoutée.

E. DISPOSITIONS COMMUNES

L'article 3 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 (1) a étendu le champ d'application du dispositif des ZFA au Département de Mayotte.

L'article 67 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 (2) a procédé à la mise en conformité du régime des ZFA avec le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) (3) en excluant, à compter du 1er juillet 2014, par exemple, les entreprises en difficulté du bénéfice des abattements et exonération prévus par ce dispositif.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

A. LA SITUATION DE L'EMPLOI DANS LES DOM

Le dispositif des ZFA poursuit une pluralité d'objectifs. Il vise à accroître la rentabilité des entreprises des DOM et leurs capacités de réinvestissement et d'exportation. Il a également pour objet d'améliorer les qualifications professionnelles des actifs et de la jeunesse des territoires concernés. La situation économique et sociale dans les DOM montre des signes d'évolution favorables, s'agissant de l'évolution de l'emploi salarié marchand, mais présente aussi des signes de fragilité encore inquiétants, notamment par rapport à la situation de la France métropolitaine.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ
(1ER TRIMESTRE 2016/1ER TRIMESTRE 2015)

(en %)

Département	Industrie	Construction	Tertiaire marchand	Total
Guadeloupe	+ 0,1	+ 1,4	+ 0,8	+ 0,8
Martinique	+ 3,0	+ 1,1	+ 2,0	+ 2,1
Guyane	− 0,5	− 10,3	+ 3,1	+ 0,5
Total	1,1	− 1,6	+ 1,7	+ 1,3

Source : INSEE.

(1) Ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte.

(2) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

(3) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ EN 2015 À LA RÉUNION

(en %)

Département	Industrie	Construction	Tertiaire marchand	Commerce	Ensemble
La Réunion	+ 3,8	+ 5,5	+ 4,6	+ 0,7	+ 3,7

Source : INSEE.

TAUX DE CHÔMAGE EN MOYENNE ANNUELLE 2015

(en %)

Territoire	Ensemble	15-24 ans	25-49 ans	50 ans et plus
France métropolitaine	10,0	24,0	9,4	6,8
Guadeloupe	23,7	54,9	25,5	14,5
Martinique	18,9	47,8	21,1	10,7
Guyane	21,9	46,5	21,1	12,6
La Réunion	24,6	52,4	23,5	15

Source : INSEE.

B. L'ÉVALUATION POSITIVE ET LES RECOMMANDATIONS DE LA REVUE DE DÉPENSES SUR LES ZFA D'OUTRE-MER

1. L'impact positif de la ZFA sur l'emploi, l'activité et l'augmentation des marges des bénéficiaires

Dans le cadre des revues de dépenses, au sens de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (1), le Contrôle général économique et financier (CGEFI) a été chargé d'une mission portant sur les abattements fiscaux à l'IS et à l'IR des ZFA d'outre-mer dans les quatre départements de la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion (2).

Le CGEFI souligne le caractère relativement modeste de la mesure (dont le montant est évalué à 90 millions d'euros en 2016), relativement aux exonérations de charges sociales, qui s'élèvent à 900 millions d'euros et des aides à l'investissement outre-mer. Tous les concours publics attribués aux collectivités d'outre-mer représentent plus de 2 milliards d'euros en 2016.

Le CGEFI juge toutefois que l'intérêt de la ZFA « *en tant qu'aide ciblée pour le développement économique des petites et moyennes entreprises est vraiment appréciable* ».

L'évaluation prend en compte, pour chacun des quatre DOM la totalité des déclarants éligibles au dispositif ZFA en distinguant deux qui ont bénéficié des abattements de ceux qui, bien qu'y étant éligibles, n'ont pas demandé à en

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

(2) Rapport n° CGEFI-16-02-09, juin 2016.

bénéficier. Seules les entreprises constamment présentes dans les populations précédemment définies ont été prises en compte.

ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE L'ABATTEMENT SUR LES BÉNÉFICES

Département	Résultat avec ou sans le bénéfice de l'avantage fiscal	Nombre d'entreprises	Évolution 2009-2014 *(en %)*			
			Nombre total de salariés	Chiffre d'affaires	Résultat comptable	Résultat fiscal
Guadeloupe	Avec	87	+ 3,5	− 10	+ 28	+ 20
	Sans	1 061	− 1,5	+ 20	+ 19	/
Martinique	Avec	47	− 2	+ 15,2	− 14,3	− 15
	Sans	1 453	− 4	+ 3,6	+ 81,7	+ 37
Guyane	Avec	48	+ 8	+ 30	/	/
	Sans	300	+ 14,8	+ 15	+ 50	/
La Réunion	Avec	424	+ 20,3	+ 35,2	+ 29	+ 25
	Sans	2 458	+ 3,2	+ 6,2	+ 44	+ 25
Ensemble	Avec	606	+ 12,7	+ 20	+ 19,2	+ 16
	Sans	5 279	+ 1,3	+ 8,3	+ 49	+ 18

Source : CGEFI, revue de dépenses, juin 2016.

Selon le tome II des *Évaluations des voies et moyens* annexées au projet de loi de finances pour 2016, 8 100 entreprises étaient bénéficiaires de la mesure, pour un coût de 88 millions d'euros pour l'État en 2014 et 2015 et un coût estimé à 75 millions d'euros en 2016.

2. La revue de dépenses recommande la prolongation du dispositif sous une forme rénovée

Tout en soulignant certaines difficultés d'application, tenant à un déficit d'information ou à la nature purement fiscale du dispositif (la nécessité qu'existe un bénéfice pour que puisse s'appliquer une exonération fiscale joue au détriment de nombre d'entreprises des DOM, éligibles sur d'autres critères, mais dont le résultat comptable fluctue chaque année, ce qui ne leur permet pas de bénéficier du dispositif de manière continue), la revue de dépenses conclut à l'efficacité du dispositif : il peut être envisagé de le proroger « *sans appliquer de dégressivité, tout en réexaminant les modalités, et notamment le champ d'application à des secteurs porteurs, et d'en réorienter les contreparties vers des actions de formation réellement adaptées aux besoins de l'économie locale* ».

Recommandations de la revue de dépenses sur les ZFA outre-mer (juin 2016)

● Recommandation 1

– Maintenir la dégressivité de l'aide jusqu'à 2017 ;

– mais prévoir son prolongement ultérieur en mécanisme d'aide aux entreprises des secteurs porteurs en termes de compétitivité et d'innovation, et des secteurs productifs fondamentaux des économies des outre-mer ;

– pour cela, réviser les secteurs définis en 2009.

● Recommandation 2

Sur la connaissance du dispositif, et son application à toutes les entreprises, notamment en termes de contreparties de formation professionnelle :

– Prendre modèle sur la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) de Guyane et promouvoir une structure d'accompagnement des entreprises pour porter l'information fiscale auprès des TPE.

– Prévoir sur le modèle de la déclaration fiscale d'indiquer, avant la case « ZFA » à cocher, à l'entreprise déclarante qu'elle est *a priori* éligible au dispositif, pour être pleinement informée de son option.

● Recommandation 3

Sur la contrepartie pour la formation professionnelle et l'action à destiner : Prévoir une simplification en déterminant un seul organisme destiné à percevoir les contreparties à l'abattement et utiliser les fonds collectés : soit le FEJ, si l'on souhaite concentrer l'action vers la qualification des jeunes et la promotion de l'insertion professionnelle des jeunes, soit les OPCA pour une formation professionnelle dans l'entreprise plus directe.

● Recommandation 4

Prévoir un seul taux et abandonner le taux majoré, un seul taux par territoire de DOM, à fins de simplification.

III. LA MESURE PROPOSÉE

Le présent article prévoit le maintien en 2017 des taux d'abattement applicables en 2016, sans modification des taux applicables en 2018, le dispositif ayant alors vocation à être transformé.

Le **1°** du présent article (**alinéas 2 à 4**) modifie en ce sens, pour l'abattement sur les bénéfices, l'article 44 *quaterdecies* du CGI.

Le 2° (**alinéas 5 à 7**) procède à la même modification pour l'abattement sur la base d'imposition de la TFPB, à l'article 1388 *quinquies* du même code.

Le **3°** (**alinéa 8**) procède à la même modification à l'article 1395 H, relatif à l'exonération partielle des terres agricoles de TFPNB.

Enfin, le **4°** (**alinéas 9 à 11**) opère le même gel des taux pour les abattements sur la base nette imposable à la CFE et à la CVAE.

ÉVOLUTION DU TAUX D'ABATTEMENT D'IS OU D'IR

Exercice ouvert en	2015	2016	2016 – proposé par le présent article	2017
IS et IR (taux de droit commun)	40 %	35 %	40 %	30 %
IS et IR (taux majoré)	70 %	60 %	70 %	50 %

ÉVOLUTION DU TAUX D'ABATTEMENT OU D'EXONÉRATION PARTIELLE

Année au titre de laquelle l'imposition est due	2016	2017	2017 – proposé par le présent article	2018
TFPB (taux de droit commun)	40 %	35 %	40 %	30 %
TFPB (taux majoré)	70 %	60 %	70 %	50 %
CFE et CVAE (taux de droit commun)	70 %	65 %	70 %	60 %
CFE et CVAE (taux majoré)	90 %	80 %	90 %	70 %
TFPNB	70 %	60 %	70 %	50 %

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. L'IMPACT BUDGÉTAIRE

Le coût global de la mesure pour l'État est estimé à 15 millions d'euros :

– 10 millions d'euros au titre des abattements d'impôt sur les sociétés (IS) et d'impôt sur le revenu (IR), en 2018 ;

– 5 millions d'euros au titre des compensations d'exonérations d'impôts locaux, en 2017.

COÛT POUR L'ÉTAT DE LA MESURE PROPOSÉE

(en millions d'euros)

Mesure	Coût 2017 à droit constant*	Coût supplémentaire lié à la mesure proposée
IR et IS	52	10
TFPB	6	1
TFPNB	5	1
CFE	10	1
CVAE	20	2
Total	93	15

** Exercice ouvert au titre de 2017 pour l'abattement sur les bénéfices, impôt dû au titre de 2017 pour la TFPB, la TFPNB, la CFE et la CVAE.*
Source : évaluation préalable.

B. L'EXAMEN DU PROJET DE LOI SUR L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER

L'Assemblée nationale s'est prononcée sur la question de la prolongation des abattements d'impôt dans les ZFA et sur le niveau de ces abattements en

adoptant, le 5 octobre 2016, deux amendements à l'initiative de notre collègue Serge Letchimy au projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Le premier (article 36 *bis*), prolonge de deux ans les quatre mesures fiscales qui font l'objet du présent article et maintient, jusqu'à la fin de la période, les taux en vigueur en 2016.

Le second (article 37) ajoute le secteur du bâtiment et des travaux publics à la liste des secteurs prioritaires bénéficiant d'exonérations à un taux bonifié dans les zones franches d'activités en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion.

Le Gouvernement proposait de prolonger le dispositif de ZFA d'une année supplémentaire et de supprimer la dégressivité du dispositif actuel.

L'examen du projet de loi de programmation par le Sénat en première lecture n'est prévu qu'en janvier 2017.

*
* *

La commission ***adopte*** *l'article 12 s****ans modification****.*

*
* *

Après l'article 12

La commission se saisit, en discussion commune, des amendements identiques I-CF 308 de M. Razzy Hammadi et I-CF 42 de Mme Véronique Louwagie ainsi que de l'amendement I-CF 432 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Razzy Hammadi. Cet amendement vise à inscrire dans la loi les propositions d'une mission d'information dont j'ai été le rapporteur et notre collègue Louwagie la présidente. Je saisis d'ailleurs cette occasion qui m'est donnée de remercier le président Carrez, ainsi que notre Rapporteure générale, qui ont su prolonger, de manière pratique et concrète, nos demandes, notamment pour ce qui touchait au chiffrage de certaines propositions. Je prends quelques instants, monsieur le président, pour exposer la logique de nos amendements.

Lors de la présentation de notre rapport, la Rapporteure générale nous avait fait utilement remarquer que nous proposions de « déplacer » 590 millions d'euros de fiscalité, et qu'un étalement de ces mesures dans le temps serait préférable. La mise en place d'une taxation du sucre avait notamment été évoquée.

Nous proposons aujourd'hui d'enclencher un mouvement de réforme de notre fiscalité agroalimentaire : nous nous retrouvons avec des taxes nombreuses,

complexes, mais dont le rendement fiscal est mauvais ; qui plus est, les taxes à la production sont nocives pour le *made in France*.

L'amendement I-CF 308 porte sur les produits chocolatés. Je vais le retirer, mais je maintiendrai les amendements de suppression de la taxe sur les farines, qui menace un secteur dont le taux de marge n'est que de 0,3 %, et qui représente près de 3 000 emplois, et de suppression de la taxe sur les boissons caféinées, qui ne rapporte que 3 millions d'euros.

Nous avons voté tout à l'heure, assez rapidement, un amendement portant sur le financement du cinéma, pour 27 à 28 millions d'euros.

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. Non, 7 millions seulement.

M. Razzy Hammadi. La suppression des taxes sur les farines ou sur le café nous permettrait en tout cas de sauvegarder de nombreux emplois. C'est pourquoi j'espère que nous recevrons le soutien de la commission des finances, dont je rappelle qu'elle a voté à l'unanimité la publication du rapport.

Mme Véronique Louwagie. Le rapport dont vient de parler Razzy Hammadi pourrait se résumer ainsi : moins de taxes, plus d'efficacité. Cette mission faisait d'ailleurs suite aux débats qui s'étaient tenus en commission des finances lors de la discussion du projet de loi de finances de l'an dernier.

Notre mission a été conduite à proposer la suppression de huit taxes et une harmonisation des taux de TVA sur deux produits – la margarine et le chocolat –, pour près de 600 millions d'euros au total. Nous avons déposé dix amendements, correspondant à ces dix propositions.

J'aimerais connaître la position de Mme la Rapporteure générale. Peut-on imaginer que certaines suppressions ou harmonisations, qui représentent un total de quelque 60 millions d'euros, soient retenues ?

Mon amendement I-CF 42, comme celui de mon collègue, porte sur les produits chocolatés. Nous nous retrouvons face à une situation complexe : normalement, la TVA à 5,5 % s'applique sur tous les produits destinés à l'alimentation humaine, à quatre exceptions près, dont le chocolat, qui supportent un taux de 20 %, mais avec des exceptions à ces exceptions, qui redeviennent soumises au taux de 5,5 % Ce dispositif est aberrant : il est amusant de constater que le rocher au chocolat dont la longueur est supérieure à 5 centimètres et le poids supérieur à 20 grammes sera taxé à 20 %, quand le mini-rocher dont la longueur est inférieure à 5 centimètres et le poids inférieur à 20 grammes le sera à 5,5 % ! La tablette de chocolat noir est taxée à 5,5 % alors que la tablette de chocolat au lait à 45 % de cacao l'est à 20 %. Quant au biscuit enrobé de chocolat au lait, il est taxé à 20 % s'il est composé à plus de 51 % de chocolat au lait, mais à 5,5 % s'il est composé de 49 % de chocolat au lait…

Nous proposons donc d'harmoniser le taux de TVA pesant sur l'ensemble des produits chocolatés à 5,5 %, ce qui ne pourrait qu'avoir un effet favorable sur l'activité des artisans chocolatiers.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mon amendement I-CF 432 fait également suite à la parution de ce rapport, effectivement très intéressant. On y découvre que ces distorsions de traitement des différents produits chocolatés sont nées dans l'après-guerre, où le chocolat était considéré comme un produit de luxe. Admettons aujourd'hui que le chocolat est devenu un produit de consommation courante… Une harmonisation paraît donc légitime. Nous saurions ainsi mieux identifier le taux de TVA appliquée sur la bouchée de chocolat que nous dégustons…

M. Razzy Hammadi. Hélas, la baisse du taux de TVA ne change pas le nombre de calories !

Mme la Rapporteure générale. Il y a effectivement un problème d'ensemble, qui touche à la fiscalité agroalimentaire mais, madame Louwagie, vous n'avez déposé d'amendements que pour supprimer ou diminuer des taxes, et aucun pour financer ces baisses de recettes. Votre rapport ouvrait pourtant des pistes : augmenter la taxe sur les boissons sucrées – qui existe d'ores et déjà et qui fonctionne – ou bien mettre en place une taxe sur le sucre – qui n'existe pas aujourd'hui : autrement dit, nous ne savons pas comment elle fonctionnera. Vos amendements ne sont donc pas équilibrés ; or ils proposent tout de même des baisses de recettes à hauteur de 600 millions d'euros…

Ajoutons que vos amendements sont de deux types : les uns – pour 300 millions – pointent des bizarreries dans la façon dont différents produits sont soumis à la TVA, par exemple les différents produits chocolatés ; les autres – pour 300 autres millions – suppriment purement et simplement des taxes à la production. Il faudrait donc peut-être choisir entre les uns et les autres.

En tout état de cause, sans proposition de financement, je ne serai pas favorable à ces amendements. Votre rapport était équilibré et proposait des solutions, mais aucun de vos amendements ne reprend l'idée d'augmenter la taxe sur les boissons sucrées – peut-être des groupes d'intérêt se sont-ils agités, je n'en sais rien. Or je tiens beaucoup à cet équilibre, dans l'intérêt de nos finances publiques.

M. Razzy Hammadi. J'entends les deux contributions majeures de notre Rapporteure générale : la réforme doit être progressive ; elle doit être équilibrée. Mais je suis absolument convaincu qu'il revient à la commission des finances, unie, d'adresser un message politique et de demander au Gouvernement d'avancer sur ce dossier. Il est facile à la droite aujourd'hui de ne proposer que des suppressions de taxes, sans inscrire aucune recette en face. Mais notre rapport, dûment évalué, démontre que de nombreuses taxes ont un mauvais rendement, sont inefficaces, tuent l'emploi. Nos amendements gagent les suppressions et les

harmonisations proposées par une augmentation de la taxation soit du tabac, soit du sucre.

J'attends que la commission se montre solidaire du travail réalisé par deux parlementaires de sensibilités politiques différentes afin d'amorcer, avec le Gouvernement, une réforme de la fiscalité agroalimentaire. Il est vrai que nous n'avons pas vu de manifestations appelant à une harmonisation des taxes sur le chocolat, et nous ne pensons pas que cette mesure aurait des effets perceptibles sur le pouvoir d'achat. Nous insisterons en revanche sur les suppressions de taxes à la production qui tuent l'emploi dans notre pays en créant des distorsions de concurrence.

M. Charles de Courson. Ce qui est dommage, c'est qu'aucun amendement ne propose à la fois recettes et dépenses…

Je partage entièrement l'analyse de mes collègues sur le caractère profondément anticoncurrentiel des taxes à la production. Mais les solutions proposées pour compenser les pertes de recettes qu'engendrerait leur suppression ne sont pas opérationnelles. Reste une voie que vous n'avez pas évoquée : pourquoi ne pas fixer le taux de TVA à 10 % sur l'ensemble des produits chocolatés, mais aussi sur les farines et la margarine ? Cela permettrait peut-être d'atteindre l'équilibre recherché.

Mme Véronique Louwagie. En effet, je n'ai pas déposé d'amendements proposant des recettes destinées à compenser les suppressions proposées. Il est difficile de trouver des contreparties bien fléchées pour 600 millions d'euros : seul le Gouvernement peut finalement agir de façon globale. Nous lui lançons donc un appel.

Notre rapport faisait deux propositions : la première, qui était privilégiée, portait sur l'augmentation de la taxation des boissons sucrées ; la seconde portait sur la création d'une taxe sur le sucre, mais nous n'avions pas tous les éléments.

Serait-il possible, madame la Rapporteure générale, d'établir ensemble une hiérarchie des priorités ? Nous pourrions par exemple nous mettre d'accord sur la suppression de la taxe sur les farines, qui de l'avis général n'a plus d'intérêt aujourd'hui, et qui en outre ne représente que 64 millions d'euros.

M. Dominique Lefebvre. La mission parlementaire a établi un diagnostic et fait des propositions, et chacun s'accorde à reconnaître que son rapport était de qualité ; il y a un consensus sur le fait que certaines taxes, aux montants très divers, sont de peu d'intérêt, et ont même des effets pervers.

Je constate ce soir qu'il n'y a en revanche pas de consensus sur les recettes nouvelles qui viendraient compenser les suppressions ou les harmonisations proposées. Razzy Hammadi demande que la commission des finances s'engage ; pour ma part, je ne pense pas que les conditions soient réunies. L'équilibre budgétaire est précaire, et il n'est pas question pour la majorité socialiste de

modifier l'article d'équilibre. Je ne voterai pas un amendement qui conduirait à perdre 183 millions d'euros sans savoir quelles pourraient être les mesures de substitution. Il faut poursuivre la discussion.

À mon sens, ces amendements devraient être redéposés dans le cadre de l'article 88 de notre Règlement afin d'être débattus en séance publique.

M. Razzy Hammadi. Personne ici n'est léger, personne n'est irresponsable. Nous sommes sensibles à l'exigence d'équilibrer les comptes et de financer nos propositions. Ce que Véronique Louwagie et moi demandons avec force, c'est un début de mouvement sur la fiscalité agroalimentaire. La suppression des petites taxes évoquées pourrait représenter entre 60 et 80 millions d'euros de pertes de recettes ; nous avons, sur d'autres sujets, su faire des choix politiques bien plus importants pour des sommes bien supérieures.

Les amendements I-CF 308, I-CF 42 et I-CF 432 sont ***retirés****.*

Les amendements identiques I-CF 307 de M. Razzy Hammadi et I-CF 41 de Mme Véronique Louwagie, ainsi que l'amendement I-CF 433 de Mme Marie-Christine Dalloz, sont également ***retirés****.*

La commission examine l'amendement I-CF 421 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. Cet amendement propose de soumettre au taux réduit de TVA les sièges auto destinés aux enfants de moins de dix ans – sièges naturellement obligatoires.

La question de la sécurité routière est essentielle, nous en sommes tous d'accord. Des efforts ont été faits, et le nombre de morts sur les routes a diminué, mais le nombre d'enfants tués ne bouge pas depuis quinze ans : chaque année, quatre-vingt-dix enfants meurent dans des accidents de la route. Il s'agit, par cet amendement, d'envoyer un message très simple : la sécurité des enfants dans la voiture est absolument primordiale.

J'ajoute que le taux réduit s'applique déjà à certains équipements de sécurité domestique. De plus, le choix d'une TVA réduite pour les sièges d'enfants a été fait par le Royaume-Uni.

Enfin, pour éviter une remarque acide de la Rapporteure générale sur l'absence d'évaluation du coût de cette mesure, j'ai fait un petit calcul sur un coin de table : en évaluant le coût moyen d'un siège auto à 150 euros, et sachant que 800 000 bébés naissent chaque année dans notre pays, cette mesure pourrait coûter au maximum la somme très raisonnable de 18 millions d'euros.

M. le président Gilles Carrez. Achetez donc un siège d'occasion : cela vous coûtera 30 euros ! C'est ce que j'ai fait pour mes petits-enfants. Et je n'ai pas eu de problème de taux de TVA…

M. Charles de Courson. Il suffit d'aller sur *Le Bon Coin*…

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable.

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

Puis elle examine trois amendements identiques, I-CF 215 de M. Charles de Courson, I-CF 262 de Mme Marie-Christine Dalloz et I-CF 376 de M. Éric Alauzet.

M. Charles de Courson. C'est un petit « marronnier »… Le bois de chauffage est vendu « au black » à 85 %, mes chers collègues ! Les 15 % restants, soumis au taux de 10 %, doivent rapporter quelque 30 millions d'euros. Mon amendement propose donc d'abaisser la TVA sur le bois de chauffage à 5,5 %, afin d'essayer de faire revenir sur le marché tout ce qui est vendu de façon informelle. C'est une stratégie qui a déjà fonctionné ; et si toutes les ventes étaient déclarées, la recette supplémentaire serait de 96 millions d'euros, en comptant environ 12 euros le stère livré. Cela mériterait d'être tenté, sans compter l'intérêt sur le plan environnemental, puisqu'il s'agit d'une énergie renouvelable.

Mme Marie-Christine Dalloz. Chez nous, on parle plutôt en « cordes » de bois, mais mon amendement I-CF 262 est identique.

Cette mesure ne coûterait finalement rien, puisqu'aujourd'hui, il n'y a pas de recette, sinon une recette fictive. En revanche, le gain potentiel ne serait pas négligeable. Si la moitié du bois de chauffage revenait sur le marché officiel, nous gagnerions déjà 40 à 45 millions d'euros par an.

M. Éric Alauzet. J'ajoute à ces arguments que le bois vendu « en direct », pour parler pudiquement, est souvent de qualité médiocre. D'un point de vue environnemental, les rejets sont plus importants. Et le rendement est moindre : les usagers qui payeraient une TVA à 5,5 %, au lieu de ne pas en payer du tout, mais achèteraient un bois de meilleure qualité, seraient gagnants.

Mme la Rapporteure générale. Cette mesure ne coûterait pas tout à fait rien : la direction de la législation fiscale (DLF) la chiffre à 22 millions d'euros. Je vous propose de retirer ces amendements et de les redéposer en séance – comme ce fut le cas l'année dernière, l'année d'avant, et lors des collectifs budgétaires…

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous sommes constants !

Mme la Rapporteure générale. Mais oui, je le vois bien.

M. Dominique Lefebvre. L'automne, c'est la saison des marronniers…

Les amendements I-CF 215, I-CF 262 et I-CF 376 sont ***retirés****.*

La commission se saisit alors de l'amendement I-CF 345 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Il s'agit d'appliquer un taux de TVA réduit aux produits issus d'une filière de réemploi ou de réparation. La réduction de notre production

de déchets – aujourd'hui de 355 millions de tonnes – est plus que jamais nécessaire. Nous condamnons souvent, en outre, l'obsolescence programmée des objets : agissons. Cette proposition, qui s'inspire de mesures similaires actuellement discutées en Suède, permettrait d'agir concrètement en faveur de l'écologie et de favoriser le réemploi et la réparation.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons déjà vu cet amendement plusieurs fois. Ces produits ne figurent pas sur la liste des produits pour lesquels la directive TVA autorise les États membres de l'Union européenne à appliquer un taux réduit sur ces produits. Vous me direz qu'elle est en cours de renégociation, mais pour le moment, cette liste n'a pas été modifiée. Ajoutons que le coût qui avait été évoqué était de 60 à 80 millions d'euros. Avis défavorable.

Mme Eva Sas. Nous devrions examiner les propositions qui sont faites en Suède : elles doivent être conformes à la réglementation européenne.

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

Puis elle se saisit de l'amendement I-CF 396 de M. François Pupponi.

M. Marc Goua. Nous devons construire des logements afin d'accueillir les migrants et les personnes en grande difficulté. Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » en cours de discussion prévoit à cet effet de créer une catégorie spécifique de résidence hôtelière à vocation sociale. Ces résidences permettront à l'État de réaliser de substantielles économies, puisqu'il doit aujourd'hui payer des nuits d'hôtel qui coûtent très cher.

Notre amendement I-CF 396 propose que les prestations d'hébergement et d'accompagnement social qui seront effectuées dans ces structures très sociales soient assujetties au taux réduit de TVA de 5,5 %.

Mme la Rapporteure générale. L'idée est intéressante, à ceci près que cette catégorie de structures n'existe pas encore, puisque la loi « Égalité et citoyenneté » n'est pas encore définitivement votée…

M. le président Gilles Carrez. Nous vous renvoyons donc au collectif de fin d'année.

M. Marc Goua. Soit.

M. Jean-Louis Dumont. L'année prochaine, cela coûtera 2 milliards et tout le monde sera content…

*L'amendement est **retiré**.*

*Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission **rejette** ensuite l'amendement I-CF 83 de M. Philippe Vigier.*

Elle examine ensuite l'amendement I-CF 346 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Cet amendement vise à appliquer un taux de TVA réduit aux transports du quotidien. Je l'ai souvent présenté : depuis le début de la législature, nous essayons de défendre une mobilité durable ; or, tout ce qui nous est proposé pour l'instant, c'est la voiture électrique. Je crois, moi, aux transports collectifs et aux transports du quotidien.

Mme la Rapporteure générale. Vous avez en effet déposé cet amendement à plusieurs reprises. Il est très intéressant, mais il coûterait de l'ordre de 500 millions d'euros : nous ne pouvons pas nous permettre de l'adopter.

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

Puis elle se saisit de l'amendement I-CF 352 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Cet amendement est nouveau ; il vise à appliquer un taux de TVA réduit sur les travaux permettant de compenser la perte d'autonomie. L'accessibilité est un thème qui concerne des millions de Français, c'est une question majeure qui concerne l'espace public comme l'espace privé. Notre pays s'honorerait à favoriser ces travaux par un taux réduit de TVA.

Mme la Rapporteure générale. En effet, c'est un amendement nouveau. En revanche, il paraît difficile de contrôler que les travaux effectués visent à compenser la perte d'autonomie. Nous n'avons pas non plus d'évaluation financière. À ce stade, j'émets donc un avis défavorable ; mais je vous engage à le redéposer en séance afin que le ministre puisse vous apporter son éclairage.

Mme Eva Sas. Je retire mon amendement, mais j'aimerais en effet que le Gouvernement évalue le coût de cette mesure.

Mme Christine Pires Beaune. Il existe déjà des aides pour effectuer ce type de travaux.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine ensuite l'amendement I-CF 366 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement vise à appliquer un taux de TVA réduit sur les prestations de gestion des déchets – non pas tous les déchets, mais ceux qui font l'objet d'actions de prévention, de réutilisation, de collecte sélective… – bref, des déchets qui entrent dans l'économie circulaire. Cette mesure coûterait 80 millions d'euros.

Il faut faire le lien entre cet amendement et la taxe, dont nous parlions tout à l'heure, sur les déchets qui ne sont pas pris en charge par une filière REP (responsabilité élargie du producteur) et terminent incinérés ou enfouis. Il faut également faire le lien avec l'amendement d'Eva Sas sur l'économie circulaire. Il

serait logique d'utiliser les recettes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « amont » pour financer les activités de gestion de déchets et l'économie circulaire.

Je souligne que la Suède va réduire de moitié la TVA – de 25 % à 12 % – sur l'économie circulaire : il y a un mouvement général vers ces logiques nouvelles.

Mme la Rapporteure générale. Je reconnais que votre démarche est parfaitement cohérente. Je vous propose en revanche que nous ayons un débat avec le Gouvernement sur le coût de ces mesures.

Il faudrait également préciser les termes de votre amendement, pour éviter de nous voir reprocher par le Conseil constitutionnel une forme d'incompétence négative.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine l'amendement I-CF 140 de M. François Pupponi.

M. Marc Goua. Dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, il est accordé un taux de TVA réduit à 5,5 % pour les opérations d'accession à la propriété aux limites des quartiers de la politique de la ville, dans le but de favoriser une certaine mixité. Un périmètre de 500 mètres avait d'abord été défini, avant qu'il ne soit réduit à 300 mètres. Or cette réduction de 200 mètres bloque des opérations. Je propose donc de passer de nouveau à 500 mètres. Cela rapportera, puisque l'on construira davantage.

Mme la Rapporteure générale. Vous avez raison, la limite était définie à 500 mètres jusqu'en 2014, autour des quartiers faisant l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). C'est, une fois de plus, une question de coût, de balance entre l'opportunité et le manque à gagner. Je rappelle que nous avons ramené à 300 mètres cette limite en 2014 pour les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Je vous propose plutôt de redéposer votre amendement en séance.

L'amendement est ***retiré****, de même que l'amendement I-CF 391 de M. François Pupponi.*

La commission examine l'amendement I-CF 398 de M. François Pupponi.

M. Marc Goua. Dans les QPV, le logement intermédiaire est la seule catégorie à ne bénéficier que d'un taux de TVA à 10 %. Or, le logement intermédiaire est potentiellement un excellent outil de mixité sociale dans ces quartiers au regard du profil des ménages auxquels il s'adresse. D'autant plus que l'obligation de construction de 25 % de logements sociaux dans les opérations de logement intermédiaire dans ces quartiers a été assouplie.

Ceux qui conduisent des opérations de rénovation urbaine savent combien il est difficile d'y attirer des investisseurs.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable. Votre amendement induirait une importante perte de recettes.

M. Marc Goua. Ce n'est pas si sûr. Sans taux réduit, il est quasiment impossible de trouver des investisseurs. Du coup, il n'y aura pas d'opérations.

Mme la Rapporteure générale. Si le logement intermédiaire bénéficie lui aussi d'un taux de TVA à 5,5 %, quel intérêt y aura-t-il encore à faire du logement social ?

M. Marc Goua. Les modes de financement restent différents dans l'un et l'autre cas. Le logement social bénéficie de financements d'État…

M. Jean-Louis Dumont. Si peu !

M. Marc Goua.… et des collectivités. Le logement intermédiaire permet d'avoir des populations différentes, parce que les plafonds de loyer ne sont pas les mêmes.

Mme la Rapporteure générale. Je crois plutôt que vous faites disparaître l'avantage comparatif du logement social.

M. Marc Goua. Ce n'est pas tellement le logement social qui nous pose problème, mais bien le logement intermédiaire. Comment réintroduire la mixité à l'intérieur des quartiers ? C'est bien là notre souci.

M. Jean-Louis Dumont. Nous parlons beaucoup de ces quartiers prioritaires sans rien leur donner. Le Président de la République avait pourtant exprimé une volonté politique dans le sens de l'amendement. Si sa majorité ne l'entend pas, j'en serai désolé pour lui !

M. Christophe Caresche. Je suis très partisan du logement intermédiaire. Mais il existe déjà beaucoup de dispositifs de soutien en sa faveur, à commencer par le dispositif « Pinel ». Il faut savoir être raisonnable…

M. le président Gilles Carrez. La Caisse des dépôts et consignations a elle aussi mis en place des financements privilégiés.

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

Puis examine l'amendement I-CF 395 de M. François Pupponi.

M. Marc Goua. L'amendement I-CF 395 propose de créer un nouveau produit bénéficiant, comme l'accession sociale à la propriété, d'un taux de TVA de 5,5 % et pour lequel les plafonds de loyers seraient inférieurs de 15 % à ceux

du logement intermédiaire classique. Ces plafonds seraient légèrement supérieurs à ceux du prêt locatif social (PLS).

Environ 2 500 logements pourraient bénéficier de ce dispositif sur les quatre ou cinq prochaines années, pour un coût estimé à 14 millions d'euros.

Mme la Rapporteure générale. Il s'agit au fond du même amendement que précédemment, à ceci près que vous inventez une nouvelle catégorie de logements pour le porter… Avis défavorable.

M. Marc Goua. Avec un taux du livret A maintenu à 0,75 %, la rémunération nécessaire du secteur bancaire et la marge, la Caisse des dépôts n'est plus concurrentielle par rapport au marché privé. L'argument du financement par la Caisse des dépôts ne tient pas…

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

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements I-CF 393, I-CF 392 et I-CF 394 de M. François Pupponi.

M. Marc Goua. Les communes qui comptent déjà 50 % de logements sociaux sont exonérées de l'obligation de réserver encore au logement social un quart des constructions en nouveaux logements intermédiaires. Pourtant, ce taux de 50 % me semble trop dur, trop restrictif ; il ne permet pas à de nouvelles opérations en logements intermédiaires de réussir. Je propose plutôt 35 %, niveau déjà supérieur au minimum de 25 % de logements sociaux fixés par la loi, d'autant que ces communes sont déjà très largement pourvues.

Mme la Rapporteure générale. Cette disposition d'exonération liée à l'existence de 50 % de logements sociaux dans la commune est issue d'un amendement que nous avons adopté l'an dernier. Vous nous proposez maintenant de passer à 35 %…

M. Marc Goua. Il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis…

Mme la Rapporteure générale. Certes, mais où va-t-on s'arrêter ? Avis défavorable.

M. Marc Goua. L'amendement I-CF 392 est un amendement de repli, puisqu'il propose de ramener le seuil à 40 %.

M. Jean-Louis Dumont. Par certains côtés, je préfère la nouvelle programmation nationale de rénovation urbaine (NPNRU) à l'ancienne. Mais les moyens qui lui sont alloués n'ont rien à voir avec ceux dont bénéficiaient les premières opérations urbaines. Nous mettons en place une politique de la ville financièrement sous-dotée. Si on veut réussir ces opérations, donnons-nous en les moyens. Cela a certes un coût, mais évitons le retour de violences urbaines comme à Viry-Châtillon, où cela brûlait il y a encore quarante-huit heures à La Grande Borne. Tout le monde semble l'avoir déjà oublié !

M. le président Gilles Carrez. On a déjà dépensé 300 millions dans La Grande Borne. Si c'est pour obtenir à chaque fois le même résultat, c'est à désespérer…

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *les amendements.*

*

* *

Article additionnel après l'article 12

Déductibilité progressive de la TVA sur les achats d'essence des entreprises

La commission examine, en discussion commune, l'amendement I-CF 214 de M. Charles de Courson, les amendements I-CF 385 et I-CF 384 de M. Éric Alauzet et l'amendement I-CF 113 de M. Marc Goua.

M. Charles de Courson. Mon amendement vise à rendre déductible pour les entreprises la TVA sur l'essence dans les mêmes conditions que la TVA sur le gazole. Le Gouvernement nous avait demandé de lisser cette mesure sur cinq ans afin de ne pas trop déstabiliser le marché des véhicules d'entreprise.

Mme la Rapporteure générale. Avis favorable.

M. Éric Alauzet. Nous sommes mûrs pour appliquer la même récupération au gazole et à l'essence. Près de 95 % des véhicules de société roulent au diesel. Le coût de la mesure est faible, entre 15 et 20 millions d'euros, et s'équilibre assez rapidement, puisque la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur l'essence est plus élevée que sur le gazole.

M. Marc Goua. Il est en effet paradoxal qu'une entreprise puisse récupérer la TVA sur le diesel et pas sur l'essence.

Mme la Rapporteure générale. Pour récapituler, les trois amendements proposent d'aligner les deux régimes : celui de notre collègue Marc Goua, en deux ans, ceux de notre collègue Éric Alauzet, en deux ou trois ans, et celui notre collègue Charles de Courson en cinq ans. C'est ce dernier amendement qui me semble le mieux à même de préparer la transition industrielle avec les constructeurs automobiles, tout en parvenant à l'objectif final d'alignement de ces deux régimes.

M. Charles de Courson. Je souligne que c'est une mesure qui rapporte. Car la consommation en essence, plus taxée, n'en sera que plus élevée. Le gain pourrait selon moi s'élever à quelque 8 millions d'euros par an.

Les amendements I-CF 385, I-CF 384 et I-CF 113 sont ***retirés****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 214* ***(amendement n° I-305)****.*

*
* *

Après l'article 12

L'amendement I-CF 109 de M. Charles de Courson est ***retiré****.*

*
* *

Article 13
Suppression de dépenses fiscales inefficaces ou inutiles

Le présent article prévoit la suppression de **six dépenses fiscales** hétérogènes jugées « *inefficaces ou inutiles* » par le Gouvernement :

1. Le **crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale** et **l'exonération d'impôt sur les suppléments de rétrocession d'honoraires** (6° du I du présent article et par coordination 1° et 2° du même I) ;

2. La possibilité, sur option du contribuable, d'imputer directement sur son revenu global les charges foncières qu'il supporte en tant que **nu-propriétaire** contraint d'engager de grosses réparations, lorsque le démembrement de la propriété résulte d'une **succession** ou d'une **donation entre vifs** (7° du I du présent article) ;

3. Le crédit d'impôt sur les primes d'**assurance contre les loyers impayés** dont bénéficient les personnes qui louent un logement dans le cadre d'une convention de type APL (aide personnalisée au logement) (8° du I du présent article) ;

4. Le dispositif permettant l'**amortissement exceptionnel** sur une période de douze mois des **logiciels dont les entreprises** font l'acquisition au titre de leur activité (9° du I du présent article) ;

5. La réduction des droits de donation ou de succession dont bénéficie un **héritier ou un donataire qui a plus de deux enfants**, à hauteur de à 305 euros par enfant à partir du troisième et 610 euros par enfant dans le cadre d'une transmission en ligne directe (10° du I du présent article et par coordination 3° et 4° du même I) ;

6. Les **exonérations temporaires** de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) au bénéfice des installations et activités de **méthanisation** (11° du I du présent article et par coordination 5° du même I) ;

D'après l'étude d'impact de cet article, ces suppressions devraient se traduire par une économie de **84 millions d'euros en 2017 puis 251 millions d'euros en 2018 et 83 millions d'euros à compter de 2018**.

IMPACT BUDGÉTAIRE DES SUPPRESSIONS PRÉVUES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	2017	2018	À compter de 2019
Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale	–	22	22
Exonération d'impôt sur le revenu des suppléments de rétrocession d'honoraires pour prospection commerciale	–	1	1
Dépenses de grosses réparations supportées par les nus-propriétaires	–	30	30
Crédit d'impôt au titre des primes d'assurance contre les loyers impayés	–	5	5
Amortissement exceptionnel des logiciels	72	168	–
Réduction des droits en raison du nombre d'enfants de l'hériter	12	25	25
Total	**84**	**251**	**83**

Source : évaluation préalable et tome II Dépenses fiscales *des* Évaluations des voies et moyens *du présent projet de loi de finances.*

Dans le fascicule des *Évaluations des voies et moyens* associé aux projets de loi de finances pour 2016 et pour 2017, il est indiqué les éléments suivants concernant chacune de ces dépenses fiscales :

Dépense fiscale visée	Nombre de ménages ou de bénéficiaires concernés (2015)	Coût budgétaire *(en millions d'euros)*			
		2014	2015	2016	2017
Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale	1 580	20	22	22	22
Exonération d'impôt sur le revenu des suppléments de rétrocession d'honoraires pour prospection commerciale	269	ε	ε	1	1
Dépenses de grosses réparations supportées par les nus-propriétaires	18 298	12	20	30	30
Crédit d'impôt au titre des primes d'assurance contre les loyers impayés	37 675	5	5	5	5
Amortissement exceptionnel des logiciels	2 200	90	13	nd	nd
Réduction des droits en raison du nombre d'enfants de l'hériter	Non déterminé	20	22	25	13
Exonérations temporaires liées à la méthanisation	217	Sans objet	Sans objet	5	–
Total	**60 239**	**147**	**82**	**88**	**71**

I. LA SUPPRESSION DE DÉPENSES FISCALES LIÉES À LA PROSPECTION COMMERCIALE

Le 6° du présent article supprime, à partir des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017, le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale et l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) pour les suppléments de rétrocession d'honoraires des avocats collaborateurs libéraux réalisant des activités de prospection commerciale.

Il procède également aux coordinations de conséquence, de même que les 1° et 2°.

A. L'ÉTAT DU DROIT

Le développement international des entreprises françaises, et notamment des PME, ainsi que le rayonnement de professions libérales telles que les avocats, ont conduit le législateur à mettre en place plusieurs dispositifs fiscaux de soutien ciblés, portant sur la prospection commerciale :

– le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale (CIDPC), prévu à l'article 244 *quater* H du code général des impôts (CGI) ;

– l'exonération d'IR des suppléments de rétrocession d'honoraires pour prospection commerciale réalisée à l'étranger en faveur des professions libérales, prévue à l'article 93-0 A du CGI.

1. Le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale

Le CIDPC a été créé par le 1° du I de l'article 23 de la loi de finances pour 2005 (1), qui a introduit dans le CGI l'article 244 *quater* H sur lequel repose le dispositif.

Bénéficiant initialement aux PME et aux jeunes entreprises innovantes (JEI) ainsi qu'à certaines entreprises nouvelles en fonction de leur implantation, et uniquement au titre des dépenses de prospection commerciales afin d'exporter en dehors de l'Espace économique européen, il a vu son champ et ses bénéficiaires progressivement étendus, tandis que la restriction géographique a été supprimée.

a. Les entreprises susceptibles de bénéficier du CIDPC

Actuellement, sont éligibles au bénéfice du CIDPC :

– les PME imposées d'après leur bénéfice réel, c'est-à-dire les entreprises qui satisfont aux conditions suivantes :

- employer moins de 250 personnes ;

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

- réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros ;

- avoir un capital entièrement libéré et détenu de manière continue par au moins 75 % de personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions ;

– les JEI, c'est-à-dire les entreprises qui, en application de l'article 44 *sexies*-0 A du CGI, répondent aux critères suivants :

- comme les PME, employer moins de 250 personnes et réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros ;

- avoir été créées depuis moins de huit ans ;

- réaliser des dépenses de recherche représentant au moins 15 % des charges fiscalement déductibles au titre de l'exercice (en excluant de cette proportion les dépenses engagées auprès d'autres JEI réalisant des projets de recherche) ;

- avoir au moins 50 % du capital détenu par des personnes physiques ou par une société dont au moins 50 % du capital est détenu par des personnes physiques, ou par certains fonds et société de développement sous réserve de l'absence d'un lien de dépendance, des par des fondations ou associations à caractère scientifique, par une autre JEI ou, enfin, par des établissements publics de recherche ;

– les entreprises qui se créent dans les zones d'aides à finalité régionale (ZAFR), en application de l'article 44 *sexies* du CGI ;

– les entreprises qui exercent une activité ou se créent dans les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE), y compris les PME qui emploient au plus 50 personnes et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 10 millions d'euros, en application des articles 44 *octies* et 44 *octies* A du CGI ;

– les entreprises créées dans les zones de restructuration de la défense (ZRD), en application de l'article 44 *terdecies* du CGI ;

– les PME créées dans les zones franches d'activités des départements d'outre-mer (ZFADOM), en application de l'article 44 *quaterdecies* du CGI ;

– enfin, les entreprises créées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) qui emploient moins de onze salariés, ont leur siège social dans la zone ou y réalisent au moins 75 % de leur chiffre d'affaires et satisfont à des conditions de création et de détention de capital, en application de l'article 44 *quindecies* du CGI.

Les JEI et les entreprises relevant de l'une des catégories mentionnées ci-dessus, en fonction de leur implantation géographique, sont exonérées d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés pendant une période déterminée.

La qualification de PME est définie à 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.

Le CIDPC bénéfice également :

– aux sociétés des professions libérales réglementées ;

– aux sociétés de participations financières de professions libérales.

Ce crédit d'impôt vise donc les professions libérales, les PME et les entreprises qui s'implantent dans des zones faisant l'objet d'un soutien particulier.

b. Les dépenses ouvrant droit au CIDPC

Ouvrent droit au CIDPC les dépenses engagées par une entreprise éligible aux fins de prospection commerciale. Le II de l'article 244 *quater* H en dresse une liste exhaustive :

– frais de déplacement liés à la prospection commerciale aux fins d'exporter ;

– collecte et réunion d'informations sur les marchés et les clients ;

– participation à des foires-expositions ou des salons ;

– dépenses de promotion des services et produits de l'entreprise, aux fins d'exporter ;

– indemnités mensuelles et prestations destinées à assurer la subsistance, l'équipement et le logement d'un volontaire international en entreprise (VIE) ;

– activités de conseils fournies par des opérateurs spécialistes du commerce international ;

– dépenses engagées par un cabinet d'avocat au titre de manifestations se tenant à l'étranger et destinées à faire connaître les compétences du cabinet.

c. Le régime du CIDPC

Conformément au III de l'article 244 *quater* H, le bénéfice du CIDPC est conditionné au recrutement d'une personne affectée au développement des exportations ou au recours à un VIE affecté aux mêmes missions. Cette condition offre une garantie, évitant que des entreprises obtiennent un crédit d'impôt au titre

de certaines dépenses engagées dans un dessein autre que la prospection commerciale aux fins d'exportations et de rayonnement.

Le CIDPC correspond à 50 % des dépenses réalisées au titre de la prospection commerciale précédemment mentionnées pendant les vingt-quatre mois qui suivent le recrutement prévu ou le recours au VIE. Sont déduites de l'assiette du crédit d'impôt les subventions publiques que le bénéficiaire aurait pu recevoir à raison de dépenses ouvrant droit au CIDPC, dans le souci d'éviter d'accorder un double avantage fiscal au même titre.

Il est plafonné à 40 000 euros (ou 80 000 euros pour les associations et les groupements d'intérêt économique composés de PME).

CIDPC – SYNTHÈSE DES ENTREPRISES ÉLIGIBLES ET DES DÉPENSES CONCERNÉES

Entreprises éligibles
Type d'entreprises (base légale du régime particulier)
PME
JEI (art. 44 *sexies*–0 A et 44 *sexies* A)
Entreprises implantées dans des ZAFR (art. 44 *sexies*)
Entreprises implantées dans des ZFU-TE (art. 44 *octies* et 44 *octies* A)
Entreprises implantées dans des ZRD (art. 44 *terdecies*)
Entreprises implantées dans des ZFADOM (art. 44 *quaterdecies*)
Entreprises implantées dans des ZRR (art. 44 *quindecies*)
Dépenses concernées
Frais et indemnités de déplacement liés à la prospection commerciale en vue d'exporter
Dépenses de réunion d'informations sur les marchés et clients
Dépenses de participation à des salons et des foires-expositions
Dépenses visant à faire connaître les produits et services en vue d'exporter
Indemnités et prestations en cas de recours à un VIE
Dépenses liées aux conseils fournis par des opérateurs spécialisés
Dépenses exposées par un cabinet d'avocat pour organiser ou participer à des manifestations à l'étranger

2. L'exonération d'IR des suppléments de rétrocession d'honoraires pour prospection commerciale

Prévue à l'article 93-0 A du CGI, introduit par le I de l'article 110 de la loi de finances pour 2009 [(1)], l'exonération d'IR des suppléments de rétrocession d'honoraires a été mise en place afin de favoriser le développement international des cabinets d'avocats français.

Elle concerne les suppléments de rétrocession d'honoraires que perçoivent, au titre de leurs séjours hors de France, les personnes domiciliées en France et qui exercent, comme collaborateurs de professionnels libéraux ou d'un cabinet de professionnels libéraux, une activité libérale. Concrètement, cela vise les collaborateurs libéraux des cabinets d'avocats.

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

L'exonération d'impôt sur le revenu obéit à une double limite :

– 25 % de la rétrocession d'honoraires au titre de laquelle des suppléments sont versés (et exonérés) ;

– 25 000 euros.

Le bénéfice de l'exonération est subordonné à la satisfaction, par les suppléments de rétrocession, de trois conditions cumulatives :

– ils doivent être versés au titre d'une activité de prospection commerciale et en contrepartie de séjours effectués à l'étranger dans l'intérêt direct et exclusif du cabinet dont le percepteur des suppléments est collaborateur (il est renvoyé, pour la définition des activités de prospection commerciale, à l'article 244 *quater* H relatif au CIDPC) ;

– ils doivent être justifiés par un déplacement supposant de résider au moins vingt-quatre heures à l'étranger ;

– enfin, leur montant doit être déterminé avant les séjours réalisés dans l'État étranger en question et être en rapport avec la durée, le lieu et le nombre des séjours. Par ailleurs, leur montant doit être en rapport avec la rétrocession versée.

Pour simplifier l'identification des suppléments et de leur montant – qui serviront d'assiette à l'exonération – et afin d'éviter toute fraude ou tout abus, le montant des suppléments doit apparaître de manière séparée des autres postes sur le relevé d'honoraires du collaborateur.

3. Les autres dispositifs de soutien

a. L'exonération d'impôt sur le revenu des activités exercées à l'étranger

Afin d'inciter les salariés domiciliés en France à travailler pour leur employeur à l'étranger, l'article 81 A du CGI prévoit une exonération d'IR à raison des salaires perçus par ces salariés au titre des activités exercées à l'étranger.

L'employeur doit être établi en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales (sans quoi, les risques d'optimisation fiscale de la part de l'employeur ou du salarié seraient réels). Par ailleurs, l'État d'exercice des activités concernées ne peut être celui du lieu d'établissement de l'employeur.

L'exonération est subordonnée à la satisfaction de deux séries de conditions :

– avoir supporté, au titre des activités exercées à l'étranger, un impôt sur le revenu dans l'État en question ne pouvant être inférieur aux deux tiers de l'impôt qui aurait été dû en France ;

– que les activités aient été exercées, sur une période de douze mois consécutifs, pendant plus de 183 jours pour certaines activités. La durée est toutefois ramenée à 120 jours pour les activités de prospection commerciale.

Est prévu au II de l'article 81 A un dispositif subsidiaire pour les cas où les conditions précédentes ne sont pas remplies. Il est proche de l'exonération des suppléments de rétrocession d'honoraires pour les collaborateurs libéraux de cabinets d'avocat, prévue à l'article 93-0 A du CGI et décrite *supra*.

Ce régime subsidiaire obéit aux règles suivantes :

– l'exonération d'IR porte sur les suppléments de rémunération qu'une personne a perçu au titre d'un séjour dans un autre État (elle est donc partielle, à la différence de celle prévue au I) ;

– les suppléments doivent être la contrepartie de séjours effectués dans l'intérêt direct et exclusif de l'employeur ;

– ils doivent être justifiés par un déplacement supposant une résidence d'au moins vingt-quatre heures dans un autre État ;

– ils doivent être déterminés avant les séjours et être en rapport avec la durée, le lieu et le nombre des séjours ainsi qu'avec la rémunération normale ;

– les suppléments doivent au plus correspondre à 40 % de la rémunération normale.

La prospection commerciale n'est pas expressément mentionnée, mais cela signifie qu'elle est incluse dans le champ des activités susceptibles d'emporter le bénéfice du II de l'article 81 A. La principale différence entre cette exonération et celle prévue à l'article 93-0 A est que cette dernière ne concerne que les collaborateurs libéraux, tandis que la première est réservée aux salariés.

b. Les aides de Bpifrance, de Business France et de la COFACE

Bpifrance (jusqu'en 2013, Banque publique d'investissement, BPI) est une société anonyme créée fin 2012 et fruit du regroupement d'Oséo, de CDC Entreprises, du Fonds stratégique d'investissement (FSI) et du FSI Régions.

Business France est une agence publique, créée en 2015 à la suite de la fusion entre Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et placée sous la tutelle de trois ministères, dont ceux chargés des affaires étrangères et de l'économie.

La COFACE (Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur) est une société anonyme créée en 1946 par l'État, privatisée en 1994 et qui fournit une garantie publique pour le compte de l'État. Elle est cotée sur le marché réglementé d'Euronext Paris depuis 2014. Elle dispose d'une présence directe dans 67 États et délivre des garanties dans presque tous les pays du monde.

En partenariat avec Business France et la COFACE, Bpifrance accompagne les entreprises françaises cherchant à développer leur activité à l'international. À cette fin, plusieurs dispositifs dédiés aux activités de prospection sont proposés aux entreprises :

– avec Business France et pour toutes les entreprises, quel que soit le secteur d'activité, qui souhaitent prospecter des marchés étrangers dans le cadre d'une démarche export. Sont fournis des conseils et un accompagnement en fonction des besoins, notamment pour élaborer la stratégie la plus adaptée à chaque entreprise ;

– avec la COFACE, et pour les TPE et PME (hors négoce international) qui engagent leurs premières démarches de prospection commerciale internationale. Est proposée l'« Assurance prospection premiers pas COFACE » (A3P). Le budget maximal des dépenses commerciales faisant l'objet de la garantie est de 30 000 euros, la quotité garantie étant de 65 %. Les dépenses sont indemnisées par la COFACE, puis remboursées par l'entreprise. Une assurance forfaitaire couvre l'éventuel échec commercial. Les dépenses éligibles sont plus larges que celles couvertes par le CIDPC, puisque sont également incluses l'adaptation de produits aux normes des marchés prospectés et la création ou l'adaptation en langue étrangère d'un site internet ;

– avec la COFACE, pour toutes les entreprises (hors négoce international) dont le chiffre d'affaires n'excède pas 500 millions d'euros et qui ont des activités de prospection commerciale (« Assurance prospection »). La COFACE prend en charge les dépenses de prospection commerciale dans le cadre d'un budget agréé. Dans un premier temps, les dépenses engagées par la société sont indemnisées par la COFACE. Dans un second temps, et en cas de succès commercial, les indemnités sont remboursées à la COFACE. Là encore, les dépenses couvertes sont plus larges que dans le cadre du CIDPC. Sont notamment incluses celles relatives au fonctionnement des filiales commerciales de l'entreprise ;

– enfin, la COFACE propose également une « Avance prospection », complément de l'« Assurance prospection » qui fournit une garantie à la banque finançant les dépenses couvertes par l'assurance.

B. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

1. L'activité internationale des entreprises françaises est concentrée et s'inscrit dans un contexte de concurrence accrue

D'après l'édition 2015 de l'étude de l'INSEE *Les entreprises en France*, 9 % des entreprises françaises (hors secteurs financier et agricole et hors microentreprises) ont réalisé un chiffre d'affaires à l'export, pour un montant total de 593 milliards d'euros. La répartition de ce chiffre d'affaires est très inégale puisque 97 % de ce montant est réalisé par les 24 000 entreprises qui ont réalisé un chiffre d'affaires d'au moins un million d'euros à l'export.

En 2013, les TPE ont réalisé un chiffre d'affaires à l'export de 57 milliards d'euros, les PME de 163 milliards d'euros.

La plupart des exportations sont réalisées par des firmes multinationales, sous contrôle français ou étranger. Les entreprises indépendantes ou appartenant à un groupe intégralement français ont réalisé un chiffre d'affaires cumulé de 55 milliards d'euros, soit moins de 10 % du total réalisé en 2013. Or, ce sont ces entreprises qui ont principalement besoin de soutien pour effectuer des démarches de prospection commerciale, *a fortiori* pour les engager.

Plus généralement, la part de marché des exportations françaises a diminué de deux points entre 2000 et 2014, notamment du fait de la montée en puissance de pays émergents, tels que la Chine et l'Inde, mais aussi en raison d'une moindre compétitivité-prix.

Si les parts se sont stabilisées depuis 2013, ainsi que le Gouvernement l'indique dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au présent projet de loi de finances, la vigilance reste nécessaire afin d'éviter tout retournement de situation.

La prospection commerciale, premier pas vers une exportation efficace et pérenne, constitue donc un enjeu important pour la compétitivité des entreprises françaises et, par conséquent, pour la croissance économique du pays. Le rayonnement des cabinets d'avocats français, quant à lui, et au-delà des aspects directement économiques, peut favoriser la diffusion du modèle juridique français et plus généralement du droit continental.

2. Le soutien aux entreprises de Bpifrance, Business France et la COFACE monte en puissance

En 2014, 21,7 milliards d'euros ont été mobilisés pour les entreprises par Bpifrance et ses entités partenaires, dont plus de la moitié au titre de financements (le reste étant des crédits bancaires garantis et, dans une moindre mesure, des

investissements en capital). L'objectif, à l'horizon 2019, est de mobiliser 200 milliards d'euros [1].

En avril 2016, Bpifrance et la COFACE ont signé un accord relatif au transfert au premier de la gestion des garanties publiques à l'export assurée par la seconde, sans que cela ait d'impact négatif sur les offres proposées aux PME et aux ETI. Ce transfert, qui devrait être effectif à la fin de l'année, renforcera la pertinence et la cohérence de l'offre de Bpifrance en la complétant. Les entreprises disposeront donc auprès d'un interlocuteur unique d'outils et d'aides plus variés et performants.

L'accompagnement des entreprises à l'international, en particulier, devrait être au cœur du plan stratégique 2017-2019 de Bpifrance.

Enfin, dans le cadre du présent projet de loi de finances, est créé au sein des comptes spéciaux un nouveau compte de commerce portant sur le soutien financier au commerce extérieur [2]. Ce compte est abondé à hauteur de 4,3 milliards d'euros et résulte de l'affectation du reversement du solde du compte de l'État auprès de la COFACE ; la ligne « Assurance-prospection » des dépenses du compte porte sur un montant de 150 millions d'euros.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **6°** du **I** du présent article abroge les articles 244 *quater* H et 93-0 A du CGI, portant respectivement sur le CIDPC et l'exonération d'impôt sur le revenu des suppléments de rétrocession d'honoraires perçus au titre d'activités de prospection commerciale.

Ces abrogations, aux termes du **A** du **II** de l'article, s'appliqueront aux périodes d'imposition et exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017. Les entreprises ou cabinets dont l'exercice a été ouvert en cours d'année 2016 pourront donc continuer à bénéficier des dispositifs de soutien à la prospection commerciale jusqu'à la clôture de leur exercice courant 2017.

Le même **6°** procède en outre à différentes coordinations, conséquence de l'abrogation de l'article 244 *quater* H :

– abrogation de l'article 197 *ter* G du CGI, portant sur les modalités d'imputation du CIDPC sur l'impôt sur le revenu dû et la restitution d'un éventuel excédent ;

– abrogation de l'article 220 I du CGI, portant sur les modalités d'imputation du CIDPC sur l'impôt sur les sociétés dû et la restitution d'un éventuel excédent ;

---

(1) Source : plaquette institutionnelle Bpifrance 2015.

(2) Voir commentaire de l'article 25.

– abrogation du *i* du 1 de l'article 223 O du CGI, relatif à la substitution de la société mère aux sociétés du groupe pour l'imputation du CIDPC dégagé par ces sociétés sur l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable.

Enfin, les **1°** et **2°** du **présent article** portent sur les coordinations induites par l'abrogation de l'article 93-0 A :

– le 1° supprime la référence à l'article 93-0 A au troisième alinéa du 1 de l'article 170 du CGI, prévoyant la mention du montant des bénéfices exonérés en application de différents dispositifs dans la déclaration de revenus ;

– il supprime également cette référence au *b* du 1° du IV de l'article 1417, portant sur le montant des revenus à prendre en compte pour déterminer si un contribuable âgé peut bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties ou de taxe d'habitation ;

– le 2° supprime cette référence à l'article 197 C, relatif à la prise en compte des revenus exonérés pour l'application du barème (règle du « taux effectif », le barème s'appliquant à un revenu avant réductions et crédits d'impôt).

D. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE ATTENDU

1. Une augmentation des recettes estimée à 23 millions d'euros par an

La suppression des deux dépenses fiscales en faveur de la prospection commerciale des PME et des cabinets d'avocats devrait permettre d'accroître les recettes fiscales de 23 millions d'euros par an, de façon pérenne.

Sur ce total, 22 millions d'euros concernent le CIDPC, ainsi qu'il ressort de l'évaluation préalable de l'article. Celle-ci indique que le gain résultant de la suppression de l'exonération d'IR des suppléments de rétrocession d'honoraires sera d'*epsilon* (c'est-à-dire portant sur un montant inférieur à 500 000 euros).

Si cette évaluation correspond à celle figurant dans le tome II *Dépenses fiscales* des *Évaluations des voies et moyens* annexées au projet de loi de finances pour 2016 (1) et à celle faite en 2011 par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2), il ressort du tome II *Dépenses fiscales* des *Évaluations des voies et moyens* du présent projet de loi de finances que, pour 2016 et 2017, le coût de cette dépense est d'un million d'euros (3).

---

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Évaluations des voies et moyens*, tome II,* Dépenses fiscales*, page 101.*

(2) Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, Rapport*, Annexe J, fiche n° 132, dépense n° 160206.*

(3) Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Évaluations des voies et moyens*, tome II,* Dépenses fiscales*, page 101.*

En conséquence, le gain total annuel qu'entraînerait la suppression de ces deux mesures est de 23 millions d'euros.

IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA SUPPRESSION DES DÉPENSES FISCALES RELATIVES À LA PROSPECTION COMMERCIALE

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	2017	2018	2019
Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale (art. 244 *quater* H du CGI)	0	+ 22	+ 22
Exonération d'IR des suppléments de rétrocession d'honoraires (art. 93-0 A du CGI)	0	+ 1	+ 1
Total	**0**	**+ 23**	**+ 23**

Source : évaluation préalable et tome II Dépenses fiscales *des* Évaluations des voies et moyens *du présent projet de loi de finances.*

Aucun impact n'est attendu en 2017 dans la mesure où les crédits d'impôt et exonérations prévus par les articles abrogés ne seront imputés sur l'impôt dû qu'en 2018.

2. Une absence d'impact économique

a. Des dépenses fiscales jugées inefficientes par le Gouvernement, notamment au regard des autres dispositifs existants

En 2015, le CIDPC a concerné 1 580 entreprises tandis que l'exonération d'IR au titre des activités de prospection commerciale des cabinets d'avocats a bénéficié à 269 personnes [(1)].

Au regard du faible nombre de leurs bénéficiaires, le Gouvernement estime que la suppression de ces dépenses fiscales aura un impact modeste, voire négligeable sur les entreprises et entités susceptibles d'en profiter.

Il estime également que les deux dispositifs n'auraient pas démontré leur efficacité au regard des objectifs poursuivis : leur impact sur le développement à l'export des entreprises françaises et le rayonnement des cabinets d'avocats reste incertain.

Enfin, doivent être rappelés l'ensemble des dispositifs susceptibles d'accompagner les PME dans leur prospection commerciale, qu'il s'agisse des aides de Bpifrance, de Business France ou de la COFACE, de l'exonération fiscale prévue à l'article 81 A du CGI ou encore de l'assistance fournie par les services économiques des représentations diplomatiques françaises.

L'ensemble de ces raisons avait conduit le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dans son rapport de juin 2011, à

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2017, Évaluations des voies et moyens*, tome II,* Dépenses fiscales*, pages 101 et 111.*

considérer le CIDPC comme un dispositif non nécessaire car redondant avec les autres dispositifs de soutien [1].

En revanche, l'exonération prévue à l'article 93-0 A, jugée très ciblée et encadrée, était trop récente pour faire l'objet d'une évaluation. Le comité n'avait donc émis aucun avis, *a fortiori* aucun avis négatif, sur cette mesure. Il relevait cependant son coût budgétaire limité et soulignait que le dispositif de **l'article 81 A ne pouvait pas s'y substituer** dans la mesure où il ne concerne que les salariés, non les collaborateurs libéraux [2].

b. Un soutien à maintenir

Malgré les arguments en faveur de la suppression de ces deux dépenses fiscales, la Rapporteure générale estime au contraire que le CIDPC doit être maintenu.

i. Le faible nombre de bénéficiaires de ces dépenses fiscales n'implique pas l'inefficacité de celles-ci

La pertinence d'une mesure ne saurait s'évaluer uniquement à l'aune du nombre de ses bénéficiaires. Ce constat est particulièrement vrai s'agissant des cabinets d'avocats, dans la mesure où tous n'ont pas vocation à avoir un rayonnement international.

La France compte un grand nombre de cabinets d'avocats, dont beaucoup sont individuels ou ne comptent que quelques associés et un petit nombre de collaborateurs, et sont spécialisés dans un domaine juridique particulier [3]. Ces cabinets n'ont *a priori* pas d'intérêt patent à développer leur activité à l'étranger. Ce sont principalement les grands cabinets pluridisciplinaires intervenant dans des matières qui, par nature, peuvent revêtir une dimension internationale (comme la fiscalité ou le droit des affaires), qui peuvent avoir intérêt à rayonner à l'étranger.

ii. Les risques économiques liés à la suppression de ces dépenses fiscales

Le retour sur investissement du développement à l'export est plus long que celui des activités réalisées en France. Aussi, il n'est pas anormal que les effets des dépenses fiscales en faveur de la prospection commerciale ne produisent pas d'effets tangibles immédiats. Tel était d'ailleurs l'avis du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales sur l'article 93-0 A en 2011, compte tenu du caractère récent de la mesure.

---

(1) Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, Rapport*, Annexe J, fiche n° 168, dépense n° 210312, juin 2011.*

(2) Id.*, fiche n° 132, dépense n° 160206.*

(3) D'après la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la justice, en 2014, 36,2 % des avocats exerçaient en mode individuel, 29,2 % en tant que collaborateurs, 29,4 % en tant qu'associés et 5,3 % en tant que salariés non associés (données reprises par le Conseil national des barreaux).

D'après l'étude de l'Observatoire des métiers dans les professions libérales Cabinets d'avocats – de l'état des lieux à la prospective*, il y avait en France en 2012 27 000 cabinets d'avocats, dont 11 000 employeurs.*

Par ailleurs, supprimer des dispositifs destinés à aider les entreprises françaises à développer leur activité internationale dans un contexte de concurrence mondiale accrue ne paraît pas constituer une mesure particulièrement pertinente, surtout pour les PME. Or, le CIDPC concerne précisément les PME.

Un amendement avait d'ailleurs été déposé par Mme Karine Berger et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste, républicain et citoyen sur le projet de loi pour la croissance et l'activité, en 2015, afin de renouveler le bénéfice du CIDPC pour vingt-quatre mois supplémentaires à la condition que cela permette le recrutement d'une personne affectée au développement des exportations. S'il n'a pu prospérer en séance publique, les motifs de son rejet, outre son coût, portait surtout sur une potentielle faiblesse rédactionnelle. Ce n'était donc pas le bien-fondé de l'amendement qui avait été remis en cause par la commission et le Gouvernement, au contraire, puisque le rapporteur thématique de la commission spéciale disait comprendre son objectif. C'était encore moins le principe du CIDPC tel qu'il existe qui était contesté, ce qui tend à nuancer le postulat d'inefficience de cette mesure.

En troisième lieu, si de nombreux dispositifs alternatifs aux dépenses fiscales de prospection commerciale existent, ils ne sont pas parfaitement substituables au CIPDC ou à l'exonération d'IR. Ainsi, les aides de COFACE ou celles de Bpifrance et de Business France supposent des démarches administratives particulières et prévoient le remboursement des aides fournies en cas de succès commercial, à la différence d'un crédit d'impôt.

Enfin, la relative faiblesse de ces dépenses (par rapport à d'autres) peut militer pour leur maintien (22 millions d'euros par an pour le CIDPC, un million d'euros pour l'exonération).

II. L'IMPUTABILITÉ DES DÉPENSES DE GROSSE RÉPARTATIONS SUPPORTÉES PAR CERTAINS NUS-PROPRIÉTAIRES

Le **7°** du **I** du présent article prévoit la suppression du dispositif d'imputabilité des dépenses de grosses réparations supportées par certains nus-propriétaires.

Selon l'évaluation préalable, la légitimité de cette dépense n'est pas avérée et son existence introduit, lorsque l'immeuble n'est pas donné en location, une différence de traitement injustifiée selon que l'immeuble est détenu en pleine propriété ou en nue-propriété.

A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR

Actuellement, le 2° *quater* du II de l'article 156 du CGI prévoit que :

– les dépenses effectivement supportées par les nus-propriétaires au titre des travaux de grosse réparation qui leur incombent, conformément à l'article 605

du code civil, peuvent être déduites de leur revenu global dans la limite de 25 000 euros par an. La fraction des dépenses qui excèdent ce plafond peut être déduite pendant les dix années suivantes ;

– l'exercice de cette option par le contribuable est irrévocable. Elle entraine l'impossibilité de déduire ces charges du revenu brut foncier, en application de l'article 31 du code général des impôts ;

– cette option n'est applicable qu'aux immeubles dont la propriété a été démembrée dans le cadre d'une succession ou d'une donation entre vifs entre parents jusqu'au quatrième degré. La transmission à titre gratuit doit avoir été réalisée sans charge ni condition.

B. L'OBJECTIF INITIALEMENT POURSUIVI

Ce dispositif a été créé par l'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2008 (1) ; dans sa rédaction alors en vigueur, l'article 156 du CGI prévoyait que les déficits fonciers résultant de grosses réparations incombant au nu-propriétaire en application de l'article 605 du même code pouvaient être imputés sur le revenu global sans limitation de montant.

Le dispositif qu'il est proposé de supprimer a donc été initialement adopté dans un objectif de plafonnement d'un avantage fiscal.

Il résulte d'un amendement du Rapporteur général de l'Assemblée nationale expliquant lors de sa présentation en commission : « *Nous avons entrepris de recenser l'ensemble des niches non plafonnées : en voici une. Nous proposons de plafonner à 25 000 euros par an le montant des charges imputables et de prévoir leur imputation sur le revenu global, avec une possibilité de report des dépenses excédentaires.* » (2)

M. Charles de Courson avait alors résumé la situation de manière relativement claire : « *Si je comprends bien, il suffit d'avoir un enfant riche et de lui donner la nue-propriété du bien : s'il supporte le coût des travaux, il n'en paiera qu'une partie.* »

C. LES EFFETS DE LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF

En supprimant ce dispositif, les dépenses incombant du nu-propriétaire dans les conditions décrites ci-dessus seront donc imputables dans les conditions de droit commun, qui sont globalement moins favorables que le dispositif dont la suppression est proposée. C'est à ce titre que l'on peut parler de dépense fiscale,

---

(1) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

(2) M. Gilles Carrez, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008, *Assemblée nationale, XIIIe législature, n° 1297, 4 décembre 2008.*

même si l'objectif initial consistait à plafonner un avantage fiscal encore plus important.

Conformément à la rédaction de l'article 156 du CGI actuellement en vigueur, ces règles peuvent être résumées de la manière suivante :

– les déficits fonciers ne peuvent être imputés que sur les revenus fonciers des dix années suivantes ;

– par dérogation, il est possible d'imputer sur le revenu global le déficit foncier résultant des dépenses autres que les intérêts d'emprunt dans la limite annuelle de 10 700 euros ;

– si le revenu global du contribuable s'avère insuffisant pour absorber déficit soumis au plafond de 10 700 euros, l'excédent est imputable sur les revenus globaux des six années suivantes ;

– par exception, les déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques générant des revenus peuvent être imputés sur le revenu global sans limitation de montant, dès lors que ces monuments historiques sont inscrits à l'inventaire supplémentaire ou ont reçu le label délivré par la Fondation de France.

En pratique, la suppression du dispositif visé par cet article conduira à un meilleur encadrement des possibilités d'imputation des déficits fonciers, sauf dans le cas des monuments historiques.

Conformément à la rédaction proposée, cette suppression s'appliquera :

– à compter du 1er janvier 2017 ;

– par dérogation, aux dépenses engagées en 2017 à raison d'un devis, ayant fait l'objet du versement d'un acompte, accepté avant cette date.

III. LE CRÉDIT D'IMPÔT AU TITRE DES PRIMES D'ASSURANCE CONTRE LES IMPAYÉS DE LOYER

Le **8°** du **I** du présent article prévoit la suppression du crédit d'impôt au titre des primes d'assurance contre les impayés de loyer ; selon l'étude préalable de cet article, ces primes sont actuellement déjà déductibles du revenu foncier brut, soit pour leur montant réel soit dans le cadre de l'abattement forfaitaire de 30 % applicable au régime micro-foncier.

En outre, le crédit d'impôt aurait un effet limité compte tenu des autres dispositifs destinés à faciliter l'accès au marché locatif des personnes aux revenus modestes (aide personnalisée au logement, dispositifs de sécurisation des propriétaires ayant remplacé la garantie des impayés de loyer).

A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR

L'article 200 *nonies* du CGI, dont la suppression est proposée, prévoit que les personnes qui louent un logement dans le cadre d'une convention mentionnée à l'article L. 353-2 du code de la construction et de l'habitation bénéficient d'un crédit d'impôt lorsqu'elles concluent un contrat d'assurance contre les impayés de loyer en respectant un cahier des charges défini par ce même code.

- **La convention dite « APL »**

L'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit que, pour le versement de l'aide personnalisée au logement (APL), le propriétaire peut solliciter la signature d'une convention type avec la préfecture.

En contrepartie de l'aide, le propriétaire s'engage à louer le logement vide et à choisir un locataire répondant à certains critères de revenu (fixés selon un barème variant de 20 111 euros par an à 72 443 euros par an suivant la zone urbaine et la composition du foyer).

Une fois la convention signée, elle doit être publiée par un notaire au service de la publicité foncière. Le propriétaire doit proposer au locataire un bail conforme à la convention afin que le locataire puisse percevoir l'APL.

- **Le cahier des charges à respecter**

Le contrat d'assurance doit respecter un cahier des charges fixé par le décret **n° 2009-1621 du 23 décembre 2009 ; celui-ci prévoit notamment un certain nombre de clauses obligatoires, notamment le type d'impayés pris en charge (impayé total pendant deux mois ou impayé partiel lorsque les montants cumulés atteignent un mois de loyer).**

- **Les modalités de calcul du crédit d'impôt**

Le crédit d'impôt est égal à 38 % du montant de la prime d'assurance payée au cours de l'année d'imposition ; en l'absence de précisions, le crédit d'impôt est imputable sur les revenus du contribuable mais n'est pas restituable.

Ce taux était de 50 % entre juillet 2005 et mai 2011, puis de 45 % entre mai 2011 et avril 2012.

Cet avantage fiscal ne peut pas être cumulé avec la déductibilité de ce type de charge pour la détermination du revenu net foncier, prévue par l'article 31 du code général des impôts.

B. L'ÉVALUATION DE LA DÉPENSE FISCALE

L'annexe J du rapport d'évaluation des niches fiscales [(1)] procède à une évaluation plutôt négative de la dépense fiscale, en la notant 1 sur une échelle de 0 à 3, en soulignant que :

– le dispositif vise à aider les personnes aux revenus modestes à louer un logement mais l'avantage est réservé aux propriétaires ;

– le propriétaire peut donc bénéficier d'un double effet d'aubaine si, le locataire étant bénéficiaire d'une APL, il anticipe une capacité de financement et augmenter son loyer ;

– la solvabilité des personnes aux revenus modestes passe principalement par l'aide personnalisée au logement et l'offre d'habitations à loyers modérés.

C. LES MODALITÉS DE SUPPRESSION

Le présent article prévoit la suppression du crédit d'impôt pour les primes d'assurance versées à compter du 1er janvier 2017. Les primes versées en 2016 pourront donc être imputées en 2017 au titre de l'impôt sur les revenus de 2016.

IV. LA SUPPRESSION DE L'AMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL DES LOGICIELS ACQUIS PAR LES ENTREPRISES

Le 9° du I de cet article supprime le dispositif permettant l'amortissement exceptionnel sur une période de douze mois des logiciels dont les entreprises font l'acquisition au titre de leur activité.

A. L'ÉTAT DU DROIT

L'amortissement consiste à répartir le coût d'un élément d'actif sur sa durée d'utilisation normale, afin de tenir compte de l'usure, de l'obsolescence ou encore du cycle de vie de l'élément concerné. L'amortissement doit obligatoirement être constaté par l'entreprise et inscrit dans les écritures comptables de celle-ci. Il vient en déduction du résultat aux fins d'établissement du bénéfice net, ainsi que le prévoit le 2° du I de l'article 39 du CGI. L'amortissement peut être linéaire – les annuités d'amortissement seront égales – ou dégressif – les annuités décroissent avec le temps.

Les logiciels informatiques acquis par les entreprises obéissent aux règles générales exposées ci-dessus. Leur durée normale d'utilisation varie, selon les produits, entre deux et trois ans. Ils bénéficient également de dispositifs particuliers.

---

(1) MM. Henri Guillaume et Mickaël Ohier, Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011.*

1. L'amortissement exceptionnel sur douze mois prévu à l'article 236 du code général des impôts

En application du II de l'article 236 du CGI, un logiciel peut être complètement amorti à l'expiration de la période de onze mois suivant le mois d'acquisition du logiciel, ce mois étant compté pour un mois entier quel que soit le jour de l'achat. L'amortissement est réparti *prorata temporis* sur l'année d'achat, au regard du nombre de mois restant à courir, le reste étant imputé sur l'année suivante. À titre d'exemple, un logiciel acquis le 24 juillet sera amorti à hauteur de 6/12 l'année d'achat et de 6/12 l'année suivante. Si le mois d'achat est celui de l'ouverture de l'exercice, le logiciel pourra être intégralement amorti en un seul exercice.

Introduit par l'article 4 de la loi du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique [(1)], cet amortissement exceptionnel des logiciels s'inscrivait dans un contexte de montée en puissance de l'outil informatique. Aussi, pour garantir la compétitivité des entreprises et pour faciliter leur développement, il a été décidé de mettre en place ce dispositif encourageant à l'achat de logiciels.

Le dispositif n'a pas évolué pendant plus de vingt ans, jusqu'à la loi de finances pour 2004 [(2)]. L'article 89 de cette loi, par son C, a assoupli le régime du report déficitaire, remettant ainsi en cause les amortissements réputés différés (ARD). Par coordination, le H du même article a supprimé, au II de l'article 236 du CGI, l'alinéa excluant l'application des règles relatives aux ARD à l'amortissement exceptionnel.

Le recours au régime d'amortissement prévu au II de l'article 236 permet de déduire immédiatement du résultat un montant supérieur à celui qui aurait été constaté en régime normal, offrant à l'entreprise la possibilité de dégager davantage de ressources de trésorerie sur une période plus brève. Le tableau ci-après illustre l'avantage induit par l'amortissement exceptionnel en mettant en évidence la différence de sa chronique d'amortissement par rapport au régime de droit commun, pour des logiciels d'une durée normale d'utilisation de deux et trois ans, acquis pour un montant HT de 1 200 euros. La première partie du tableau porte sur un achat fait le 1er juillet d'une année N, la seconde sur un achat fait le 1er janvier de la même année.

---

(1) Loi n° 84-578 du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique.

(2) Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

CHRONIQUE D'AMORTISSEMENT EN FONCTION DU RÉGIME ET DE LA DURÉE D'UTILISATION DU LOGICIEL

(en euros)

Achat	Régime	N	N + 1	N + 2	N + 3
1er juillet	Exceptionnel (2 ou 3 ans)	600	600	–	–
	Normal (2 ans)	300	600	300	–
	Normal (3 ans)	200	400	400	200
1er janvier	Exceptionnel (2 ou 3 ans)	1 200	–	–	–
	Normal (2 ans)	600	600	–	–
	Normal (3 ans)	400	400	400	–

Grâce au dispositif d'amortissement exceptionnel, l'entreprise peut procéder à l'amortissement intégral de son logiciel sur douze mois, soit jusqu'à trois fois plus rapidement que le dispositif de droit commun d'amortissement fondé sur la durée normale d'utilisation du produit.

2. Les autres régimes exceptionnels susceptibles de bénéficier aux logiciels

Comme d'autres biens de faible valeur tels que le mobilier de bureau ou les outillages, certains logiciels peuvent, en vertu d'une doctrine de l'administration fiscale reposant sur un souci de simplification, être immédiatement passés en charges déductibles. Néanmoins, cette règle, en raison de son plafond, ne s'applique qu'aux logiciels dont la valeur unitaire hors taxes n'excède pas 500 euros.

En revanche, le dispositif de suramortissement industriel exceptionnel de 40 % peut trouver application pour des logiciels d'une valeur supérieure à ce montant.

Prévu à l'article 39 *decies* du CGI, créé par l'article 142 de la loi 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques [(1)], le suramortissement exceptionnel permet aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel de déduire de leur résultat imposable 40 % de la valeur d'origine de certains biens, conduisant ainsi à un amortissement total de 140 % (contre 100 % normalement).

Ce suramortissement est soumis à une double limite, matérielle et temporelle.

D'une part, il ne peut porter que sur les biens susceptibles de faire l'objet d'un amortissement dégressif et relevant de l'une des catégories mentionnées à

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi « Macron ».

l'article 39 *decies*. Parmi celles-ci figurent les matériels utilisés pour des opérations industrielles de fabrication ou de transformation, les matériels de manutention, certaines installations productrices d'énergie, des biens utilisés dans le cadre d'opérations de transport par câble ou encore les matériels utilisés à des opérations de recherche scientifique ou technique.

D'autre part, les biens concernés doivent avoir été acquis ou fabriqué par l'entreprise entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016. Un dispositif particulier pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes, prévu à l'article 39 *decies* A, étend le bénéfice de la mesure au 31 décembre 2017.

Le suramortissement exceptionnel de 40 % a été prorogé jusqu'au 14 avril 2017 par l'article 75 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique [(1)].

Ainsi que l'a précisé l'administration fiscale, le dispositif peut s'appliquer aux logiciels s'ils contribuent à des opérations industrielles de fabrication ou de transformation (logiciels de pilotage, de conception, de simulation par exemple) ou s'ils sont indissociables des matériels et équipements éligibles au suramortissement [(2)].

B. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

L'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises a été créé par la loi du 9 juillet 1984 précitée, dans un contexte tout à fait particulier avec duquel le contexte actuel s'écarte notablement.

Le dispositif faisait partie d'un panel de mesures destinées à aider l'investissement dans la recherche et le capital-risque et avait pour objectif de permettre « *aux entreprises françaises d'être mieux armées pour affronter la concurrence internationale* » [(3)]. Or, depuis 1984, l'informatique a considérablement évolué et son usage s'est très largement répandu. Les logiciels et plus généralement les matériels informatiques, dont l'acquisition pouvait alors être écartée en raison des coûts et de l'existence éventuelle de solutions alternatives, sont désormais consubstantiels à l'activité des entreprises. L'achat d'un logiciel ne dépend plus d'un dispositif incitatif sans lequel il n'interviendrait pas.

Ainsi, le maintien de l'amortissement exceptionnel plus de trente ans après son introduction est susceptible de générer des effets d'aubaine de la part des entreprises qui auraient, en tout état de cause, fait l'acquisition du logiciel même en l'absence de ce dispositif.

---

(1) Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

(2) Cf. BOFiP, *BOI-BIC-BASE-100-20150902.*

(3) M. Maurice Blin, Rapport sur le projet de loi sur le développement de l'initiative économique*, Sénat, session ordinaire de 1983-1984, n° 373, 7 juin 1984, page 44.*

Cependant, la question de la concurrence internationale – l'un des motifs de la mise en place du dispositif – n'a pas disparu. La compétitivité des entreprises françaises, qu'il s'agisse de PME cherchant à développer leurs activité à l'export ou à maintenir leurs parts de marchés ou de grandes entreprises, est cruciale pour favoriser la meilleure croissance potentielle possible.

Enfin, la mise en place du prélèvement à la source à compter du 1er janvier 2018 sera susceptible de conduire un grand nombre d'entreprises à s'équiper en logiciels de paie plus modernes et performants au titre de leur activité de collecte des retenues à la source, et ce dès 2017.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **9°** du **I** du présent article supprime l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises en abrogeant le II de l'article 236 du CGI, fondement du dispositif.

Cette abrogation emportera l'application des règles normales d'amortissement, sur deux ou trois ans, en fonction de la durée normale d'utilisation des logiciels acquis.

Le Gouvernement a étudié une solution alternative, consistant à ne pas procéder à une abrogation complète de l'amortissement exceptionnel afin de permettre à ce dernier de jouer pour certains logiciels, notamment en fonction des besoins des entreprises et de la valeur ajoutée des produits. Néanmoins, la Rapporteure générale souhaiterait, ainsi que l'a fait le Gouvernement dans l'évaluation préalable de l'article, souligner l'impossibilité pratique d'identifier les logiciels éligibles à un amortissement exceptionnel resserré, en raison de la fréquence élevée des innovations dans ce secteur, supposant une veille constante, et du fait de la variété considérable des besoins des entreprises. Une telle mesure serait par conséquent impossible à mettre en œuvre.

Cette abrogation, toutefois, ne fait pas obstacle à ce que le logiciel puisse bénéficier du suramortissement exceptionnel de 40 % prévu à l'article 39 *decies* du CGI (sous la réserve que le logiciel soit éligible à ce dispositif et qu'il soit acquis au plus tard le 14 avril 2017).

L'abrogation n'a pas non plus d'effet sur l'application de la règle dégagée par la doctrine fiscale selon laquelle l'achat d'un logiciel d'une valeur unitaire hors taxes n'excédant pas 500 euros peut être directement passé en charge déductible.

Le **E** du **II** du présent article, qui porte sur les modalités d'entrée en vigueur de l'abrogation à laquelle procède le 9° du I, précise que celle-ci ne s'appliquera qu'aux logiciels acquis au cours des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017. Ainsi, les logiciels déjà acquis à cette date et en cours d'amortissement continueront à bénéficier du dispositif exceptionnel. Il en ira de

même pour les logiciels qui seront acquis par des entreprises entre le 1er janvier 2017 et la clôture de l'exercice, dès lors que ce dernier a été ouvert avant cette date.

D. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

La suppression de l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises entraînera un accroissement ponctuel des recettes fiscales mais ne devrait pas avoir d'impact négatif sur les acquisitions de logiciels.

1. Un gain de recettes évalué à 72 millions d'euros en 2017 et à 168 millions d'euros en 2018

La mesure conduira, d'après l'estimation du Gouvernement [(1)], à une augmentation des recettes fiscales de l'État à hauteur de 240 millions d'euros. Compte tenu des modalités de versement du dernier acompte d'impôt sur les sociétés dû par les entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 250 millions d'euros (*Cf. infra*), la modification des règles d'amortissement des logiciels produira un effet sur le niveau des recettes fiscales dès 2017, à hauteur de 72 millions d'euros. La hausse des recettes en 2018 s'élèvera à 168 millions d'euros.

L'amortissement exceptionnel accélère la déduction de la valeur d'achat des logiciels. Il ne modifie pas le montant d'impôt dû par l'entreprise sur la période normale d'amortissement du bien.

En effet, l'économie fiscale réalisée par l'entreprise au titre de l'amortissement exceptionnel est compensée, pour les exercices suivants, par l'absence de déduction. Supprimer l'amortissement exceptionnel conduira l'entreprise à acquitter un impôt plus élevé lors du ou des deux premiers exercices, puis moins élevé sur le reste de la période normale d'utilisation.

Le tableau suivant illustre les modalités de réalisation du gain budgétaire sur la base des dépenses engagées par les entreprises pour l'achat de logiciels en 2014, en partant de l'hypothèse que tous les achats de logiciels sont intervenus en milieu d'année (pour un total de dépenses annuelles de 2,4 milliards d'euros) et ont conduit à l'application de l'amortissement exceptionnel.

---

(1) Évaluation préalable de l'article 13, Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2017*, pages 89 et 91.*

CHRONIQUES DES AMORTISSEMENTS ET RENDEMENT DE LA MESURE

(en millions d'euros)

Régime	Année	2017	2018	2019
Exceptionnel	*2017*	*1 200*	*1 200*	*–*
Normal	2017	600	1 200	600
Exceptionnel	*2018*	*–*	*1 200*	*1 200*
Normal	2018	–	600	1 200
Exceptionnel	*2019*	*–*	*–*	*1 200*
Normal	2019	–	–	600
Écart (normal – exceptionnel)		**– 600**	**– 600**	**0**
Rendement (TM 20 %)		**120**	**120**	**0**

NB : l'administration fiscale retient un taux moyen de 20 % pour tenir compte du fait que la mesure touchera des entreprises relevant de l'impôt sur les sociétés et d'autres relevant de l'impôt sur le revenu.

Source : évaluation préalable.

Le rendement au titre de chacun des exercices 2017 et 2018 est de 120 millions d'euros, soit 240 millions au total.

Une part non négligeable de cette somme sera perçue dès 2017 en application des *a*, *b* et *c* du 1 de l'article 1668 du CGI, relatifs aux modalités de recouvrement du dernier acompte d'impôt sur les sociétés versé par les entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 250 millions d'euros.

Pour ces entreprises, le dernier acompte, aussi appelé « cinquième acompte », n'est pas calculé sur la base du bénéfice réalisé lors du dernier exercice clos, mais au regard du bénéfice estimé de l'exercice en cours. Il correspond à la différence entre une proportion de l'impôt estimé au titre de cet exercice, déterminée en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise, et le montant cumulé des trois acomptes précédemment versés [(1)].

En vertu de ces règles particulières, et dans la mesure où, d'après le Gouvernement, 60 % des bénéficiaires de l'amortissement exceptionnel entrent dans le champ du « cinquième acompte » [(2)], la suppression de la mesure pour les logiciels acquis au cours des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2017 augmentera les recettes fiscales de 72 millions d'euros en 2017.

Le reste, soit 168 millions d'euros, sera perçu en 2018 selon la répartition suivante :

– 48 millions au titre du solde des acomptes versés en 2017 ;

– 120 millions au titre des acomptes versés au titre de l'impôt dû sur cet exercice.

Le rendement en 2019 est nul, que ce soit au titre du solde 2018 ou des acomptes versés en 2019. Le tableau suivant précise, pour chaque année, le montant des recettes supplémentaires permises par la mesure.

---

(1) Il est renvoyé aux commentaires de l'article 7 du présent projet de loi de finances, relatif à la modification du régime du « cinquième acompte » pour plus de détails.

(2) Source : évaluation préalable.

RÉPARTITION DE L'AUGMENTATION DE RECETTES CONSÉCUTIVE À LA SUPPRESSION DE L'AMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL DES LOGICIELS

(en millions d'euros)

Origine du rendement	2017	2018	2019	Total
Solde N − 1	0	48	0	48
Acomptes N	72	120	0	192
Total	**72**	**168**	**0**	**240**

Source : évaluation préalable.

L'évaluation, ainsi qu'il a été vu, repose sur une hypothèse d'amortissement normal sur deux ans. Or, la durée normale d'utilisation des logiciels étant comprise entre deux et trois ans, il n'est pas exclu que le gain budgétaire soit supérieur aux estimations du Gouvernement.

C'est ce qu'illustre le tableau ci-après, qui reprend les mêmes éléments que ceux de l'évaluation gouvernementale en ne modifiant que la durée d'amortissement normale, qui passe de deux à trois ans (il s'agit d'une simulation maximaliste dans laquelle tous les logiciels sont amortis sur trois ans).

CHRONIQUE DES AMORTISSEMENTS ET RENDEMENT DE LA MESURE (DURÉE NORMALE D'UTILISATION DE TROIS ANS)

(en millions d'euros)

Régime	Année	2017	2018	2019	2020	2021
Exceptionnel	*2017*	*1 200*	*1 200*	–	–	–
Normal	2017	400	800	800	400	–
Exceptionnel	*2018*	–	*1 200*	*1 200*	–	–
Normal	2018	–	400	800	800	400
Exceptionnel	*2019*	–	–	*1 200*	*1 200*	–
Normal	2019	–	–	400	800	800
Exceptionnel	*2020*	–	–	–	*1 200*	*1 200*
Normal	2020	–	–	–	400	800
Exceptionnel	*2021*	–	–	–	–	*1 200*
Normal	2021	–	–	–	–	400
Écart (normal-exceptionnel)		**– 800**	**– 1 200**	**– 400**	**0**	**0**
Rendement (TM 20 %)		**160**	**240**	**80**	**0**	**0**

Source : évaluation préalable et évaluation de la commission des finances.

Le gain de trésorerie total serait de 480 millions d'euros, soit le double de celui dégagé dans l'hypothèse d'une durée d'utilisation de deux ans.

Enfin, indépendamment de la durée d'utilisation normale des logiciels, le gain réalisé par la suppression de l'amortissement exceptionnel pourrait excéder les prévisions gouvernementales, qui reposent sur le volume d'achat constaté lors des exercices passés. Or, ainsi qu'il a été vu, la préparation par les entreprises de la retenue à la source devrait entraîner une augmentation substantielle des acquisitions de logiciels en 2017.

La Rapporteure générale s'interroge néanmoins sur la méthode d'évaluation retenue par le Gouvernement. Ce dernier, dans l'évaluation préalable, s'est appuyé sur les montants déclarés par les entreprises au titre des

amortissements « autres immobilisations incorporelles », en partant de l'hypothèse que l'intégralité de cette ligne porte sur des achats de logiciels. Or, il est probable que seule une partie du total servant de base à l'estimation, soit 2,4 milliards d'euros, concerne réellement l'amortissement exceptionnel des logiciels.

Par ailleurs, si le tome II *Dépenses fiscales* des *Évaluations des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2016 indiquait un coût de 90 millions d'euros par an pour cette dépense fiscale, celui des *Évaluations des voies et moyens* du présent projet de loi de finances ne retient, pour la seule année 2015, que 13 millions d'euros [(1)].

Cette différence s'explique par un nombre plus important d'exercices déficitaires lors de l'année de référence, circonstance qui a diminué le coût de la dépense fiscale. L'évaluation pour 2017 repose sur l'hypothèse d'un rétablissement des bénéfices à un niveau normal, mais la volatilité du coût de l'amortissement exceptionnel pourrait avoir un impact sur la hausse de recettes prévue par le Gouvernement.

2. Un impact jugé négligeable sur le comportement des entreprises mais potentiellement conséquent en 2017

a. L'impact sur les entreprises devrait en théorie être limité, notamment pour les PME

Compte tenu de la généralisation de l'outil informatique, les entreprises ne sont plus tributaires de dispositifs particuliers de soutien pour leur acquisition de logiciels et leur équipement informatique. Dès lors, la suppression de l'amortissement exceptionnel ne devrait pas conduire à une diminution de l'achat de logiciels par les entreprises ni, par conséquent, entraver leurs investissements ou affecter leur compétitivité et leur développement.

En outre, au-delà des dispositifs particuliers concernant les logiciels (suramortissement temporaire et déduction intégrale pour les logiciels à bas prix), la brièveté de la durée d'utilisation du produit peut contribuer à ce que l'impact de la mesure soit négligeable. En effet, le gain de trésorerie de l'entreprise reste court eu égard à la faible différence entre la durée d'amortissement avec le régime exceptionnel (un an) et celle du régime de droit commun (deux ou trois ans). Ce gain aurait été substantiellement plus important si le bien avait eu une durée d'utilisation normale plus longue. Aussi, **le**s comportements économiques des entreprises ne devraient pas bouleversés.

Le dispositif peut néanmoins s'avérer précieux pour les petites structures récentes, particulièrement sensibles à l'évolution de leur trésorerie et aux mesures susceptibles de l'affecter. L'amortissement exceptionnel facilite leur équipement en logiciels, sans grever trop lourdement leur bénéfice. Toutefois, l'intérêt de ce dispositif est de réduire d'un coup l'impôt dû ; il entraîne corrélativement, toute

(1) Les rubriques 2016 et 2017 ne sont pas renseignées.

chose égale par ailleurs, un alourdissement fiscal lors des exercices suivants (en l'absence d'acquisition de nouveaux logiciels).

Par ailleurs, si le soutien des entreprises, notamment des plus petites, est indispensable lors de leur démarrage, il est rare que les premiers exercices soient bénéficiaires (exercices qui par ailleurs font l'objet d'un traitement fiscal favorable, quand ils ne sont pas tout simplement exonérés d'impôt). Dès lors, l'ampleur de l'amortissement n'a pas ou peu d'impact sur l'impôt dû.

Il existe de nombreux autres dispositifs bénéficiant aux jeunes entreprises, dont certains prévus par le présent projet de loi de finances. Ainsi, l'article 45 proroge pour trois ans le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes, consistant en des exonérations fiscales et sociales. De la même manière, les PME seront concernées dès 2017 par l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés à 28 %, dans la limite de 75 000 euros de bénéfice imposable, aidera directement les PME (article 6).

Enfin, ainsi qu'il a été vu, le suramortissement de 40 % prévu à l'article 39 *decies* du CGI peut s'appliquer à certains logiciels.

b. La préparation de la mise en œuvre du prélèvement à la source risque de conférer à la mesure un impact important

Le suramortissement de 40 %, s'il est très utile, ne peut être vu comme un parfait substitut à l'amortissement exceptionnel des logiciels. D'une part, il ne concerne pas tous les logiciels. D'autre part et surtout, il ne revêt qu'un caractère temporaire, prenant fin le 15 avril 2017.

En outre, une interrogation demeure s'agissant du calendrier de la mesure.

La suppression de l'amortissement exceptionnel des logiciels intervient juste avant la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Cela obligera les entreprises à être dotées de logiciels de paie performants, ce qui devrait conduire nombre d'entre elles à en acquérir de nouveaux ou à moderniser ceux dont elles disposent.

Or, les logiciels performants, surtout s'ils sont assortis d'un contrat de maintenance efficace incluant les montées de version et la mise à jour des grilles de taux d'imposition, coûtent cher. Ils ne peuvent donc bénéficier de la déduction immédiate des logiciels n'excédant pas 500 euros.

Supprimer l'amortissement exceptionnel des logiciels dans ce contexte risque de faire peser sur les entreprises une charge de trésorerie lourde, tout particulièrement pour les TPE et PME qui pourrait voir leur robustesse compromise.

Il ne paraît donc guère judicieux, à la veille d'une réforme à fort impact informatique, de priver les entreprises d'un dispositif facilitant les acquisitions de logiciels. Le report d'un an de l'abrogation semble préférable.

V. LA SUPPRESSION DE LA RÉDUCTION DES DROITS DE TRANSMISSION À TITRE GRATUIT POUR CHARGES DE FAMILLE

Le **10°** du **I** du présent article prévoit de supprimer la réduction des droits de transmission dont bénéficient certains héritiers ou donataires qui ont plus de deux enfants.

Selon l'évaluation préalable de cet article, « *cette réduction ne concerne qu'un nombre limité de ménages parmi les plus favorisés* » ; en effet, seuls les patrimoines les plus élevés sont susceptibles d'en bénéficier, les autres abattements déjà applicables, notamment celui de 100 000 euros par parent en ligne directe, suffisant à exonérer l'essentiel des patrimoines faibles ou moyens.

De plus, selon cette évaluation, « *la réduction ne paraît pas susceptible, de par son champ restreint et son montant limité, d'être considérée comme une mesure participant réellement à l'objectif national de soutien à la natalité* », le dispositif dont la suppression est projetée n'exerçant pas d'influence notable sur la décision d'avoir un troisième enfant ou plus.

A. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR

L'article 780 du CGI prévoit :

– une réduction des droits de donation à titre gratuit ou de succession au bénéfice d'un héritier, d'un donataire ou d'un légataire ayant trois enfants ou plus ;

– selon la rédaction de cet article, la réduction atteint alors 100 % sans pouvoir excéder 305 euros par enfant en plus du deuxième. Cette réduction est portée à 610 euros pour les donations ou succession en ligne directe ou entre époux ;

– le bénéfice de cette disposition est subordonné à la production d'un certificat de vie pour chacun des enfants vivants ou représentés du bénéficiaire.

Conformément à l'article 781 du même code, dont le présent article prévoit également la suppression, un enfant est pris en compte pour l'application du dispositif précédent lorsqu'il est décédé après seize ans révolus ou lorsqu'il a été tué, avant cet âge, au cours d'hostilités avec l'ennemi, dans le cadre de faits de guerre.

Ce dispositif est en vigueur depuis 1979, le montant de la réduction ayant été réévalué de 1 000 et 2 000 francs à respectivement 2 000 et 4 000 francs par la

loi de finances pour 1981 [1], ces montants ayant ensuite été convertis en sommes respectivement de 305 et 610 euros par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000.

B. LA PRISE EN COMPTE DES CHARGES DE FAMILLE PAR LA FISCALITÉ DES TRANSMISSIONS À TITRE GRATUIT

Comme l'indique l'évaluation préalable, les charges de famille d'un héritier ou d'un donataire ayant une famille nombreuse peuvent être considérées comme déjà prises en compte par le cadre général de la fiscalité des transmissions à titre gratuit (donations ou successions).

Cette prise en compte est opérée de plusieurs manières :

– en premier lieu, l'assiette des droits fait l'objet d'un abattement de 100 000 euros sur la part de chacun des enfants vivants ou représentés. Ce dispositif permet à lui seul d'exonérer de droits l'essentiel des patrimoines faibles ou moyens, le patrimoine médian des ménages français s'élevant à 150 200 euros en 2010 selon l'INSEE ;

– les taux applicables en ligne directe sont inférieurs à ceux applicables dans les autres cas ;

– dans le domaine spécifique des donations, une exonération de 31 865 euros s'applique aux dons de sommes d'argent consentis au profit d'un enfant, d'un petit-enfant ou d'un arrière-petit-enfant ;

– un abattement du même montant s'applique aux donations réalisées aux petits-enfants, cumulable avec l'abattement de 100 000 euros précité.

L'existence de ces dispositifs, non remis en cause par le présent article, permet d'affirmer que le dispositif dont la suppression est proposée n'apporte un gain financier – du reste limité eu égard aux autres montants indiqués ci-dessus – qu'aux patrimoines les plus importants.

C. LES MODALITÉS DE SUPPRESSION

Le présent article prévoit l'abrogation du dispositif à compter du 1er janvier 2017.

---

(1) Loi n° 80-1094 du 30 décembre 1980 de finances pour 1981.

VI. LA SUPPRESSION DES EXONÉRATIONS TEMPORAIRES DE TFPB ET DE CFE EN FAVEUR DES INSTALLATIONS ET ACTIVITÉS DE MÉTHANISATION

Le **11°** du **I** du présent article abroge les articles 1387 A *bis* et 1463 A du CGI, qui prévoient des exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) au bénéfice des installations et activités de méthanisation, des exonérations permanentes ayant été introduites en 2015.

A. L'ÉTAT DU DROIT

La méthanisation est un processus de dégradation de la matière organique, dans un milieu sans oxygène, due à l'action de multiples bactéries. Elle peut avoir lieu naturellement dans certains milieux ou être mise en œuvre volontairement dans des unités dédiées, grâce à un équipement industriel adapté. Cette dégradation conduit à la production d'un gaz, appelé « *biogaz* », qui peut être transformé directement en électricité, en chaleur, en biocarburant ou être injecté dans le réseau de gaz naturel. C'est le méthane contenu dans le biogaz qui lui fournit ses qualités énergétiques. La dégradation produit également un résidu, appelé « *digestat* », qui peut être valorisé à des fins agricoles, comme fertilisant.

L'encouragement par les pouvoirs publics des activités de production énergétique tirée de la dégradation biologique de la matière organique a conduit à mettre en place, depuis 2009, plusieurs dispositifs d'exonération fiscale.

1. Les exonérations temporaires facultatives prévues entre 2009 et 2015

La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement [(1)], par son article 47, a prévu une exonération facultative de TFPB pour les immeubles raccordés à une unité de traitement des déchets afin de couvrir leurs besoins énergétiques. Cette exonération, prévue à l'article 1387 A du CGI, durait cinq ans. L'objectif était de favoriser la valorisation d'énergie de récupération.

Abrogé par la loi de finances pour 2010 [(2)], cet article 1387 A a été rétabli par l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2013 [(3)], l'exonération de TFPB concernant cette fois directement les installations affectées à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation. Ce dispositif s'inscrivait dans le prolongement du plan gouvernemental « Énergie méthanisation autonomie azote » (EMAA) lancé en mars 2013 et dont l'objectif est de développer un millier

---

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

(2) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

(3) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

de méthaniseurs à la ferme d'ici 2020. L'exonération, facultative, était subordonnée à un vote en ce sens de l'assemblée délibérante locale.

2. L'introduction d'exonérations temporaires de plein droit à compter de 2015

La loi de finances pour 2015 [(1)], par son article 60, a substantiellement modifié le régime de soutien fiscal aux activités de méthanisation en créant deux nouveaux dispositifs prévus aux articles 1387 A *bis* et 1463 A du CGI.

L'article 1387 A *bis* est venu approfondir l'exonération de TFPB pour les installations et bâtiments affectés à des activités de production énergétique par la méthanisation en portant cette exonération à sept ans, contre cinq auparavant, et en rendant son bénéfice de plein droit.

L'article 1463 A, quant à lui, créait au bénéfice des entreprises exerçant des activités de production énergétique par la méthanisation une exonération de CFE, également de plein droit et pour une période de sept ans.

Si ces exonérations de plein droit s'appliquaient aux installations et entreprises dont le début d'activité intervenait à compter du 1er janvier 2015, un dispositif particulier a été prévu pour les primo-méthanisateurs. Il semblait en effet inéquitable de priver du bénéfice d'exonérations des entités pionnières dont l'activité était antérieure à 2015. En conséquence, a été prévu pour elles le bénéfice de l'exonération pour la durée restant à courir depuis l'année qui avait suivi le début de leur activité.

L'exonération facultative de TFPB n'ayant plus d'objet du fait de l'introduction d'une exonération de plein droit et plus longue, l'article 1387 A a été abrogé par l'article 24 de la loi de finances pour 2016 [(2)].

3. La transformation des exonérations temporaires en exonérations permanentes

La poursuite de l'effort fiscal au bénéfice des méthaniseurs s'est accentuée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015. À la suite de l'adoption de deux amendements parlementaires, ont été introduites par les articles 61 et 63 de cette loi [(3)] :

– une exonération permanente de TFPB pour les installations et bâtiments affectés à la production énergétique par la méthanisation, prévue au 14° de l'article 1382 du CGI (qui porte sur les exonérations permanentes de cet impôt) ;

---

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(3) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de loi de finances rectificative pour 2015.

– une exonération permanente de CFE pour les entreprises exerçant des activités de production énergétique par la méthanisation, prévue au 5° du I de l'article 1451 du CGI (consacré aux exonérations permanentes de CFE).

B. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Les installations de méthanisation valorisant le biogaz sont de taille variable et peuvent être adossées à des exploitations agricoles. La méthanisation agricole, également appelée « méthanisation à la ferme », porte sur des installations de petite ou moyenne puissance et situées principalement dans des régions d'élevage.

La production énergétique par la méthanisation suppose, d'un point de vue technique, de construire à proximité des exploitations agricoles des bâtiments, assujettis à la TFPB et à la CFE. La charge fiscale potentiellement conséquente représentée par ces impôts, surtout lorsque l'activité démarre, peut freiner le développement des méthaniseurs, notamment lorsqu'il s'agit de petites structures.

Ces installations n'ayant pas été assimilées par l'administration fiscale aux bâtiments ruraux, qui bénéficient d'une exonération fiscale, ont été mis en place, de façon progressive, des dispositifs d'exonérations temporaires facultatives, puis de plein droit et, enfin, permanentes.

Les exonérations de TFPB et de CFE, selon l'évaluation gouvernementale faite à l'occasion du projet de loi de finances pour 2015, représentaient une perte de recettes de 8 millions d'euros par an.

D'autres aides ont également été prévues pour les activités de méthanisation agricole :

– rachat de l'électricité issue de la méthanisation à un tarif attractif ;

– possibilité d'injecter le biogaz issu de la méthanisation dans le réseau de gaz naturel ;

– aides régionales au titre du développement, fonds européens, *etc*.

L'ensemble de ces dispositifs de soutien répondent à l'objectif de développement de l'activité de méthanisation collective, afin :

– d'assurer un complément de revenu aux exploitants agricoles ;

– de renforcer la part des énergies renouvelables dans les territoires ;

– d'aboutir à une agriculture durable s'inscrivant dans le cadre de la transition énergétique.

Le potentiel français en matière de biogaz serait de 50 térawatts-heure (TWh) à l'horizon 2030, ce qui correspond à la consommation énergétique de

3 millions de foyers [1]. En décembre 2013, le parc français était composé de 122 sites, dont 112 « à la ferme ».

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Tirant les conséquences de la création, par la loi de finances rectificative pour 2015, d'exonérations permanentes de TFPB et de CFE pour les activités de méthanisation, le 11° du I du présent article abroge les articles 1387 A *bis* et 1463 A du CGI.

Il n'est en effet pas utile de conserver dans le droit positif deux dispositifs d'exonérations temporaires, alors que des exonérations permanentes portant sur un objet identique ont été créées et sont entrées en vigueur.

L'abrogation des articles 1387 A *bis* et 1463 A consiste donc en une œuvre de nettoyage légistique, afin de ne pas laisser subsister dans le code général des impôts des dispositions devenues obsolètes.

Le **5°** du **I** du présent article procède à une coordination avec l'article 1586 *ter* du CGI, qui porte sur la détermination de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en supprimant au deuxième alinéa du 1 du II de cet article la référence à l'article 1463 A. Il tire ainsi les conséquences de l'abrogation de cet article.

L'entrée en vigueur des abrogations et de la coordination de conséquence ne fait l'objet d'aucune précision ; elle interviendra donc le 1er janvier 2017. Il n'était pas nécessaire, en effet, de préciser les modalités d'entrée en vigueur d'un dispositif qui se borne à abroger des articles devenus superflus.

D. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE ATTENDU

L'abrogation des articles 1387 A *bis* et 1463 A n'emporte aucune conséquence et n'a donc aucun impact, qu'il soit budgétaire ou économique.

En effet, les exonérations temporaires étant devenues permanentes au titre des articles 1382 et 1451, non seulement leur suppression n'aura pas d'incidence sur les recettes et n'entraînera donc aucun accroissement de celles-ci, mais elle sera également dépourvue d'effet sur le secteur économique. Les méthaniseurs qui pouvaient bénéficier de ces exonérations temporaires relèvent, depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2015, du régime des exonérations permanentes.

---

(1) Étude « État des lieux de la filière biogaz en France », 2015. Cette étude a été réalisée à la demande des acteurs de la filière biogaz, notamment Engie, GRDF, l'Association Agriculteurs Méthaniseurs de France, etc.

*
* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF 437 de la Rapporteure générale et I-CF 261 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme la Rapporteure générale. L'article 13 supprime le crédit d'impôt pour les dépenses de prospection commerciale à l'étranger. Nous avions mené des comparaisons avec l'Allemagne, d'où il ressortait que nous étions bien en deçà des dispositions qui y prévalent. Il ne me semblait pas opportun de supprimer nos dispositions nationales.

Mme Marie-Christine Dalloz. On connaît l'état assez inquiétant de notre balance commerciale, mais également les difficultés que connaissent certains secteurs, comme la filière de la lunetterie et celle de la tournerie-tabletterie : alors que leur chiffre d'affaires en France se réduit comme peau de chagrin, elles doivent absolument exporter.

M. le président Gilles Carrez. Ces deux amendements ne sont pas identiques.

Mme la Rapporteure générale. En fait, ils ont le même objet, à une mesure de coordination près.

Mme Monique Rabin. Je n'ai pas pu déposer d'amendement similaire, mais serai très satisfaite si ceux-ci étaient adoptés. C'est une erreur de croire que ce crédit d'impôt profite aux grandes entreprises. En fait, il bénéficie surtout à de petites et moyennes entreprises (PME), qui n'exportent pas assez, ainsi qu'aux cabinets privés de conseils à l'exportation que soutient le secrétaire d'État au commerce extérieur, Mathias Fekl, pour l'expertise qu'ils apportent. Le montant du crédit d'impôt est généralement compris entre 20 000 et 40 000 euros.

Je ferai un encadré sur ce point dans mon rapport spécial relatif au commerce extérieur. Il faut savoir que, contrairement à ce qu'on lit parfois, les entreprises ne bénéficient sinon d'aucun soutien, notamment lorsqu'elles engagent un jeune en volontariat international à l'étranger.

L'amendement I-CF 261 est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 437* ***(amendement n° I-306)****.*

Puis la commission examine l'amendement I-CF 63 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je n'ai pas compris pourquoi on veut supprimer la déduction fiscale à raison des primes payées au titre des assurances contre les impayés de loyers prévu à l'article 200 *nonies* du code général des impôts. Cette

disposition incite au contraire les propriétaires à louer. Il est vrai qu'autrefois, les primes d'assurance afférente à la garantie du risque de loyer impayé n'étaient pas déductibles, mais je trouve bizarre qu'on veuille supprimer cette déductibilité. C'est une charge ; il est logique qu'elle soit déductible.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cette prime d'assurance ne couvre pas seulement un risque ; elle garantit aussi une recette.

M. Charles de Courson. Reste que c'est une charge…

Mme la Rapporteure générale. On ne supprime pas le caractère déductible de la charge, mais le crédit d'impôt auquel elle donnait droit.

Mme Marie-Christine Dalloz. C'est logique.

Mme la Rapporteure générale. Il s'agit en fait de faire disparaître une niche fiscale, même si celle-ci est assez petite. Elle coûtait tout de même 5 millions d'euros pour ne profiter qu'à 37 000 personnes.

L'amendement est ***retiré****.*

Puis la commission examine les amendements identiques I-CF 37 de M. Hervé Mariton et I-CF 235 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Véronique Louwagie. Le Gouvernement entend supprimer le dispositif actuel qui allège le montant des droits de succession en fonction du nombre d'enfants. Jusqu'alors, l'héritier ayant une famille nombreuse à la date d'ouverture de la succession profitait d'une réduction de droits de 610 euros par enfant à partir du troisième enfant s'il s'agit d'une transmission en ligne directe ou entre époux, et de 305 euros dans les autres cas de figure : frères, sœurs, cousins, *etc*. Cela peut paraître peu important, mais c'est tout de même un petit coup de pouce. La politique familiale a déjà été assez mise à mal… Notre amendement I-CF 37 vise à préserver ce dispositif en supprimant des alinéas 11 et 14 de l'article 13.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mon amendement I-CF 235 est identique. Effectivement, la politique famille a été malmenée : double abaissement du quotient familial, division par deux de la prime de naissance, remise en cause de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), fiscalisation de la majoration de pension pour retraités parents de familles nombreuses, mise sous condition de ressources des allocations familiales… Cet article est un nouveau signal contre les familles. Or nous défendons la famille.

Mme la Rapporteure générale. Remettons les choses à leur place. Prenons l'exemple d'une maison de 250 000 euros qui doit être transmise à quatre enfants. Un abattement de 100 000 est déjà appliqué pour calculer l'impôt dû au titre des successions ; les droits de succession ne s'appliqueront plus que sur les 150 000 euros restants divisés par quatre, sans compter la réduction de 305 euros

pour les petits-enfants et 610 euros pour les héritiers en ligne directe. Au final, le bénéfice de cette réduction est donc concentré sur un petit nombre de patrimoines, qui ne sont pas les moins élevés.

M. le président Gilles Carrez. C'est marginal par rapport à l'abattement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Et combien rapporte cette disposition ?

Mme la Rapporteure générale. 25 millions d'euros… Avis défavorable.

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

Puis elle examine l'amendement I-CF 151 de M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Je propose de supprimer une niche fiscale dans le domaine du logement. Il s'agit d'une exonération des plus-values immobilières au titre de la première cession d'un logement sous condition de remploi par le cédant d'une fraction du prix de cession à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à son habitation principale.

Cette niche avait été créée en 2011, au moment où la période servant de base au calcul de l'imposition des plus-values de cession avait été portée à trente ans. Le législateur voulait ainsi atténuer l'effet de la mesure en cas de première cession. Cette disposition ne me semble plus avoir d'objet, dans la mesure où le régime des plus-values de cession, sans être devenu tout à fait satisfaisant, a tout de même été revu et la période en question réduite.

Dans une conversation avec la Rapporteure générale, j'ai pu lui préciser que mon amendement ne concernait pas les ressortissants de l'Union européenne, mais seulement les Français.

Mme la Rapporteure générale. Le cas dont nous avons parlé était celui des résidents à l'étranger, expatriés ou non, qui, après avoir mis en location leur logement pendant trois ou quatre ans, reviennent en France, récupèrent leur logement et le vendent afin d'en acheter un plus grand. Ils doivent alors payer l'impôt sur la plus-value, comme n'étant pas résidents en France.

M. Charles de Courson. Mais cet amendement maintient bien l'exonération sur les résidences principales, n'est-ce pas ? Car il y a tout le problème des mutations professionnelles.

M. le président Gilles Carrez. Oui, c'est tout l'objet de cet amendement, qui concerne la première cession d'un bien immobilier qui n'est pas la résidence principale. Le cas est fréquent, à Paris et en région parisienne : compte tenu des prix de l'immobilier, inaccessibles à la plupart des ménages, certains d'entre eux placent leur épargne dans un bien immobilier dont la revente pourra leur servir plus tard à l'acquisition d'une résidence principale. C'est pourquoi la première cession d'un bien immobilier était exonérée.

M. Christophe Caresche. À ceci près qu'entre-temps, l'imposition des plus-values immobilières a cependant été ramenée à vingt-deux ans, et au taux de 15,5 %. Autrement dit, l'objectif qui avait prévalu au moment de la création de cette niche a perdu sa raison d'être. Quant aux ressortissants de l'Espace économique européen ou de l'Union européenne, ils continuent à bénéficier d'une autre niche fiscale, qui prévoit l'exonération des plus-values immobilières au titre de la première cession d'un logement en France par des personnes physiques, non résidentes de France, ressortissantes d'un État membre de l'Espace économique européen, dans la limite de 150 000 euros de plus-value nette imposable. Il ne serait pas opportun de la supprimer, à plus forte raison avec le « *Brexit* ».

M. le président Gilles Carrez. Certes, la durée prise en compte pour l'imposition a été ramenée à vingt-deux ans, mais votre amendement reste très pénalisant pour tous les jeunes ménages qui, à Paris et en région parisienne, sont dans l'incapacité d'acquérir un logement. Dans ma propre commune, l'accession est hors de portée pour un ménage dont le revenu mensuel est de 5 000 ou 6 000 euros. Le seul moyen de se constituer une épargne pour devenir un jour propriétaire de sa résidence principale est de placer de l'argent dans l'immobilier.

Mme Véronique Louwagie. Derrière notre débat se profile la question de la mobilité professionnelle. On sait que le principal facteur limitant est le fait d'être propriétaire de son logement. Quand il cesse d'être la résidence principale, le foyer le conserve, pour des raisons d'opportunité ou faute d'avoir des certitudes sur le futur. Le coût des mutations est un frein à la mobilité professionnelle, que nous voulons pourtant tous favoriser.

M. le président Gilles Carrez. Soyons pratiques : si cette niche n'avait aucune utilité, je crois que Bercy aurait proposé sa suppression.

M. Charles de Courson. Ils ne pensent pas toujours à tout !

M. Christophe Caresche. Je poserai la question au ministre. À mes yeux, c'est un double avantage qui est donné. Nous ne supprimons jamais de niche fiscale lorsqu'il s'agit du logement.

M. le président Gilles Carrez. Je pourrais dire la même chose du cinéma…

Mme Marie-Christine Dalloz. On en a même rajouté !

L'amendement est ***retiré****.*

Puis la commission examine l'amendement I-CF 438 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. Le présent amendement vise à repousser d'un an la date d'effet de l'abrogation de l'amortissement exceptionnel des

logiciels. Une abrogation dès 2017 serait inopportune en raison de la préparation, par les entreprises, de la mise en œuvre du prélèvement à la source.

Elles devront donc souvent changer leur logiciel de paie. Dans ce contexte, il me semble plus judicieux de repousser à 2018 l'abrogation de l'amortissement exceptionnel des logiciels.

M. le président Gilles Carrez. C'est un amendement de bon sens.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 438* ***(amendement n° I-307)****.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 13* ***modifié****.*

*

* *

II. – RESSOURCES AFFECTÉES

A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

Article 14
Fixation pour 2017 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL)

Le présent article fixe d'une part le montant pour 2017 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à 30,861 milliards d'euros, soit une baisse de 2,36 milliards d'euros par rapport au montant voté pour 2016 (– 7,1 %) et de 2,41 milliards d'euros par rapport au montant effectivement réparti.

Il détermine d'autre part la minoration de certaines compensations d'exonération de fiscalité directe locale, dites « variables d'ajustement », destinée à gager 787 millions d'euros d'augmentation des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

La baisse de DGF prévue pour 2017 est inférieure à la baisse prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 [(1)] : le présent article met en œuvre les annonces faites par le Président de la République lors du 99e Congrès des maires, le 2 juin 2016, prévoyant une réduction de moitié de la contribution des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au redressement des finances publiques (CRFP).

Comme l'an dernier, la DGF supporte l'effort demandé aux collectivités territoriales pour le redressement des comptes publics dans le cadre de la programmation pluriannuelle. Toutefois, la contribution est calculée en fonction

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2018.

des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités et de leurs groupements.

Combinant l'ensemble des dispositions prévues à l'article, la résultante budgétaire pour 2017 peut se résumer ainsi :

● dotation versée par l'État : DGF de 30,861 milliards d'euros, ce qui représente 2,36 milliards d'euros de moins qu'en 2016 (mais plus que ce qui avait été prévu dans la loi de programmation des finances publiques précitée) ;

● montant à verser par l'État au titre des exonérations qu'il doit compenser aux collectivités locales : 6,718 milliards d'euros :

- 5 931 millions d'euros réellement financés par l'État ;
- 787 millions d'euros, « pris sur l'enveloppe normée ». Concrètement, ceci signifie que ces 787 millions d'euros sont financés par les collectivités elles-mêmes.

Au final, l'impact budgétaire pour 2017 serait de − 3,147 milliards d'euros (= 2,36 milliards d'euros + 0,787 milliard d'euros).

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE MONTANT ET L'ARCHITECTURE DE LA DGF ONT ÉTÉ MODIFIÉS POUR LA DERNIÈRE FOIS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2016

La DGF, instituée par la loi du 3 janvier 1979 (1), est un prélèvement opéré sur les recettes de l'État (PSR), versé aux collectivités territoriales pour la première fois en 1979. Cette dotation vise à compenser les charges supportées par les collectivités, à contribuer à leur fonctionnement et à corriger certaines inégalités de richesses entre les territoires. Son montant est établi chaque année par la loi de finances et sa répartition s'opère à partir des données physiques et financières des collectivités. Elle représente le principal concours financier de l'État aux collectivités territoriales (64,1 % de l'ensemble de ces concours en 2016 et 64,42 % selon le présent projet de loi de finances pour 2017).

1. L'évolution du montant de la DGF

Dans le cadre des objectifs d'évolution de la dépense publique fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 précitée, le montant de la DGF diminue depuis 2014.

---

(1) Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux.

TAUX DE CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VALEUR, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(en %)

Année	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	1,4	1,1	1,9	1,9
– dont administrations publiques locales	1,2	0,5	1,9	2,0

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 précitée.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA DGF

(en millions d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant voté en LFI	39 251	40 056	40 847	41 222	41 830	41 390	41 505	40 121	36 607	33 221
Taux d'évolution par rapport au montant N − 1	+ 2,6 %	+ 2,1 %	+ 2 %	+ 0,6 %	+ 1,5 %	– 1,1 %	+ 0,3 %	– 3,3 %	– 8,7 %	– 9,2 %

Source : lois de finances initiales (LFI).

2. Une réforme de la DGF à l'entrée en vigueur reportée à 2017

a. L'architecture actuelle de la DGF date de 2015

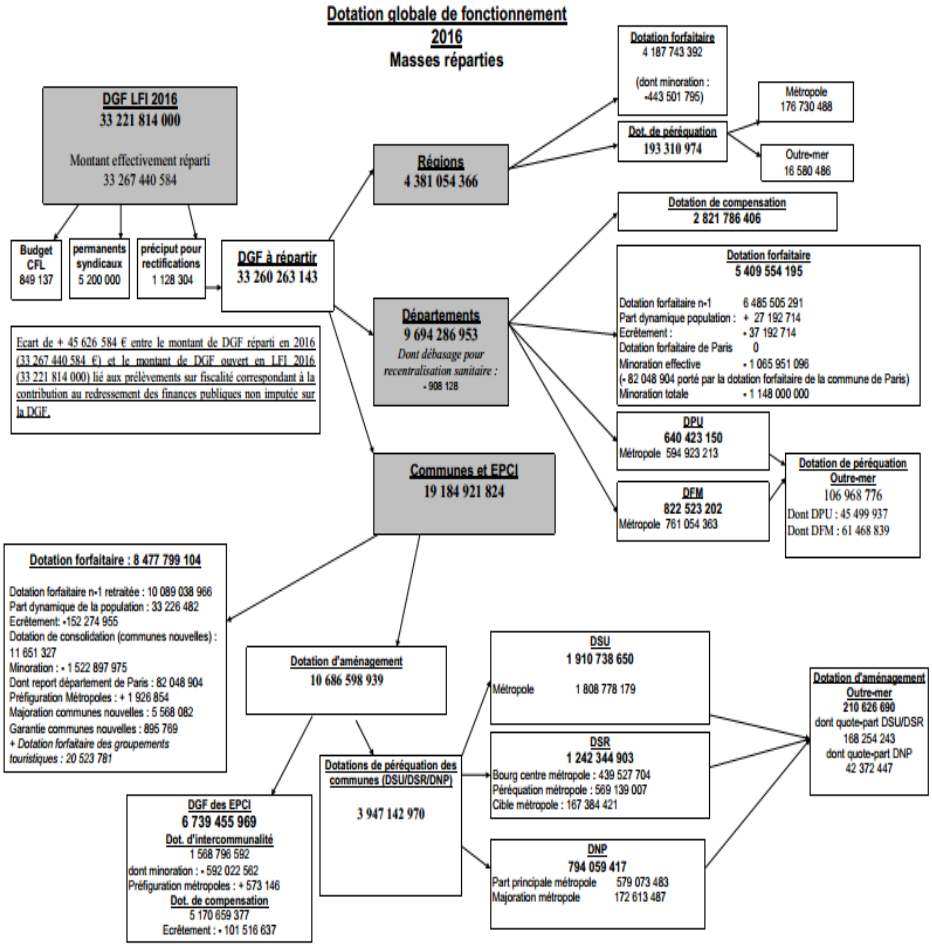
La DGF se compose, en 2016 comme en 2015, de douze dotations (quatre pour les communes, deux pour les EPCI, quatre pour les départements et deux pour les régions), parfois elles-mêmes déclinées en plusieurs sous-composantes, réparties en fonction d'une cinquantaine de critères. Pour chacune de ces sous-composantes, l'éligibilité des collectivités et la répartition des crédits sont fonction de critères différents, éventuellement combinés. Onze critères de ressources et dix-neuf critères de charges sont utilisés pour calculer la DGF des communes et des EPCI, six critères de ressources et neufs de charges pour les départements, six critères de ressources et trois de charges pour les régions.

Ces critères sont désormais consultables sur internet (1) pour l'année 2016, de même que le montant de DGF de chaque collectivité et groupement depuis 2014. Résultant d'un amendement adopté à l'initiative de la Rapporteure générale, l'article 30 de la loi de programmation des finances publiques précitée prévoit en effet qu'une « *annexe générale est jointe au projet de loi de finances de l'année détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet, au titre de l'année précédente. Elle porte sur les dotations financées par des prélèvements sur les recettes de l'État ou par des crédits inscrits sur la mission* Relations avec les collectivités territoriales*, les fonds de péréquation entre collectivités et la fiscalité transférée à divers titres. Elle présente de façon distincte chaque dispositif compris dans ce périmètre. Ces données individuelles sont mises à la disposition*

(1) http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php.

du public sur internet, dans un document unique, sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données ».

Le tableau page suivante présente l'architecture actuelle de la DGF, dont la dernière modification résulte de l'article 107 de la loi de finances pour 2015 (1), qui a procédé à la consolidation des trois dotations qui composaient la dotation forfaitaire des communes.



Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

b. La dernière réforme de la DGF serait applicable au 1er janvier 2017

L'article 150 de la loi de finances pour 2016 (1) prévoit une réforme d'ensemble de la DGF du bloc communal, dont l'application a été reportée au 1er janvier 2017. Les trois objectifs prioritaires étaient de :

– réduire les écarts de dotation les moins légitimes, et mieux prendre en compte les charges de centralité des communes et des EPCI, appréciées au niveau local ;

– inciter les territoires à renforcer leur intégration, fiscale comme fonctionnelle et les mutualisations ;

– simplifier l'architecture de la DGF.

Principales dispositions de l'article 150 de la loi de finances pour 2016 relatives à la réforme de la DGF

● 3 composantes pour la dotation forfaitaire rénovée des communes :

– une dotation de base calculée pour chaque commune en fonction d'un montant unitaire par habitant, identique pour toutes les communes, fixé à 75,72 euros ;

– une dotation pour charges de ruralité sur la base de la densité démographique des communes, avec un montant moyen de 20 euros/habitant ;

– une dotation pour charges de centralité, appréciée au niveau local (EPCI + ensemble de ses communes membres), sur la base de la population d'une commune rapportée à la population de l'EPCI d'appartenance.

● Réforme des dotations de péréquation des communes :

– Suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP), dont les montants sont redistribués au profit de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR).

– Renforcement du ciblage de la DSU et de la DSR.

● Pour les EPCI : fusion de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation en une dotation globale de fonctionnement des EPCI, également répartie en trois composantes : une dotation de centralité calculée au niveau du territoire de l'EPCI, une composante péréquatrice et une composante favorisant l'intégration.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

B. LES EXONÉRATIONS SONT DÉSORMAIS SUPPORTÉES EN PARTIE PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ELLES-MÊMES

1. L'État a à sa charge les exonérations et dégrèvements votés

Lorsqu'un dégrèvement ou une exonération de taxe est voté, il doit être clairement précisé qui le prend à sa charge : soit l'État qui le compense à la collectivité qui ne reçoit pas le montant de la taxe attendu du fait du dégrèvement ou de l'exonération, soit la collectivité qui, dans ce cas, aura une moindre recette fiscale.

Lorsque l'État le prend à sa charge, il compense 100 % du dégrèvement à la collectivité concernée, et une partie seulement de l'exonération votée. À ce jour et malgré ses demandes répétées, la Rapporteure générale n'a jamais été destinataire du montant total agrégé « à compenser » par l'État aux collectivités locales (c'est-à-dire la somme des dégrèvements et des exonérations totales).

Malgré l'enrichissement, cette année, de l'annexe au projet de loi de finances intitulée *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, la seule donnée certaine reste le montant des compensations reçues de l'État : par exemple, 10,3 milliards d'euros au titre des dégrèvements et 2,7 milliards au titre des compensations d'exonérations en 2015.

Le montant versé au titre des exonérations n'est pas toujours financé à 100 % du fait de l'interdépendance des différents concours versés par l'État (*Cf.* point 2. ci-dessous).

2. L'interdépendance des différents concours versés par l'État aux collectivités locales

Les concours financiers de l'État se composent principalement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et notamment de ses composantes de péréquation, et des exonérations qui sont en partie compensées aux collectivités locales. Ces vecteurs ne sont pas indépendants dans la mesure où ils sont inclus dans une enveloppe normée : quand l'un augmente, il faut que l'autre diminue pour respecter la norme. Dès lors, lorsque le montant des compensations à réaliser augmente, cette augmentation est prise sur l'enveloppe allouée à la péréquation. Inversement, quand les dotations de péréquation augmentent, l'enveloppe allouée pour compenser les exonérations diminue. Si dans le même temps, le montant à compenser au titre des exonérations augmente, son augmentation est « payée » par l'ensemble des collectivités locales. Cette situation se traduit dans les « variables d'ajustement ».

Compte tenu des objectifs de maîtrise de dépenses publiques, les concours financiers de l'État ont pour la première fois fait l'objet de mesures de maîtrise dans la loi de finances pour 2008 [(1)] : leur progression a été réduite à celle de

(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

l'inflation. L'évolution des dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation était compensée par la baisse corrélative de certaines dotations, « les variables d'ajustement », dont le montant était ajusté en conséquence.

Concrètement, c'est depuis la loi de finances pour 2008 précitée que les collectivités locales supportent une part croissante des exonérations.

3. L'évolution de la liste des variables

Conformément aux conclusions du premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, la loi de finances pour 2009 [(1)] a étendu le nombre de ces variables de manière à répartir plus équitablement la charge entre elles. Ces variables d'ajustement ont encore été élargies depuis, notamment par la loi de finances pour 2016 précitée, pour y inclure la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour une durée de cinq ans, ainsi que la compensation de l'abattement de 30 % de TFPB des logements à usage locatif situés dans les QPV.

4. Une part du coût des exonérations de fiscalité directe locale reste à la charge des collectivités

Le montant des variables d'ajustement est fixé par l'article 33 de la loi de finances pour 2016 précitée à 455 millions d'euros en 2016, contre 565 millions d'euros en 2015. En d'autres termes, cela signifie que l'État devrait prendre à sa charge 6,520 milliards d'euros de compensations, qu'il en finance 6,065 milliards en réalité et que 455 millions ont été à la charge des collectivités pour 2016.

L'État ne compense pas aux collectivités la totalité de l'avantage accordé aux contribuables. La compensation s'effectue en effet au taux applicable au titre d'une année de référence. Les effets ultérieurs de la politique de taux des collectivités sont ainsi laissés à leur charge.

---

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

TAUX DE COMPENSATION PAR L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS DES EXONÉRATIONS DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

(en millions d'euros)

Année	Exonérations, compensations et dotations	A	B	C	D	E
		Montant de l'ensemble des exonérations de fiscalité locale	**Montant des exonérations de fiscalité locale compensées**	**Montant des allocations compensatrices avant application du taux de minoration des variables (*)**	**Montant des allocations compensatrices après application du taux de minoration pour les allocations compensatrices minorées (*)**	**Taux global de compensation des allocations compensées et de dotations de compensation**
2012	Exonérations et compensations d'exonération	4 282,2	3 415,2	2 173,2	1 907,3	88 %
	Dotations de compensation figées	sans objet	sans objet	1 566,8	1 321,9	84 %
	Total	4 282,2	3 415,2	3 740,0	3 229,3	
2013	Exonérations et compensations d'exonération	4 364,2	3 476,2	2 187,9	1 838,5	84 %
	Dotations de compensation figées	sans objet	sans objet	1 566,4	1 184,8	76 %
	Total	4 364,2	3 476,2	3 754,3	3 023,3	
2014	Exonérations et compensations d'exonération	4 553,4	3 782,2	2 204,9	1 779,4	81 %
	Dotations de compensation figées	sans objet	sans objet	1 566,2	1 035,3	66 %
	Total	4 553,4	3 782,2	3 771,1	2 814,7	
2015	Exonérations et compensations d'exonération	4 040,6	3 339,2	2 299,5	1 860,6	81 %
	Dotations de compensation figées	sans objet	sans objet	1 555,2	847,5	54 %
	Total	4 040,6	3 339,2	3 854,7	2 708,1	

** hors compensation de la suppression de l'impôt sur les spectacles.*

Source : direction générale des finances publiques (DGFiP).

Lecture du tableau ci-dessus :

A : Montant des exonérations de fiscalité directe locale

Ce montant représente l'ensemble des exonérations qu'elles soient compensées ou non. Il est sans objet pour les dotations de compensation. En effet, les dotations de compensation ne correspondent plus à des exonérations actuelles mais à d'anciennes exonérations qui ont eu cours avant la réforme de la taxe professionnelle. Néanmoins, après cette réforme et la réaffectation des impôts locaux entre les différentes catégories de collectivités territoriales, les compensations de ces exonérations ont été maintenues.

B : Montant des exonérations compensées de fiscalité directe locale

Ce montant représente l'ensemble des exonérations compensées. Il est toujours sans objet pour les dotations de compensation.

C : Montant de la compensation des exonérations compensées et des dotations de compensation

Le montant de la compensation est calculé pour chaque exonération compensée en fonction des règles de compensation définies par le législateur. Le montant de la compensation d'une année donnée peut donc être différent du montant de l'exonération de cette même année en fonction de la base et du taux de la compensation retenus par le législateur.

D : Montant des allocations compensatrices après application du taux de minoration aux allocations compensatrices minorées

Certaines allocations compensatrices font l'objet d'une minoration. Le montant indiqué en colonne D est le résultat de leur minoration appliquée aux montants figurant dans la colonne C.

E : Taux global de compensation des allocations compensées et des dotations de compensation

Clef de passage de la colonne C à la colonne D. Il s'agit du seul taux qui puisse donner une indication sur la prise en charge des compensations par l'État. En effet, une comparaison entre le montant des compensations d'exonération et ces mêmes exonérations ne peut pas être effectuée au niveau global car il n'y a pas de lien entre les exonérations d'un millésime et les compensations de ce même millésime du fait des règles de compensation d'exonération. Ainsi la compensation de l'abattement de 30 % dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville au titre du millésime N s'effectue sur la base de ce même millésime quand la compensation de taxe d'habitation (TH) en faveur des contribuables de condition économique faible (ECF) est calculée sur la base du millésime de l'année précédente.

II. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE : LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOTALES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

Année	Communes et EPCI	Départements	Régions	Total
2009	117,7	68,5	28,0	**214,2**
2010	118,0	68,4	26,5	**212,9**
2011	122,6	69,6	27,2	**219,4**
2012	126,8	71,6	28,0	**226,4**
2013	132,5	72,4	28,7	**233,6**
2014	130,6	73,5	29,3	**233,4**
2015	119,9	72,1	28,3	**220,3**
Évolution 2015/2014	– 1,6 %	+ 0,3 %	+ 3,8 %	**– 0,4 %**

Source : rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2016.

L'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) exprimé en comptabilité générale s'établit comme suit :

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE EN VALEUR

(en %)

Année	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,5	1,9	2,0

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 précitée.

La dépense publique locale, exprimée en valeur, est définie comme la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts.

Pour 2017, l'ODEDEL est décliné comme suit par catégorie de collectivité.

DÉCLINAISON DE L'ODEDEL 2017 PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS ET GROUPEMENTS

	Communes	EPCI à fiscalité propre	Départements	Régions	Ensemble
Dépenses totales hors remboursements de dette	2,1 %	2,1 %	2,2 %	0,8 %	2,0 %
Dépenses de fonctionnement	1,3 %	1,3 %	2,6 %	1,1 %	1,7 %

Source : ministère des finances.

Comme l'indique l'Observatoire des finances locales (OFL) dans son rapport sur *Les finances des collectivités locales en 2016*, les dépenses de fonctionnement des collectivités ont poursuivi leur augmentation en 2014, au rythme de 2,3 %, alors que les dépenses totales des collectivités diminuaient de près de 0,4 %.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

A. UNE RÉDUCTION PLUS FAIBLE QUE PRÉVU DE LA DGF : LA CONCRÉTISATION DES ENGAGEMENTS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN FAVEUR DU BLOC COMMUNAL

1. Fixation du montant de la DGF à 30,86 milliards d'euros

Les alinéas **1** et **2** (**I**) du présent article évaluent le montant global de la DGF, à 30,861 milliards d'euros en 2017. Ce montant correspond, pour les collectivités, à une baisse de la DGF de 2,63 milliards d'euros par rapport à 2016, du fait de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) et pour l'État à une perte de recettes de 1,035 milliard d'euros par rapport à la trajectoire prévue en loi de programmation.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA DGF

(en millions d'euros)

Année	2012	2016	2017	Évolution 2016/2017	Évolution 2007/2012	Évolution 2012/2017
Montant voté en LFI	41 390	33 221	30 861	− 7,1 %	− 5,5 %	− 25,4 %

Comme l'an dernier, la fixation des montants affectés aux départements et aux régions [(1)] est renvoyée en seconde partie de la loi de finances, en l'espèce à l'article 59, qui détaille parallèlement la répartition de l'effort de 2,63 milliards d'euros à l'intérieur de chacun des trois niveaux de collectivités.

La répartition de la DGF entre les différents niveaux de collectivités est stable depuis 2015 :

RÉPARTITION DE LA DGF PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS ET GROUPEMENTS

(en milliards d'euros)

Loi de finances	Communes	EPCI	Départements	Régions	Total
LFI 2015	14,5	6,5	10,8	4,8	36,6
LFI 2016	12,4	6,7	9,6	4,4	33,1
LFI 2017	11,7	6,4	8,5	4,0	30,8

Source : présent projet de loi de finances, Observatoire des finances locales.

(1) En l'absence de disposition expresse, le montant de la DGF du bloc communal – communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – se déduit par soustraction.

En revanche, les niveaux des diverses composantes internes à la dotation ne sont pas fixés en loi de finances, même si le Gouvernement peut faire connaître ses vœux. C'est, en effet, au Comité des finances locales (CFL), dont les prérogatives ont été restaurées par la loi de finances pour 2012 [(1)], qu'il appartient de décider – généralement au mois de février – de la répartition annuelle de la DGF.

2. Fixation et répartition de la CRFP

Le montant prévu pour la DGF résulte du montant de la contribution des collectivités et de leurs groupements au redressement des finances publiques.

RÉPARTITION DES ÉCONOMIES SUR LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS EN 2017

(en millions d'euros)

Recettes	Bloc communal	Départements	Régions	Total
Recettes totales 2015 (fonctionnement et investissement)	121,5	71,5	26	219,1
Part dans les recettes totales	55,45 %	32,63 %	11,87 %	100 %
Part dans la CRFP 2017	39,1 %	43,6 %	17,1 %	100 %

Source : direction générale des collectivités locales.

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

Année	Régions	Départements	Bloc communal	Total
2015	433	1 108	2 129	3 670
2016	451	1 148	2 071	3 670
2017	451	1 148	1 035	2 634

Source : évaluation préalable.

Les règles d'application de la minoration de DGF sont les mêmes que celles prévues par les lois de finances pour 2014, 2015 et 2016. La répartition de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques s'effectuera pour le bloc communal au prorata des recettes réelles de fonctionnement, pour les départements en intégrant un dispositif de péréquation et pour les régions au prorata des recettes totales, avec la définition d'une quote-part pour les régions d'outre-mer.

3. Clé de passage de la DGF 2016 à la DGF 2017

Le décalage apparent entre l'effort de réduction des concours financiers supporté par la DGF (2,63 milliards d'euros) et la diminution réelle de celle-ci (à hauteur de 2,36 milliards d'euros) s'explique par un besoin de financement de la DGF de 275 millions d'euros, dont les éléments figurent dans le tableau ci-après.

---

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Une partie de ce besoin de financement (la moitié de l'effort de péréquation verticale, l'évolution des dotations du fait de la hausse de population et de l'achèvement de la carte intercommunale) est compensée par les mécanismes d'écrêtement internes. Ceux-ci font l'objet d'une réforme, proposée par l'article 59 du présent projet de loi de finances. L'autre partie du besoin de financement supplémentaire pour la DGF atteint 158,5 millions d'euros. La clé de passage de la DGF 2016 à la DGF 2017 s'établit ainsi :

CLÉ DE PASSAGE DE LA DGF 2016 À LA DGF 2017

(en millions d'euros)

Montant de la DGF 2016 prévu par la LFI 2016	33 222
Écart entre le montant de la DGF répartie en 2016 et la DGF prévue, lié aux cas de dotation forfaitaire nulle (un montant équivalent est prélevé sur les produits de fiscalité)	+ 45,6
Financement de la moitié de la hausse de la péréquation verticale	+ 158,5
Financement de la revalorisation du montant unitaire de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération	+ 70
Financement de la part de dotation forfaitaire régionale attribuée à Mayotte	+ 0,8
Minoration de la DGF de six départements recentralisant des compétences sanitaires	– 1,7
Contribution au redressement des finances publiques	– 2 634
Montant de la DGF 2016 prévu par le PLF 2017	**30 861**

Source : évaluation préalable.

B. L'ÉLARGISSEMENT DE LA LISTE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

1. Le besoin de financement à gager

Outre le besoin de financement de la DGF précité, les variables d'ajustement devront gager, en 2017, la hausse de certains concours financiers de l'État aux collectivités. Il s'agit principalement de l'évolution des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale avant minoration (en particulier de l'impact de l'article 75 de la loi de finances pour 2016 précitée, relatif à l'exonération de taxe d'habitation et de taxe foncière pour les personnes à revenus modestes).

BESOIN DE FINANCEMENT COUVERT PAR LA MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

(en millions d'euros)

Évolutions tendancielles de la mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)* hors la hausse des crédits de soutien à l'investissement local	**7,8**
Moitié de la hausse de la péréquation verticale au sein de la DGF	158,5
Revalorisation du montant unitaire de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération	70
Part de dotation forfaitaire régionale attribuée à Mayotte	0,8
Part régionale du montant des DGF négatives (pas de possibilité de prélèvement sur fiscalité)	7,5
Évolution spontanée des compensations d'exonération ; pour l'essentiel : prorogation et élargissement de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes à revenus modestes (compensation en 2017 de l'exonération en 2016)	542,1
Évolution tendancielle des autres prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités, hors Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	0,7
Total	**787,4**

Source : évaluation préalable.

Ce montant est largement supérieur au montant des variables d'ajustement prévu par la loi de finances pour 2016 précitée, qui s'élevait à 455 millions d'euros.

2. La prise en compte de recettes des régions et départements dans l'enveloppe normée

a. Les variables d'ajustement

Les alinéas **3 à 34** (**II**) du présent article déterminent les variables d'ajustement pour 2017. Le tableau ci-après dresse la liste des variables que le présent article vise à soumettre à minoration.

MONTANT DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATION DE FDL SOUMISES À MINORATION

(en millions d'euros)

Compensation	Alinéa	Minorée depuis	Montant de la compensation d'exonération						
			2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)									
Exonération de longue durée relative aux constructions neuves de logements sociaux et de quinze ans pour l'acquisition de logements sociaux	A (§ 3 et 4)	2009	5	30	37	40	34	37	30
Exonération temporaire des logements pris à bail faisant l'objet d'un bail à réhabilitation	B (§5 à 9)	2009	94	103	89	71	47	66	68
Exonération pour les personnes de condition modeste	C (§10 et 11)	2009	278	203	174	133	87	63	74
Exonérations des immeubles professionnels situés dans les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE)	D (§10 à 15)	2009	10	5	4	3	2	1	1
Exonération pour les immeubles situés dans les QPV pour une durée de cinq ans	E (§ 16 et 17)	2016	/	/	/	/	/	6	7

Compensation	Alinéa	Minorée depuis	Montant de la compensation d'exonération						
			2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	F et G								
Exonération des terrains plantés en bois	F (§18 et 19)	2009	7	6	5	4	3	3	2
Exonération des terrains situés dans un site « Natura 2000 »	G (§20 et 21)	2009	0	1	1	1	1	1	1
CFE et CVAE, ancienne TP	H à K								
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) Dotation de compensation de la réduction pour création d'établissements (RCE)	H (§22 et 23)	2008	69	18	16	11	7	5	4
Exonération dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	I (§24 et 25)	2009	88	33	25	16	13	7	6
Exonération dans les zones de revitalisation urbaine (ZRU)									
Exonération dans les zones franches urbaines (ZFU)									
Exonération pour les établissements qui font l'objet d'une création ou d'une extension entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2020 dans les QPV, ainsi que les établissements existant au 1er janvier 2015	J (§26 et 27)	/	/	/	/	/	/	15	18

Compensation	Alinéa	Minorée depuis	Montant de la compensation d'exonération						
			2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : exonérations de zones associées aux exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE)	K (§28 et 29)	2009	–						
Dotations de compensation d'exonérations									
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCS-TP)	L (§30 et 31)	2011		443	371	292	193	163	127
Fraction afférente à la part communale et intercommunale de la DCTP									
Fraction afférente à la part communale et intercommunale de la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes dans la base de TP des titulaires de bénéfices non-commerciaux (BNC)									
Dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de FDL (DTCE-FDL)	M (§32 à 36)	2011		879	814	744	655	628	488
Fractions des compensations d'allocations perçues jusqu'en 2010 par les départements en matière de TFPNB et de TP	1° du M								

Compensation	Alinéa	Minorée depuis	Montant de la compensation d'exonération						
			2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fractions des compensations d'allocations perçues jusqu'en 2010 par les régions en matière de TFPB, TFPNB et TP	2° du M								
Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	O (§39 et 40)	2017		423	423	423	423	423	329
DCRTP des régions et départements	P (§41 à 46)	2017		2 134	2 134	2 134	2134	2 134	1 659

Source : annexe au présent projet de loi de finances, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Comme les années précédentes, les minorations ne concerneront donc pas :

– pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) : les compensations des pertes de bases et de redevances des mines, des exonérations dans les zones franches globales d'activités des départements d'outre-mer (ZFGA-DOM) et des exonérations spécifiques à la Corse (investissement dans les PME et allégement de 25 %) ;

– pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : les exonérations associées aux exonérations de CFE énoncées ci-dessus ;

– pour la TFPB : les compensations des abattements de 30 % de certains logements faisant l'objet de travaux antisismiques dans les DOM (travaux antisismiques) et des exonérations ZFGA-DOM ;

– pour la TFPNB : les compensations des exonérations des parts communales et intercommunales des terres agricoles et des exonérations dans les ZFGA-DOM ;

– pour la TH : la compensation de l'exonération des personnes aux revenus modestes.

La compensation de l'abattement de 30 % de TFPB des logements à usage locatif situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, soumise à minoration l'an dernier ne le sera plus en 2017.

Par ailleurs, l'exonération des terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles prévue par l'article 137 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux [(1)] ayant été supprimée, la minoration de la compensation n'a plus lieu d'être.

b. L'élargissement des variables à trois compensations

Le montant total voté des variables atteignait 1 037,1 millions d'euros en 2013 et 837,7 millions en 2014. Il était de 554,4 millions d'euros en 2015 et serait de 455 millions d'euros en 2016. Pour respecter l'objectif global d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités, la minoration des variables d'ajustement se poursuit et l'élargissement de leur périmètre est devenu nécessaire. Le présent article prévoit d'élargir l'assiette des variables de plus de 3 milliards d'euros, soit 3 % des recettes des départements et régions.

Le **M** du **II** (**alinéas 32 à 36**) du présent article prévoit l'application de la minoration à la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité locale (DTCE-FDL), dite dotation « carrée ». Le **O** du **II** (**alinéas 39** et **40**) prévoit l'application de la minoration aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et le **P** du **II** (**alinéas 41 à 46**)

---

(1) Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

du présent article étend cette mesure à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements et des régions.

Ces trois nouvelles variables permettent, par l'ampleur de leur assiette, de limiter le taux de minoration, identique pour l'ensemble des variables. Elles sont toutes les trois issues de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle à partir de 2010.

ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES VARIABLES SOUMISES À MINORATION

(en millions d'euros)

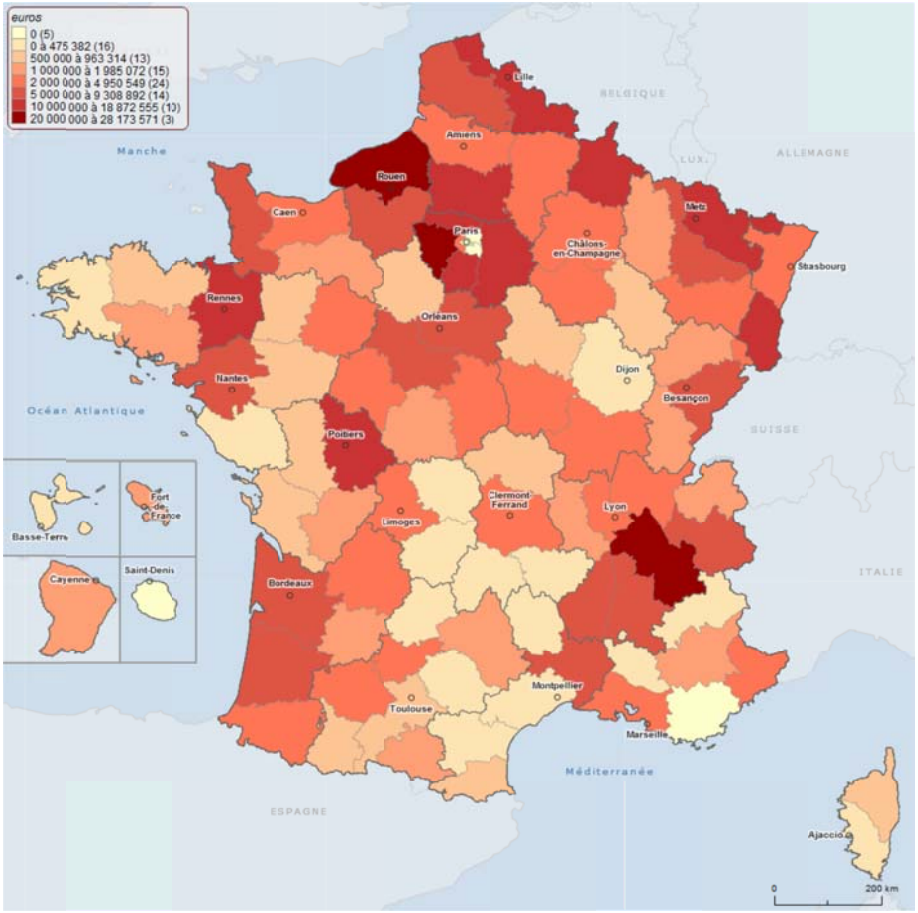
Dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) des régions et départements	**2 135**
Fonds départementaux de péréquation de la TP (FDPTP)	423
Dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité locale (DTCE-FDL)	483
Total	3 041

Source : évaluation préalable.

- Les FDPTP

Depuis 2012, l'article 1648 A du code général des impôts (CGI) prévoit que les FDPTP perçoivent chaque année une dotation de l'État dont le montant est voté en loi de finances. De 2012 à 2016, ce montant était égal à 423 291 955 euros. Cette dotation est ensuite répartie entre les fonds départementaux au prorata de la somme qui leur a été versée en 2011. Elle est figée depuis cette date. Les montants départementaux des FDPTP sont très disparates. Le montant est nul pour cinq départements (Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, le Var et La Réunion). Il dépasse 20 millions d'euros dans trois départements (les Yvelines, la Seine-Maritime et l'Isère).

MONTANT DES FDPTP PAR DÉPARTEMENT, EN 2016



© Géoclip 2015 - IGN GéoFla source : Carte commission des finances, données direction générale des collectivités locales (DGCL).

Les ressources de chaque fonds départemental sont réparties, l'année de versement de la dotation de l'État, par le conseil départemental, sur la base de critères objectifs, entre les communes, les EPCI et éventuellement les agglomérations nouvelles défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou par l'importance de leurs charges.

- La DTCE-FDL

Prévue par le XVIII et le XIX de l'article 77 de la loi de finances pour 2010 [(1)], la DTCE-FDL remplace certaines allocations compensatrices régionales et départementales d'exonérations de taxe professionnelle.

(1) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

En 2015, pour les départements, son montant, nul à Mayotte, varie de 0,2 million d'euros en Guyane à 16 millions d'euros dans le Nord. Le montant moyen par département est de 3,8 millions d'euros.

Pour les régions, le montant moyen en 2015 s'élève à 5,2 millions d'euros. Nul en Guyane, il varie de 0,6 million d'euros en Guadeloupe à 12 millions d'euros dans les Hauts-de-France.

La répartition détaillée des montants de DTCE-FDL en 2015, par département et par région, figure dans le tableau ci-après.

- La DCRTP des départements et des régions

La suppression de la taxe professionnelle a été mise en place avec la garantie que les ressources de chaque collectivité locale seraient préservées. Ce principe de compensation intégrale, instauré par la loi de finances pour 2010 précitée, se traduit par la mise en place à compter de 2011 de deux mécanismes : la DCRTP permettant le maintien d'un plancher de ressources pour chaque catégorie de collectivités et le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) afin d'assurer une compensation intégrale. Avec la DCRTP, l'État compense la perte globale de recettes dans chacun des trois blocs (bloc communal hors Paris, départements Paris inclus, régions). Conformément à l'article 40 de la loi de finances pour 2012 [(1)], à compter de 2014, les montants de la DCRTP sont gelés depuis 2013. La DCRTP des communes et des EPCI n'est pas concernée par la minoration. Nos collègues Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie ont proposé, en juillet 2016, au nom de la mission d'information de la commission des finances sur la dotation globale de fonctionnement du bloc communal [(2)], de fusionner la DCRTP et la DGF, dans le cadre d'un rebasage de la DGF des communes et des EPCI.

En 2015, le montant moyen de DCRTP pour les régions s'élève à 37,4 millions d'euros. Nul en Île-de-France, il est de 124,6 millions d'euros pour la région Occitanie. Pour les départements, le montant moyen est de 14,5 millions d'euros. Quatre départements ne perçoivent pas de DCRTP : Mayotte, La Réunion, Paris et les Hauts-de-Seine. À l'inverse, le Nord perçoit le montant maximal de 72,1 millions d'euros.

La répartition détaillée des montants de DCRTP en 2015, par région et par département, figure dans le tableau ci-après.

---

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Mmes Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie, Rapport d'information sur la dotation globale de fonctionnement des communes*, Assemblée nationale, XIVe législature, n° 3953, 13 juillet 2016 :* http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3953.asp.

3. Le taux de minoration

L'**alinéa 47** (**III**) du présent article applique aux variables d'ajustement un taux de minoration permettant de respecter le montant de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques. Ce taux est calculé de sorte à ce que le montant total à verser en 2017 au titre de l'année 2016 pour l'ensemble des compensations et dotations soumises à minoration, s'élève, après minoration, à 2 744 750 211 euros. Selon l'exposé des motifs, ce taux devrait s'élever à 21,5 %. Sur une assiette plus étroite, le taux prévu par la loi de finances pour 2016 précité est de 15,19 % en 2016 et celui prévu par la loi de finances pour 2015 de 39 %.

L'impact de l'élargissement des variables représente 0,67 % des recettes réelles de fonctionnement des régions et 0,60 % de celles des départements.

IMPACT POUR LES DÉPARTEMENTS DE L'INTÉGRATION, DANS LES VARIABLES, DE LA DCRTP ET DE LA DTCE-FDL, AU REGARD DE LEURS RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (2015)

Code	Département	RRF 2015	DCRTP	DTCE-FDL	Total des nouvelles ressources soumises à minoration	Ratio nouvelles ressources / RRF	Montant minoré= perte de recettes 2017	Ratio montant minoré / RRF
1	Ain	574 745 312	12 485 061	2 154 557	14 639 618	2,55 %	**3 147 518**	0,55 %
2	Aisne	552 714 159	10 035 609	5 194 882	15 230 491	2,76 %	**3 274 556**	0,59 %
3	Allier	383 160 545	13 794 858	3 720 035	17 514 893	4,57 %	**3 765 702**	0,98 %
4	Alpes-de-Haute-Provence	201 772 914	4 598 491	725 970	5 324 461	2,64 %	**1 144 759**	0,57 %
5	Hautes-Alpes	175 886 601	3 414 522	538 089	3 952 611	2,25 %	**849 811**	0,48 %
6	Alpes-Maritimes	1 148 303 211	19 204 860	9 745 281	28 950 141	2,52 %	**6 224 280**	0,54 %
7	Ardèche	364 801 876	12 155 792	1 957 261	14 113 053	3,87 %	**3 034 306**	0,83 %
8	Ardennes	309 415 846	8 822 265	2 121 567	10 943 832	3,54 %	**2 352 924**	0,76 %
9	Ariège	190 424 285	6 050 501	965 175	7 015 676	3,68 %	**1 508 370**	0,79 %
10	Aube	315 644 525	6 455 491	2 116 988	8 572 479	2,72 %	**1 843 083**	0,58 %
11	Aude	477 452 413	13 174 135	3 774 895	16 949 030	3,55 %	**3 644 041**	0,76 %
12	Aveyron	331 026 058	8 585 156	2 657 107	11 242 263	3,40 %	**2 417 087**	0,73 %
13	Bouches-du-Rhône	2 233 405 786	48 624 797	12 388 139	61 012 936	2,73 %	**13 117 781**	0,59 %
14	Calvados	665 828 536	10 307 829	3 485 843	13 793 672	2,07 %	**2 965 639**	0,45 %
15	Cantal	193 709 008	4 906 758	1 577 454	6 484 212	3,35 %	**1 394 106**	0,72 %
16	Charente	405 191 097	12 695 806	2 357 612	15 053 418	3,72 %	**3 236 485**	0,80 %
17	Charente-Maritime	684 374 058	10 212 825	5 038 302	15 251 127	2,23 %	**3 278 992**	0,48 %
18	Cher	337 050 958	7 015 073	2 131 840	9 146 913	2,71 %	**1 966 586**	0,58 %
19	Corrèze	289 452 051	7 568 946	1 815 815	9 384 761	3,24 %	**2 017 724**	0,70 %
21	Côte-d'Or	519 534 926	4 857 113	2 537 498	7 394 611	1,42 %	**1 589 841**	0,31 %
22	Cotes-d'Armor	582 112 242	19 358 194	4 600 810	23 959 004	4,12 %	**5 151 186**	0,88 %
23	Creuse	171 081 532	3 904 600	1 358 218	5 262 818	3,08 %	**1 131 506**	0,66 %
24	Dordogne	439 563 935	10 071 744	2 719 418	12 791 162	2,91 %	**2 750 100**	0,63 %
25	Doubs	511 035 519	17 702 843	3 058 420	20 761 263	4,06 %	**4 463 672**	0,87 %
26	Drôme	566 534 679	18 069 123	3 698 304	21 767 427	3,84 %	**4 679 997**	0,83 %
27	Eure	506 087 899	7 697 762	1 958 981	9 656 743	1,91 %	**2 076 200**	0,41 %

Code	Département	RRF 2015	DCRTP	DTCE-FDL	Total des nouvelles ressources soumises à minoration	Ratio nouvelles ressources / RRF	Montant minoré= perte de recettes 2017	Ratio montant minoré / RRF
28	Eure-et-Loir	409 638 573	8 309 650	2 013 066	10 322 716	2,52 %	**2 219 384**	0,54 %
29	Finistère	821 914 924	22 086 350	8 187 768	30 274 118	3,68 %	**6 508 935**	0,79 %
30	Gard	838 239 631	22 864 566	6 925 507	29 790 073	3,55 %	**6 404 866**	0,76 %
31	Haute-Garonne	1 369 150 052	31 245 017	6 964 501	38 209 518	2,79 %	**8 215 046**	0,60 %
32	Gers	238 059 011	7 451 648	1 360 357	8 812 005	3,70 %	**1 894 581**	0,80 %
33	Gironde	1 450 918 507	28 004 807	6 992 767	34 997 574	2,41 %	**7 524 478**	0,52 %
34	Hérault	1 218 783 136	26 728 197	9 384 457	36 112 654	2,96 %	**7 764 221**	0,64 %
35	Ille-et-Vilaine	884 712 736	27 047 647	4 783 040	31 830 687	3,60 %	**6 843 598**	0,77 %
36	Indre	222 418 032	4 582 133	1 765 025	6 347 158	2,85 %	**1 364 639**	0,61 %
37	Indre-et-Loire	527 756 419	6 070 104	3 776 125	9 846 229	1,87 %	**2 116 939**	0,40 %
38	Isère	1 274 959 536	45 697 711	5 909 921	51 607 632	4,05 %	**11 095 641**	0,87 %
39	Jura	279 590 277	8 647 402	2 200 530	10 847 932	3,88 %	**2 332 305**	0,83 %
40	Landes	405 664 949	12 802 935	2 749 750	15 552 685	3,83 %	**3 343 827**	0,82 %
41	Loir-et-Cher	320 348 314	6 339 311	1 722 675	8 061 986	2,52 %	**1 733 327**	0,54 %
42	Loire	715 137 413	24 638 160	5 404 865	30 043 025	4,20 %	**6 459 250**	0,90 %
43	Haute-Loire	237 403 891	7 844 202	1 846 943	9 691 145	4,08 %	**2 083 596**	0,88 %
44	Loire-Atlantique	1 134 622 670	24 030 225	6 549 147	30 579 372	2,70 %	**6 574 565**	0,58 %
45	Loiret	569 001 026	1 786 711	2 421 010	4 207 721	0,74 %	**904 660**	0,16 %
46	Lot	211 217 613	5 007 904	1 257 833	6 265 737	2,97 %	**1 347 133**	0,64 %
47	Lot-et-Garonne	355 577 170	9 072 176	3 407 359	12 479 535	3,51 %	**2 683 100**	0,75 %
48	Lozère	112 976 618	1 183 791	508 168	1 691 959	1,50 %	**363 771**	0,32 %
49	Maine-et-Loire	645 328 766	6 785 239	4 459 464	11 244 703	1,74 %	**2 417 611**	0,37 %
50	Manche	494 666 396	14 656 760	4 138 282	18 795 042	3,80 %	**4 040 934**	0,82 %
51	Marne	438 111 277	35 854	2 968 070	3 003 924	0,69 %	**645 844**	0,15 %
52	Haute-Marne	197 456 708	4 740 324	1 318 542	6 058 866	3,07 %	**1 302 656**	0,66 %
53	Mayenne	286 472 181	8 041 790	2 290 061	10 331 851	3,61 %	**2 221 348**	0,78 %
54	Meurthe-et-Moselle	714 847 150	24 256 643	5 261 805	29 518 448	4,13 %	**6 346 466**	0,89 %
55	Meuse	226 159 514	6 044 238	1 627 247	7 671 485	3,39 %	**1 649 369**	0,73 %
56	Morbihan	654 441 283	14 643 383	6 824 061	21 467 444	3,28 %	**4 615 500**	0,71 %
57	Moselle	830 485 899	19 523 830	5 710 030	25 233 860	3,04 %	**5 425 280**	0,65 %
58	Nièvre	276 508 817	9 960 166	2 305 634	12 265 800	4,44 %	**2 637 147**	0,95 %
59	Nord	2 730 748 308	72 140 847	16 024 669	88 165 516	3,23 %	**18 955 586**	0,69 %
60	Oise	748 547 197	21 361 942	3 506 337	24 868 279	3,32 %	**5 346 680**	0,71 %
61	Orne	313 978 525	5 352 611	2 701 820	8 054 431	2,57 %	**1 731 703**	0,55 %
62	Pas-de-Calais	1 512 133 906	53 928 006	9 775 859	63 703 865	4,21 %	**13 696 331**	0,91 %
63	Puy-de-Dôme	629 121 041	13 225 368	3 814 738	17 040 106	2,71 %	**3 663 623**	0,58 %
64	Pyrénées-Atlantiques	640 964 572	15 999 425	5 239 512	21 238 937	3,31 %	**4 566 371**	0,71 %
65	Hautes-Pyrénées	319 372 005	9 907 796	1 821 986	11 729 782	3,67 %	**2 521 903**	0,79 %
66	Pyrénées-Orientales	556 365 336	16 431 860	5 551 462	21 983 322	3,95 %	**4 726 414**	0,85 %
67	Bas-Rhin	959 405 515	28 336 604	3 746 931	32 083 535	3,34 %	**6 897 960**	0,72 %
68	Haut-Rhin	663 983 340	27 984 839	2 733 410	30 718 249	4,63 %	**6 604 424**	0,99 %

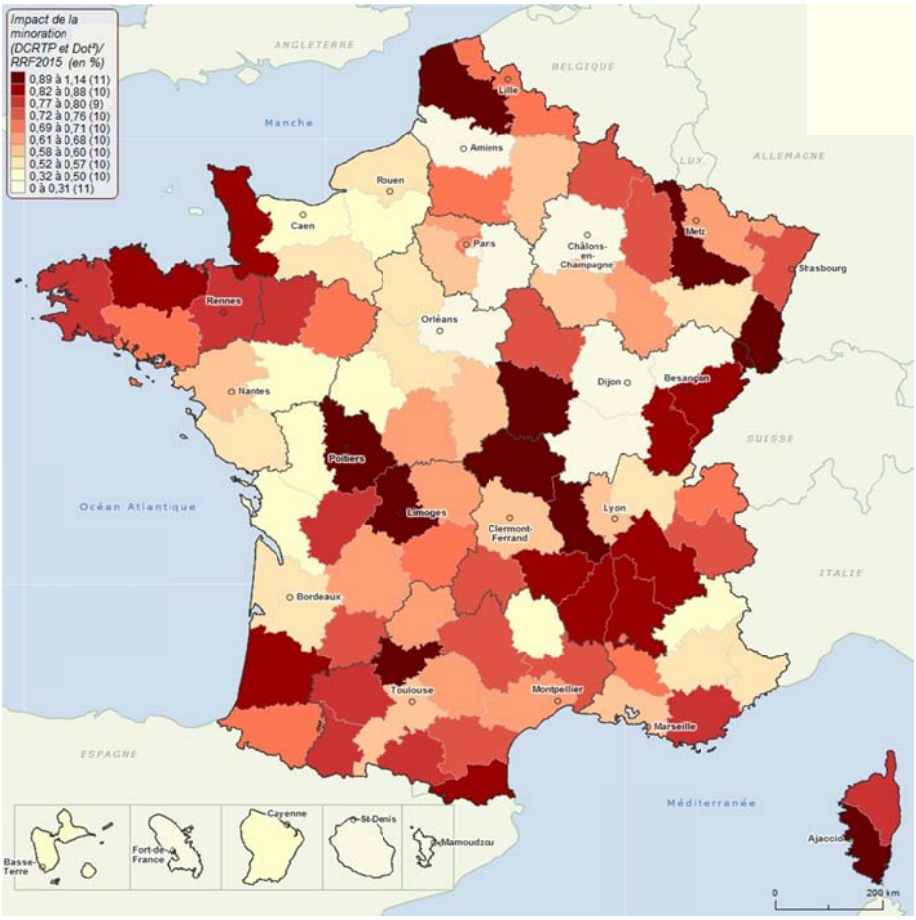
Code	Département	RRF 2015	DCRTP	DTCE-FDL	Total des nouvelles ressources soumises à minoration	Ratio nouvelles ressources / RRF	Montant minoré= perte de recettes 2017	Ratio montant minoré / RRF
69	Rhône	450 077 526	11 259 551	1 141 074	12 400 625	2,76 %	**2 666 134**	0,59 %
70	Haute-Saône	226 567 388	5 804 935	1 608 007	7 412 942	3,27 %	**1 593 783**	0,70 %
71	Saône-et-Loire	527 507 205	14 351 089	3 843 101	18 194 190	3,45 %	**3 911 751**	0,74 %
72	Sarthe	547 037 478	14 698 492	3 458 406	18 156 898	3,32 %	**3 903 733**	0,71 %
73	Savoie	477 899 621	13 163 174	1 542 797	14 705 971	3,08 %	**3 161 784**	0,66 %
74	Haute-Savoie	759 254 238	17 242 733	2 948 603	20 191 336	2,66 %	**4 341 137**	0,57 %
75	Paris	2 102 364 332	0	3 114 442	3 114 442	0,15 %	**669 605**	0,03 %
76	Seine-Maritime	1 389 479 986	30 057 647	8 201 946	38 259 593	2,75 %	**8 225 812**	0,59 %
77	Seine-et-Marne	1 164 808 529	23 114 099	3 799 138	26 913 237	2,31 %	**5 786 346**	0,50 %
78	Yvelines	1 002 998 968	10 656 008	3 816 126	14 472 134	1,44 %	**3 111 509**	0,31 %
79	Deux-Sèvres	338 708 062	8 153 395	2 629 647	10 783 042	3,18 %	**2 318 354**	0,68 %
80	Somme	622 597 021	21 094 962	4 584 407	25 679 369	4,12 %	**5 521 064**	0,89 %
81	Tarn	428 796 207	12 967 412	2 502 627	15 470 039	3,61 %	**3 326 058**	0,78 %
82	Tarn-et-Garonne	295 589 008	7 909 921	1 694 680	9 604 601	3,25 %	**2 064 989**	0,70 %
83	Var	1 092 594 617	20 310 868	6 874 969	27 185 837	2,49 %	**5 844 955**	0,53 %
84	Vaucluse	591 785 236	19 596 989	5 307 815	24 904 804	4,21 %	**5 354 533**	0,90 %
85	Vendée	615 044 291	21 666 330	4 992 938	26 659 268	4,33 %	**5 731 743**	0,93 %
86	Vienne	377 348 534	7 320 367	2 701 107	10 021 474	2,66 %	**2 154 617**	0,57 %
87	Haute-Vienne	379 590 648	9 812 250	3 072 937	12 885 187	3,39 %	**2 770 315**	0,73 %
88	Vosges	395 673 333	18 481 698	2 548 241	21 029 939	5,31 %	**4 521 437**	1,14 %
89	Yonne	371 278 971	8 199 049	2 113 720	10 312 769	2,78 %	**2 217 245**	0,60 %
90	Territoire-de-Belfort	143 094 608	3 842 860	850 797	4 693 657	3,28 %	**1 009 136**	0,71 %
91	Essonne	1 131 420 591	33 815 451	2 823 867	36 639 318	3,24 %	**7 877 453**	0,70 %
92	Hauts-de-Seine	1 773 868 572	0	5 313 467	5 313 467	0,30 %	**1 142 395**	0,06 %
93	Seine-Saint-Denis	1 869 892 559	48 054 934	6 795 435	54 850 369	2,93 %	**11 792 829**	0,63 %
94	Val-de-Marne	1 387 199 093	26 585 782	5 577 443	32 163 225	2,32 %	**6 915 093**	0,50 %
95	Val-d'Oise	987 333 718	14 475 617	5 315 437	19 791 054	2,00 %	**4 255 077**	0,43 %
691	MG Lyon	2 292 440 687	–	4 302 979	4 302 979	0,19 %	**925 140**	0,04 %
971	Guadeloupe	660 487 984	7 967 672	6 199 087	14 166 759	2,14 %	**3 045 853**	0,46 %
972	Martinique	626 919 856	3 310 700	4 681 313	7 992 013	1,27 %	**1 718 283**	0,27 %
973	Guyane	314 217 435	5 359 448	274 445	5 633 893	1,79 %	**1 211 287**	0,39 %
974	Réunion	1 445 744 195	0	7 772 815	7 772 815	0,54 %	**1 671 155**	0,12 %
976	Mayotte	237 151 913	0	0	0	0,00 %	**0**	0,00 %
20A	Corse-du-Sud	234 696 671	8 580 082	1 877 497	10 457 579	4,46 %	**2 248 379**	0,96 %
20B	Haute-Corse	222 707 416	6 343 068	1 872 813	8 215 881	3,69 %	**1 766 414**	0,79 %
	Total	**68 051 674 702**	**1 460 764 909**	**388 503 318**	**1 849 268 227**	**2,72 %**	**397 592 669**	**0,58 %**

Source : direction du budget.

La carte suivante illustre l'impact de la minoration de 21,5 % de la DCRTP et de la DTCE-FDL (dotation carrée) des départements, mesuré par rapport aux recettes réelles de fonctionnement des départements. Plus la légende est foncée, plus l'impact de l'élargissement des variables d'ajustement est important pour les départements.

IMPACT DE LA MINORATION DE 21,5 % DE LA DCRTP ET DE LA DTCE-FDL DES DÉPARTEMENTS EN POURCENTAGE DE LEURS RRF 2015

(en %)



@CGET 2016. IGN GéoFla. Carte CFAN, données direction du budget.

IMPACT POUR LES RÉGIONS DE L'INTÉGRATION, DANS LES VARIABLES, DE LA DCRTP ET DE LA DTCE-FDL, AU REGARD DE LEURS RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (2015)

(montants en euros)

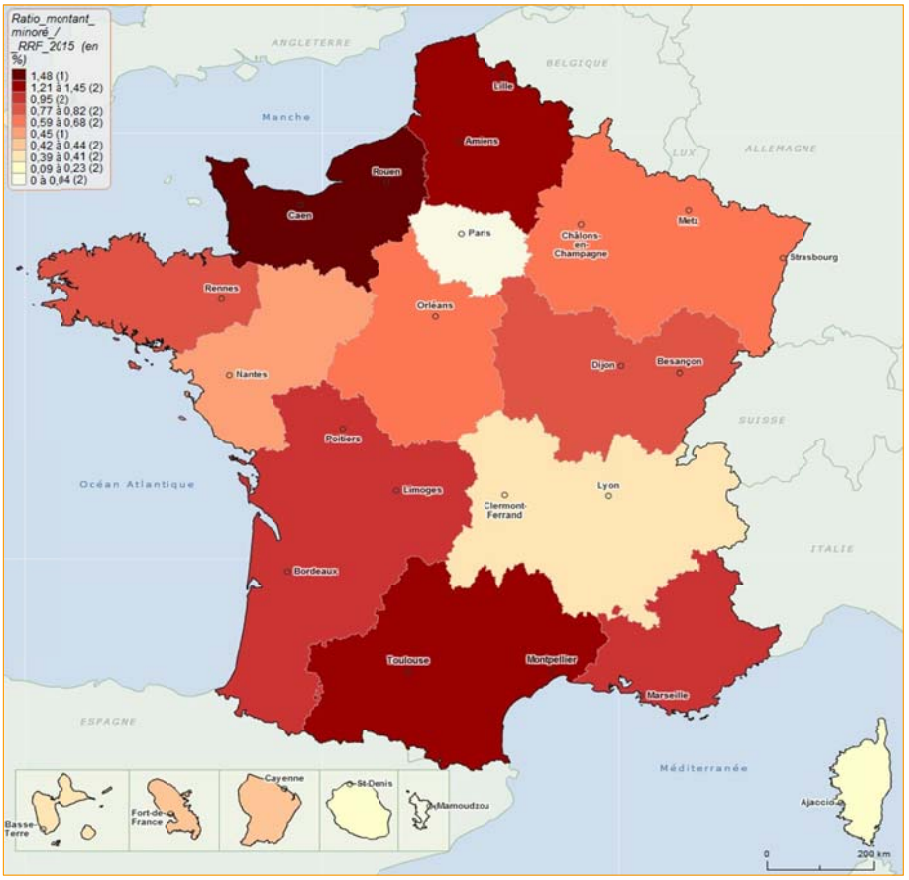
Régions (périmètre 2016)	RRF 2015 (données arrondies)	DCRTP	DTCE-FDL	Total des nouvelles ressources soumises à minoration	Ratio nouvelles ressources / RRF	Montant minoré = Perte de recettes 2017	Ratio montant minoré / RRF
Auvergne-Rhône-Alpes	2 582 800 000	42 169 323	6 741 159	48 910 482	1,89 %	**10 515 754**	0,41 %
Bourgogne-Franche-Comté	1 049 300 000	35 327 440	4 803 422	40 130 862	3,82 %	**8 628 135**	0,82 %
Bretagne	989 900 000	27 574 752	7 689 511	35 264 263	3,56 %	**7 581 817**	0,77%
Centre-Val de Loire	902 100 000	24 084 807	4 617 824	28 702 631	3,18 %	**6 171 066**	0,68%
Corse	629 600 000	1 544 671	966 827	2 511 498	0,40%	**539 972**	0,09 %
Grand Est	1 975 100 000	46 280 885	7 717 200	53 998 085	2,73 %	**11 609 588**	0,59 %
Guadeloupe	268 000 000	4 213 645	632 272	4 845 917	1,81 %	**1 041 872**	0,39%
Guyane	110 900 000	2 245 320	0	2 245 320	2,02 %	**482 744**	0,44 %
Hauts-de-France	2 342 000 000	119 482 127	12 027 168	131 509 295	5,62 %	**28 274 498**	1,21 %
Île-de-France	3 463 600 000	0	6 839 923	6 839 923	0,20 %	**1 470 583**	0,04 %
Réunion	553 600 000	2 865 894	3 180 429	6 046 323	1,09 %	**1 299 959**	0,23 %
Martinique	249 900 000	4 056 762	829 560	4 886 322	1,96%	**1 050 559**	0,42 %
Mayotte	–	–	–	–	–	–	–
Normandie	1 241 800 000	81 143 915	4 447 846	85 591 761	6,89 %	**18 402 229**	1,48%
Nouvelle-Aquitaine	1 971 900 000	75 382 512	11 408 875	86 791 387	4,40 %	**18 660 148**	0,95 %
Occitanie	2 002 500 000	124 608 618	10 469 912	135 078 530	6,75 %	**29 041 884**	1,45 %
Pays de la Loire	1 065 400 000	15 871 355	6 266 575	22 137 930	2,08 %	**4 759 655**	0,45 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 652 400 000	67 140 990	5 560 070	72 701 060	4,40 %	**15 630 728**	0,95 %
Total	**23 050 800 000**	**673 993 016**	**94 198 573**	768 191 589	3,33 %	**165 161 192**	0,72 %

Source : direction du budget.

La carte suivante illustre l'impact de la minoration de 21,5 % de la DCRTP et de la DTCE-FDL (dotation carrée) des régions, mesuré par rapport aux recettes réelles de fonctionnement des départements. Plus la légende est foncée, plus l'impact de l'élargissement des variables d'ajustement est important pour les départements.

IMPACT DE LA MINORATION DE 21,5 % DE LA DCRTP ET DE LA DTCE-FDL DES RÉGIONS EN POURCENTAGE DE LEURS RRF 2015

(en %)



© CGET 2016 - IGN GéoFla. Source : Carte CFAN, données direction du budget.

C. L'ARTICLE 59 PRÉVOIT UNE RÉFORME PARTIELLE DE LA DGF

La portée de cette mesure doit être appréciée en lien avec l'article 59 du présent projet de loi de finances. Rattaché à la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (*RCT*), qui fait l'objet d'un rapport spécial annexé au présent rapport général, l'article 59 précité vise principalement à :

– abroger l'article 150 de la loi de finances initiale pour 2016, qui prévoyait une réforme globale de la DGF applicable au 1er janvier 2017 ;

– fixer le montant de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) pour 2017 pour les trois catégories de collectivités et les EPCI ;

– prévoir des ajustements afin de limiter les effets « contre-péréquateurs » de la CRFP (phénomène des DGF dites « négatives ») ;

– prévoir la hausse de la péréquation au sein de la DGF ;

– réformer les règles de répartition de dotation de solidarité urbaine (DSU).

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE

A. LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION ATTÉNUE, POUR CERTAINES COMMUNES, LA BAISSE DE LA DGF

La CRFP est prélevée sur la part forfaitaire de la DGF. Pour chaque catégorie de collectivités, et en particulier pour le bloc communal, la hausse des dotations de péréquation verticale, renforcée par la péréquation horizontale, permet d'atténuer les effets de la CRFP pour les collectivités les plus fragiles.

Pour la DSU, dont la progression depuis 2012 est la plus forte, la dotation moyenne s'élève en 2016, hors garantie, à 70,26 euros par habitant pour les communes de plus de 10 000 habitants et à 100,19 euros pour les communes de moins de 5 000 à 9 999 habitants. Le montant moyen de DGF par habitant s'élève à 336 euros en 2016.

DGF DES COMMUNES

(en millions d'euros)

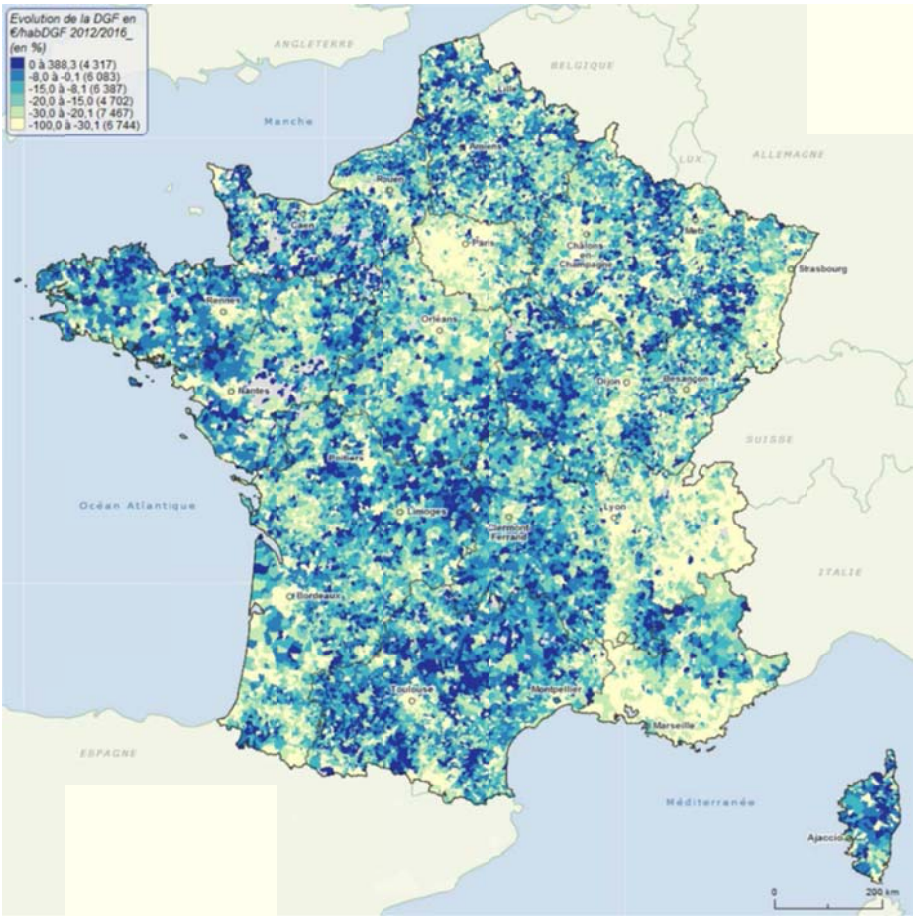
Dotation	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2016/12
Dotation forfaitaire	13 497	13 269	12 492	10 819	8 478	7 753	– 42,6 %
DSR	844	917	1 008	1 125	1 242	1 359	+ 61,0 %
DSU	1 370	1 490	1 550	1 730	1 910	2 090	+ 52,5 %
DNP	764	774	784	794	794	794	+ 3,9 %
Total dotations de péréquation	2 978	3 181	3 343	3 650	3 946	4 243	+ 42,5 %
Total *	16 475	16 450	15 835	14 469	12 424	11 996	– 27,2 %

** Total y compris garanties.*
Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

La hausse de la DSU et de la dotation de solidarité rurale (DSR) doit être maintenue en 2017 au même rythme qu'en 2015 et 2016, soit une augmentation respectivement de 180 et 117 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU MONTANT PAR HABITANT DE LA DGF DES COMMUNES ENTRE 2012 ET 2016

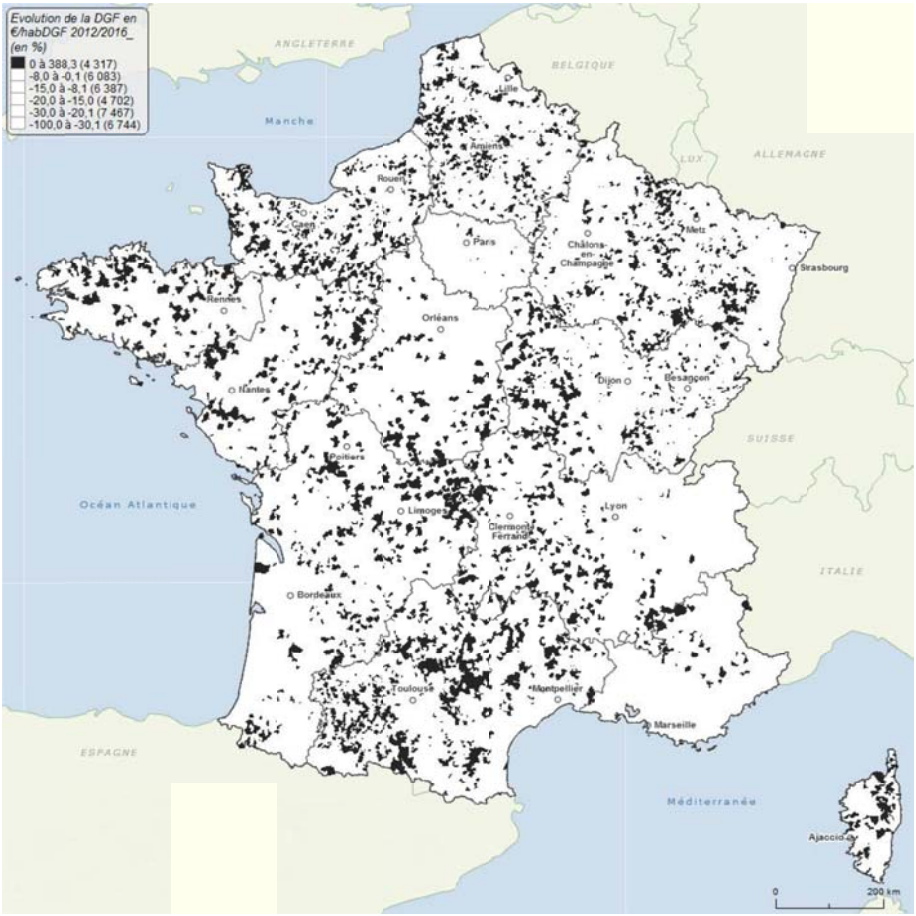
(en %)



Le montant de DGF prend en compte la dotation forfaitaire, la DSU, la DSR et la DNP.
© CGET 2016 - IGN GéoFla. Source : carte CFAN, données DGCL.

Dans ces conditions, 4 317 communes de métropole ont vu le montant de leur DGF, en euros/habitant (population DGF) augmenter entre 2012 et 2016.

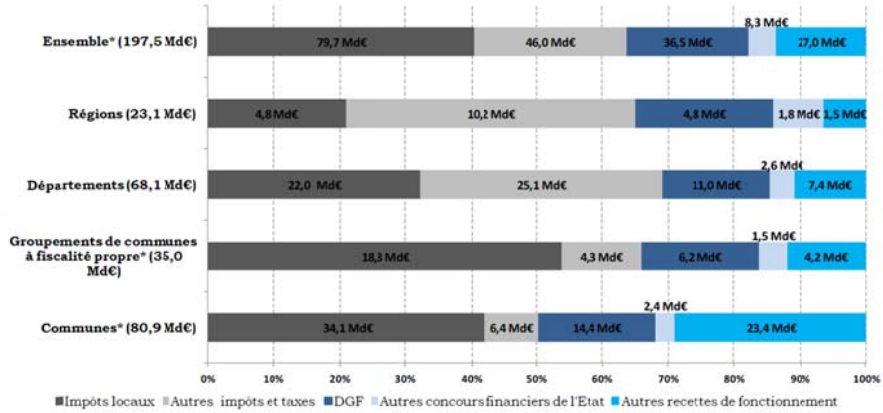
COMMUNES DONT LA DGF AUGMENTE ENTRE 2012 ET 2016



© CGET 2016 - IGN GéoFla. Source : carte CFAN, données DGCL.

B. EN 2015, LES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT AUGMENTENT PLUS QUE LES DÉPENSES

RÉPARTITION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2015



* Les groupements à fiscalité propre perçoivent des recettes fiscales qu'ils reversent aux communes. La fiscalité reversée (9,8 milliards d'euros) est comptée dans les autres recettes pour les communes. Pour le total, ce montant n'est compté qu'une fois (en recettes fiscales), ce qui explique que la somme des montants des recettes de fonctionnement des différentes collectivités locales soit différente du montant affiché pour le total.

Source : Observatoire des finances locales.

Les recettes réelles de fonctionnement des collectivités et de leurs groupements ont augmenté de 1,73 % en 2015, malgré la baisse de 3,67 milliards d'euros de la DGF. Cette progression est globalement supérieure à celle des dépenses de fonctionnement des collectivités.

ÉVOLUTION DES RRF 2016/2015

(en %)

Communes	EPCI	Départements	Régions	Ensemble
1,7	2,8	1,3	2	1,73

Source : ministère des finances.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DE L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en milliards d'euros)

Recettes	2012	Évolution 2013/2012	2013	Évolution 2014/2013	2014	Évolution 2015/2014	2015*	Évolution 2015/2012
Recettes de fonctionnement	**189,0**	**+ 1,7 %**	**192,2**	**+ 1,0 %**	**194,1**	**+ 1,7 %**	**197,5**	**+ 4,5 %**
dont impôts et taxes	113,8	+ 2,1 %	116,2	+ 3,0 %	119,6	+ 5,1 %	125,7	+ 10,5 %
– impôts locaux	72,3	+ 4,8 %	75,8	+ 0,8 %	76,4	+ 4,4 %	79,7	+ 10,2 %
– autres impôts et taxes	41,5	– 2,6%	40,4	+ 7,0 %	43,2	+ 6,3 %	46,0	+ 10,8 %
dont concours de l'État	52,4	– 0,7 %	52,0	– 5,3 %	49,3	– 9,0 %	44,8	– 14,5 %
– DGF	41,2	+ 0,4 %	41,3	– 3,3 %	40,0	– 8,6 %	36,5	– 11,4 %
– autres dotations	3,7	+ 0,3 %	3,7	– 32,3 %	2,5	– 35,8 %	1,6	– 56,8 %
– péréquation et compensations fiscales	7,5	– 7,5 %	7,0	– 3,0 %	6,7	– 1,3 %	6,7	– 10,7 %

* *Résultats provisoires.*

Source : ministère des finances.

C. L'AUGMENTATION DES RECETTES FISCALES EN 2015 NE RELÈVE QUE PARTIELLEMENT DE LA HAUSSE DES TAUX

La hausse des recettes réelles de fonctionnement s'explique par une hausse du produit de la fiscalité locale, laquelle résulte davantage du dynamisme des bases que de la politique de taux décidée par les collectivités.

S'agissant du produit des impôts directs locaux, il augmente de 2,6 milliards d'euros en 2015. Cette croissance résulte pour moitié de la variation physique des bases, pour un quart de la revalorisation forfaitaire annuelle des bases prévue par l'article 63 de la loi de finances pour 2015 [(1)] (521 millions d'euros) et pour un quart de la hausse des taux (726 millions d'euros). La hausse des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière en 2015 est trois fois moindre qu'en 2009, seconde année du mandat municipal précédent.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF 64 de M. Charles de Courson et I-CF 399 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. Le Président de la République a annoncé le 2 juin 2016, en clôture du congrès des maires, qu'il avait décidé de réduire de moitié l'effort demandé aux communes et intercommunalités en 2017, mais non aux régions et les départements, alors que ces dernières collectivités connaissent

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

souvent de grandes difficultés. Pour moi, toutes les catégories de collectivités territoriales doivent être traitées sur le même pied.

Le montant que je propose dans mon amendement I-CF 64 n'est que la traduction technique de cette réduction de moitié de l'effort fourni en 2016. En l'état actuel du projet de loi de finances, les collectivités perdront à peu près un milliard d'euros en dotation et 400 millions d'euros en compensation.

M. Marc Goua. Notre amendement I-CF 399 vise à augmenter l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 50 millions d'euros afin de pouvoir faire progresser la dotation politique de la ville de 100 millions d'euros à 150 millions d'euros – je déposerai à cette fin un amendement en seconde partie.

Je trouve que l'on prend un peu trop à la légère les quartiers prioritaires de la politique de la ville. La situation est plus grave que vous ne le pensez et les violences urbaines que nous avons connues ne sont que des épiphénomènes. On a connu le précédent de 2005, mais il n'était pas de même nature que ce que nous risquons de connaître aujourd'hui. Les armes en circulation dans les quartiers n'étaient pas les mêmes…

Mme Marie-Christine Dalloz. J'ai participé aux réunions du groupe de travail sur la répartition de la DGF. Les disparités sont énormes : quand on atteint plus de 350 euros de DGF par habitant et par an à Sarcelles, il faut à un moment donné être réaliste ! De tels écarts entre collectivités ne sont pas possibles. Les territoires ruraux sont eux aussi totalement asphyxiés.

Mme la Rapporteure générale. La dotation est passée de 50 millions d'euros à 100 millions d'euros au cours des quatre dernières années. Vous proposez, monsieur Goua, de la faire passer à 150 millions d'euros. Peut-être vaut-il mieux présenter votre amendement, en présence du ministre, au cours de la commission élargie consacrée à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

L'amendement est I-CF 399 est ***retiré****.*

La commission ***rejette*** *l'amendement I-CF 64.*

Puis la commission examine l'amendement I-CF 152 de M. Marc Goua.

M. Marc Goua. Il s'agit d'une demande récurrente : certaines exonérations ou des réfactions de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dans les quartiers prioritaires, votées par le Parlement, ne sont plus intégralement compensées par l'État, alors même qu'elles s'appliquent évidemment dans les communes qui comptent le plus de logements sociaux. Nous avons demandé depuis un certain temps combien cela représentait ; nous ne le savons toujours pas. Cela provoque d'importantes difficultés : une collectivité qui détruit un bâtiment de vingt-cinq ans sur lequel elle touchait la TFPB ne touchera plus rien sur la

nouvelle construction qui le remplacera, car elle ne donnera pas lieu à compensation de TFPB. On demande aux pauvres d'être solidaires avec les plus pauvres…

M. le président Gilles Carrez. Nous avions demandé l'an dernier un chiffrage de ce dispositif ; je ne sais si nous l'avons reçu.

M. Jean-Louis Dumont. Les compensations d'exonérations décidées par le Parlement ne sont désormais plus du tout couvertes par l'État. La perte pour les communes est considérable alors que la politique de la ville, pour réussir, a besoin qu'elles interviennent. Manifestement, un toilettage s'impose. Ajoutons que l'exonération de TFPB pour les bailleurs sociaux n'est garantie qu'en contrepartie de la réalisation d'objectifs dans les quartiers concernés. Il y a pu avoir des effets d'aubaine autrefois, mais les engagements à respecter sont désormais très précis. Il faut que l'ensemble des acteurs et des intervenants soient en mesure de faire face à leurs responsabilités.

Mme la Rapporteure générale. Effectivement, monsieur Goua : nous n'avons pas les chiffres que nous demandons depuis très longtemps. J'ai cependant obtenu des chiffres globaux sur l'exonération de taxe foncière sur le bâti dont bénéficient les logements sociaux – non pour les seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville, mais pour toutes les communes, et pas seulement les QPV. Alors que le montant à compenser est de 373 millions d'euros en 2015, l'État n'a compensé que 32 millions d'euros, soit un taux de compensation de 8,5 %.

M. Marc Goua. C'est insoutenable !

Mme la Rapporteure générale. C'est évidemment insoutenable. Ce chiffre est assez…

M. le président Gilles Carrez. Il est assez éloquent.

Mme la Rapporteure générale. C'est vrai, mais votre amendement ne vise que les QPV.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement représente probablement un montant d'environ quelques dizaines de millions d'euros, mais le problème est réel ; nous ne le contestons pas.

M. Dominique Baert. Je le soutiens sans réserve !

M. le président Gilles Carrez. Vous l'avez d'ailleurs signé, cher collègue !

M. Dominique Baert. C'est un peu ce que je voulais dire…

M. Jean-Louis Dumont. Le chiffre que vous citez, madame la Rapporteure générale, inclut-il les exonérations pour non-occupation ?

Mme la Rapporteure générale. Non.

Mme Véronique Louwagie. Je souscris aux remarques faites. Tout d'abord, obtenir les chiffres est vraiment difficile ; ce serait pourtant utile. Ensuite, effectivement, il y a une véritable injustice. Si un quartier est quartier prioritaire de la politique de la ville, c'est qu'il connaît une vraie fragilité, qui pénalise, finalement, l'ensemble de la commune. Et elle se retrouve à subir finalement une double peine : non seulement elle a un quartier difficile, mais elle n'a pas droit à la compensation intégrale ! Quel est l'intérêt des QPV, si c'est pour être pénalisé par le système des dotations ? C'est totalement absurde.

Mme la Rapporteure générale. La seconde question que nous avons posée est la suivante : l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) compense-t-elle le manque à gagner résultant de cette très insuffisante compensation ? Non.

Nous ne désespérons pas, chers collègues, d'obtenir une liste précise que nous puissions vous donner.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Goua, pourriez-vous retirer cet amendement et le redéposer en séance ? D'ici à notre réunion qui se tiendra en application de l'article 88 du Règlement, nous demanderons au Gouvernement qu'il nous communique des chiffres précis, qu'il nous indique quelle fraction de ces 300 millions d'euros concerne les quartiers en politique de la ville et, par ailleurs, dans quelle mesure la DSU a progressé pour les villes concernées. Ainsi pourrions-nous comparer.

M. Marc Goua. Tout à fait, monsieur le président, je redéposerai cet amendement en vue de notre réunion au titre de l'article 88 de notre Règlement.

Juste une précision qui concerne les différences de DGF que Marie-Christine Dalloz a évoquées. Les charges ne sont pas les mêmes. Avoir 10 % de logements sociaux ou en avoir 50 %, cela ne fait pas cinq fois plus de charges : l'augmentation n'est pas proportionnelle, mais exponentielle ! Ainsi, pour le même nombre d'habitants, ma commune compte 1 760 enfants scolarisés en école primaire, public et privé compris, et celle de mon ami Marc Laffineur 1 000 ; tout simplement parce que la démographie n'est pas la même. Il faut en tenir compte.

Cela va plus loin encore : certaines communes à qui l'on demande de construire des logements sociaux refusent de le faire pour ne pas subir le même sort.

Mme la Rapporteure générale. Le problème est que, aux termes de vos amendements, vous faites payer ce que vous proposez par les autres collectivités. Vous ne changez effectivement pas le montant des variables.

M. Marc Goua. Ce n'est pas notre propos. Nous avons eu des rencontres au Comité des finances locales, notamment sur la réforme de la DGF ; pour ce qui

me concerne, je ne suis pas pris dans un carcan. Si l'on veut faire quelque chose dans le cadre des quartiers prioritaires pour la politique de la ville, alors, effectivement, il faut trouver d'autres recettes. Il n'est pas question, pour nous, de faire payer les communes d'à côté. Reste, je le dis et je le répète, qu'il faut mettre plus de moyens dans la politique de la ville. Je vais d'ailleurs rencontrer la secrétaire d'État chargée de la ville dans les prochains jours. Nous en avons vraiment besoin, ce n'est pas du luxe.

Mme Véronique Louwagie. J'entends ce que dit Mme la Rapporteure générale. Mais, effectivement, dans le cadre d'une enveloppe fermée, si un certain nombre de communes qui comptent des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ont moins de dotations, cela veut dire que les autres, qui n'en ont pas, vont bénéficier de montants supplémentaires. Finalement, on a intérêt à être dans une enveloppe fermée où un grand nombre de communes ont des quartiers prioritaires de la ville, parce que les dotations des autres communes risquent d'augmenter ! Il y a là un vrai problème.

M. le président Gilles Carrez. L'enveloppe est fermée, mais au sein de celle-ci une progression très importante de la DSU et de la dotation de solidarité rurale (DSR) pose un problème de financement sur lequel nous allons revenir dans un instant. En tout état de cause, il y a une majoration importante de la DSU pour ce type de communes.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission se saisit de l'amendement I-CF 153 de M. Marc Goua.

M. Marc Goua. Une mesure d'exonération pour cinq ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties introduite en loi de finances rectificative pour 2014 faisait l'objet d'une compensation intégrale en 2015. Or la compensation de celle-ci est également minorée. Les auteurs de l'amendement souhaitent une compensation intégrale.

Mme la Rapporteure générale. Nous ne connaissons pas, en l'occurrence, le montant à compenser, nous n'avons que le montant compensé, mais je pense que les ordres de grandeur doivent être les mêmes que précédemment.

Procédons comme pour le précédent amendement : je vous invite, cher collègue, à retirer cet amendement pour le redéposer au titre de l'article 88 de notre Règlement.

M. Marc Goua. Il y a tout de même un élément dont je suis surpris qu'il ne soit pas tenu compte : la question des communes nouvelles, qui entraîneront une baisse de DGF pour un certain nombre d'autres communes, et le phénomène risque de s'accélérer. Dans le cadre de l'enveloppe normée, cela va causer des problèmes supplémentaires.

M. le président Gilles Carrez. Effectivement, les communes nouvelles se financent sur les communes anciennes.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine l'amendement I-CF 154 de M. Marc Goua.

M. Marc Goua. Le présent amendement vise à geler la compensation par l'État d'une exonération pour les zones franches, en cohérence avec la volonté affichée par le Parlement en loi de finances rectificative pour 2014 de redynamiser les dispositions d'incitation fiscale des zones franches urbaines.

Mme la Rapporteure générale. En l'occurrence, si nous retenons les chiffres de l'année 2015, le montant à compenser serait de 19 millions d'euros, et le montant compensé de 3,8 millions d'euros… Je vous propose, cher collègue, de suivre la même démarche que pour les amendements précédents : le retirer pour le redéposer au titre de l'article 88.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission se saisit de l'amendement I-CF 155 de M. Marc Goua.

M. Marc Goua. L'État s'était engagé à compenser une exonération de cotisation foncière. Il s'agit encore de supprimer une minoration de compensation. Je retire l'amendement pour le redéposer au titre de l'article 88 du Règlement.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission en vient à l'amendement I-CF 163 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le problème des départements, c'est que, en plus de la poursuite d'une baisse à hauteur de presque 1,2 milliard d'euros, 400 millions d'euros leur sont retirés : sont venus s'ajouter dans les variables d'ajustement le transfert des compensations d'exonération de fiscalité directe locale, ce qui entraîne une baisse de la compensation de 21,5 %, soit 80 millions d'euros, et surtout la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), ce qui représente 320 millions d'euros.

Nous avons déjà dix ou onze départements en quasi-faillite, c'est-à-dire en déficit de fonctionnement. Cela ne peut pas continuer ainsi. Certes, le montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) augmente, mais cette progression n'est pas du tout la même d'un département à l'autre. Dans les départements de la région parisienne et les grandes métropoles, elle est très rapide ; dans d'autres départements, pauvres et à la population plus âgée, elle est très faible. Le Gouvernement estime les DMTO supplémentaires à environ un milliard d'euros supplémentaires pour minimiser l'impact de la baisse de 1,2 milliard d'euros.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement I-CF 163 ne porte précisément que sur les 80 millions d'euros. Ne voulez-vous pas le retirer au profit du suivant, I-CF 164 ? En tout état de cause, il faut que notre commission adopte un amendement de ce type.

M. le président Gilles Carrez. Présentez de nouveau cet amendement I-CF 163 au titre de l'article 88, monsieur de Courson.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine en discussion commune les amendements identiques I-CF 164 de M. Charles de Courson et I-CF 434 de Mme Christine Pires Beaune et les amendements I-CF 435 et I-CF 436, tous deux également de Mme Christine Pires Beaune.

M. Charles de Courson. L'amendement I-CF 164 est défendu.

Mme Christine Pires Beaune. L'amendement I-CF 434, comme l'amendement I-CF 164 de Charles de Courson, vise à supprimer les alinéas 41 à 46 de l'article 14 qui, selon moi, changent un peu la manière dont nous envisageons la répartition des recettes au sein des différentes collectivités. Quatre raisons nous ont conduits à déposer cet amendement.

D'abord, il s'agit de financer l'accroissement de la population, l'accroissement de la péréquation du bloc communal et les changements de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Pour financer cela, il est prévu de ponctionner des recettes des départements et des régions, qui appartiennent pourtant à une autre catégorie de collectivités. Ce serait la première fois. Cela pose une question de principe.

Ensuite, pas plus tard qu'hier, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, nous a présenté en commission des finances la situation financière des collectivités locales. Il ressort de son rapport que l'épargne nette de huit départements était négative en 2015 ; ce n'était le cas que dans cinq départements en 2014. J'entends que les DMTO ont progressé, mais la situation des départements n'est pas brillante. Le même rapport indique en outre que l'autonomie financière des régions se réduit de manière régulière et substantielle.

Troisième raison, un geste a été fait, en ce qui concerne la contribution au redressement des finances publiques, pour le bloc communal, non pour les départements et les régions.

Enfin, seuls perçoivent des DCRTP les départements qui étaient perdants à la réforme de la taxe professionnelle. C'est ainsi que les Hauts-de-Seine, qui n'en perçoivent pas, ne seraient pas touchés par cette ponction qui va alimenter la DGF, l'enveloppe normée.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ce n'est pas normal !

Mme Christine Pires Beaune. Si des départements touchaient de la DCRTP, c'est parce qu'ils n'avaient pas de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) disponible sur leur territoire pour compenser la perte de taxe professionnelle et de taxe d'habitation. Il en va exactement de même pour les régions : ainsi, la région d'Île-de-France ne perçoit pas de DCRTP.

Pour résumer, ce qui nous est proposé là contrevient absolument à la péréquation. Nous ne pouvons l'accepter.

M. le président Gilles Carrez. Je soutiens ces amendements identiques. Tous les arguments développés sont très forts, mais je m'en tiendrai à l'argument de principe, ce qui n'enlève rien à la pertinence des autres.

Lorsque la DGF progressait globalement, on faisait en sorte qu'elle progresse suffisamment pour financer, catégorie de collectivités par catégorie de collectivités, les augmentations mécaniques. Pour le bloc communal, ces augmentations étaient de trois natures. Il y avait celles qui étaient liées à la population ; celles qui étaient liées aux périmètres d'intercommunalité ; enfin, celles qui étaient liées aux majorations de péréquation au titre de la DSU et de la DSR. Dès lors que la DGF, globalement, n'a plus augmenté, il a été convenu que la péréquation et les mouvements de périmètres étaient autofinancés au sein de chaque catégorie. En ce qui concerne le bloc communal, on est allé chercher dans un premier temps auprès de la dotation de compensation « part salaire » des communes. Et comme cela ne suffisait pas, il y a trois ou quatre ans, on est allé chercher également du côté de l'intercommunalité, mais toujours en prenant soin de rester à l'intérieur de la même catégorie de collectivités. Il en allait de même pour les départements, pour financer la dotation de péréquation urbaine (DPU) ou la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

Voici que l'on envisage une entorse majeure au principe : on irait chercher dans une catégorie de collectivités différente, celle des départements, de quoi alimenter le bloc communal, pour faire face à la fois aux augmentations liées à une population plus nombreuse, à celles liées aux modifications de périmètre et même à celles liées à la péréquation, puisque DSU et DSR augmentent. Au Comité des finances locales, nous nous sommes toujours tenus au principe strict par catégorie de collectivités.

Par ailleurs, tout ce que vient de dire Christine Christine Pires Beaune sur la situation relative des départements et des communes est évident.

Je ne comprends donc pas très bien, pour ma part, comment une telle disposition a pu être proposée dans ce projet de loi de finances.

Mme la Rapporteure générale. Comme nous l'avons fait lors de l'examen du projet de loi de règlement, nous avons établi des cartes de France qui représentent l'impact de l'article, c'est-à-dire les 400 millions d'euros, par département, rapporté aux recettes de fonctionnement. De même pour les régions.

Ces cartes figureront dans le rapport. Elles illustrent parfaitement le propos de Christine Pires Beaune.

Quant à l'argument de principe, sur lequel est revenu M. le président, financer une catégorie de collectivités par une autre serait effectivement une première. Je suis donc favorable à ces amendements identiques.

La commission ***adopte*** *les amendements identiques I-CF 164 et I-CF 434* ***(amendement n° I-308)****.*

En conséquence, les amendements I-CF 435 et I-CF 436 ***tombent****.*

Puis la commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF 417, I-CF 416, I-CF 414, I-CF 415 et I-CF 410, tous de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Il s'agit de tirer les conséquences de l'adoption des amendements identiques I-CF 164 et I-CF 434. Il convient de remplacer le montant de 2 744 750 211 euros par celui de 3 276 884 107 euros.

M. le président Gilles Carrez. C'est effectivement un amendement de conséquence. Puisque nous avons supprimé les alinéas 41 à 46, il convient de modifier l'alinéa 47.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement rajoute quand même 70 millions d'euros !

Mme Christine Pires Beaune. Effectivement, si vous faites le total des DCRTP des départements et des régions, il manque 70 millions d'euros pour parvenir au montant que je propose. L'explication est la suivante : le Gouvernement a décidé d'augmenter la dotation qui sert de base au calcul de l'enveloppe pour les communautés d'agglomération en raison de ce qui s'est passé cette année. Je propose que l'on fasse comme l'an dernier. Alors, le financement de la métropole de Paris et de celle de Marseille a été assuré non dans le cadre de l'enveloppe normée mais dans le cadre de l'enveloppe générale. Je propose donc que ces 70 millions d'euros que l'on rajoute pour les communautés d'agglomération soient eux aussi financés hors enveloppe.

M. le président Gilles Carrez. C'est logique, madame Pires Beaune. Je ne vois pas pourquoi nous ferions différemment cette année.

Mme Christine Pires Beaune. En clair, si le Gouvernement souhaite ajouter un financement de 70 millions d'euros au profit des communautés d'agglomération, cela ne saurait se faire sur le dos des autres collectivités.

Mme la Rapporteure générale. Très bien, mais que les choses soient bien claires : les amendements identiques que nous venons d'adopter et l'amendement que Christine Pires Beaune vient de présenter mettent, en l'état, un montant de 532 millions d'euros à la charge du budget de l'État.

M. Dominique Lefebvre. Cela ne restera pas en l'état…

M. le président Gilles Carrez. Vous avez déposé cinq amendements que nous examinons en discussion commune, madame Pires Beaune. Lequel nous proposez-vous d'adopter ?

Mme Christine Pires Beaune. Je vous propose d'adopter l'amendement I-CF 417, qui tend à ajouter dans le budget général le montant correspondant à la suppression de l'élargissement de l'assiette des variables d'ajustement à la DCRTP des départements et des régions, ainsi que la hausse de 70 millions de la DGF des communautés d'agglomération.

M. le président Gilles Carrez. Après l'adoption de cet amendement – de synthèse, dirons-nous –, nous aurons creusé en quelques minutes le déficit de plus de 500 millions d'euros…

M. Pascal Cherki. C'est un beau jour pour l'aide publique au développement…

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 417* ***(amendement n° I-309)****.*

En conséquence, les amendements I-CF 416, I-CF 414, I-CF 415 et I-CF 410 ***tombent****.*

La commission en vient à l'amendement I-CF 126 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. Je tiens beaucoup à cet amendement, qui ne coûte rien. Il s'agit seulement de modifier des règles de répartition. Les communes ciblées, connues comme telles, en « DSU-cible », c'est-à-dire en règle générale des communes au revenu moyen par habitant relativement faible, sinon très faible, avec des besoins sociaux importants, sont affectées, comme les autres, par deux mouvements : la contribution au redressement des finances publiques, qui réduit la dotation forfaitaire, et l'effort de péréquation mené ces dernières années, qui compense, normalement, au moins en partie la contribution au redressement des finances publiques. La difficulté est qu'un certain nombre de ces communes – quelques dizaines tout au plus –, du fait de leur passé industriel, comptent beaucoup de logements sociaux, avaient droit à des compensations d'exonérations fiscales importantes ; or celles-ci baissent de 30 à 40 %. Or, même si la DSU progresse, cela ne compense pas la baisse imposée par la contribution au redressement des finances publiques ; et si en plus les compensations d'exonération baissent de 30 % ou 40 %, ces communes se retrouvent à subir des pertes assez significatives. Je propose donc de plafonner à 10 %, pour ces seules communes – vingt ou vingt-cinq tout au plus – la baisse de la compensation de l'exonération fiscale. Évitons les baisses trop prononcées là où les besoins sociaux sont importants.

Mme la Rapporteure générale. Votre amendement me laisse perplexe, cher collègue. Nous avons demandé, sans les obtenir, des simulations à Bercy.

Je veux quand même rappeler que le coût de votre amendement serait à la charge des autres collectivités.

M. Dominique Baert. Oui, c'est de la répartition…

Mme la Rapporteure générale. Il vaut toujours mieux que ce soit précisé.

M. le président Gilles Carrez. Alors même qu'il y a une progression importante de la DSU.

M. Dominique Baert. La difficulté est que ces communes sont les plus touchées par la baisse des compensations et celles qui connaissent les besoins sociaux les plus importants. Pourquoi les compensations d'exonérations doivent-elles baisser de 30 % à 40 % ? Parce que les communes en question ont un passé industriel et que leurs entreprises ont fermé, parce qu'elles ont plus de logements sociaux que les autres, parce que le revenu moyen par habitant y est plus faible.

Dès lors qu'elle se borne à modifier les règles de répartition, la disposition que je propose ne coûte rien puisqu'elle ne change rien à l'enveloppe. Compte tenu du faible nombre de communes effectivement concernées – 20 à 25 sur les 250 communes cibles –, l'incidence sur les autres sera infinitésimale.

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous parlez tout de même des « 250 premières communes bénéficiaires de la DSU ». Il serait bon que nous ayons une idée du montant précis en jeu.

M. le président Gilles Carrez. Oui, vous indiquez, cher collègue, que seules 20 ou 30 seraient concernées.

M. Dominique Baert. En effet, car ces 250 communes cibles ne connaissent pas toutes les mêmes baisses de compensation d'exonération fiscale. Nous ne visons que les plus touchées.

M. le président Gilles Carrez. En fait, ne baissent de plus de 10 % que les compensations d'environ 30 communes !

M. Dominique Baert. C'est ce que je voulais dire. L'incidence sur les communes bénéficiaires de la disposition que je propose sera importante – quelques centaines de milliers d'euros au maximum – mais sa charge pour les autres sera diluée et assez peu sensible.

Soyons logiques avec nous-mêmes. Nous avons voulu éviter que les communes les plus en difficulté n'aient à trop contribuer au redressement des finances publiques. Faisons donc en sorte qu'elles ne perdent pas, du fait de ces baisses de compensation, ce qu'elles peuvent gagner en DSU !

M. le président Gilles Carrez. Si je comprends bien, cela coûte aux autres, mais pas grand-chose.

M. Dominique Baert. C'est un bon résumé !

Mme la Rapporteure générale. Une réforme de la DSU sera examinée dans le cadre de la seconde partie de ce projet de loi de finances. Ne pourrait-on étudier votre proposition à ce moment-là ? En l'état, il introduit une forme de complexité supplémentaire…

M. le président Gilles Carrez. Peut-être pouvez-vous déposer votre amendement dans le cadre de la réunion au titre de l'article 88, comme l'a fait Marc Goua pour les siens ?

L'amendement est ***retiré****.*

La commission ***adopte*** *l'article 14* ***modifié****.*

*

* *

Après l'article 14

La commission se saisit de l'amendement I-CF 402 de M. François Pupponi.

M. Marc Goua. La compensation de l'abattement de 30 % sur la TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville connaît une baisse progressive. Il s'agissait de permettre une amélioration de l'habitat à laquelle se sont engagés les bailleurs sociaux. Il semblerait que la compensation cesse de baisser à compter de 2016, mais nous demandons une compensation intégrale.

M. le président Gilles Carrez. Je propose que nous procédions comme pour les autres amendements. Nous n'avons pas de chiffrage.

Mme la Rapporteure générale. Si. En l'occurrence, le taux de compensation réel serait de 25 %.

M. le président Gilles Carrez. C'est un petit mieux.

Mme la Rapporteure générale. Ce n'est pas extraordinaire pour autant…

M. le président Gilles Carrez. Par cohérence, je propose que cet amendement soit aussi retiré pour être redéposé au titre de l'article 88 de notre Règlement.

L'amendement est ***retiré****.*

*

* *

Article 15

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)

Le présent article procède à l'actualisation des modalités et des montants des compensations financières dues par l'État aux régions, à la collectivité de Corse et au Département de Mayotte au titre de différents transferts de ses compétences. Ces compensations financières sont assurées par l'attribution à chaque collectivité territoriale d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). L'impact budgétaire pour l'État du présent article s'élève à 675 000 euros.

I. L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE POUR FINANCER LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

A. LE DROIT À COMPENSATION DOIT ÊTRE GARANTI DANS LE TEMPS

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.

Pour permettre leur libre administration, l'article 72-2 précité dispose que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ».

Dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 portant sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales organique, le Conseil constitutionnel a confirmé que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres s'entendent « *du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ».

Il en résulte que la notion constitutionnelle de « ressources propres » des collectivités recouvre l'ensemble des dispositifs de fiscalité transférée en dépit de

leurs différences. Les ressources propres comprennent la fiscalité dont les collectivités sont légalement autorisées à fixer l'assiette, le taux ou le tarif (par exemple, droits de mutation à titre onéreux) et la fiscalité pour laquelle elles disposent d'une part d'assiette locale (TICPE affectée aux régions en compensation des transferts liés à la décentralisation) ou d'un taux identifié (TICPE et taxe spéciale sur les conventions d'assurances – TSCA versée aux départements en compensation des transferts liés à la décentralisation).

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 relative au revenu de solidarité active. Les dispositions présentées visent donc à assurer le respect de cette obligation constitutionnelle.

B. LES MONTANTS DE FISCALITÉ TRANSFÉRÉE ONT AUGMENTÉ DE PRÈS DE 72 % EN DIX ANS

L'évolution des montants de fiscalité transférée depuis 2006 est retracée dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE EN EXÉCUTION

Évolution de la fiscalité transférée en exécution		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	LFI 2016	PLF 2017
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (départements – Hors DMTO-RTP)	7 830	7 159	5 269	7 105	8 194	7 429	6 832	7 367	7 779	7 924	9 159
	Cartes grises (régions – décentralisation acte I)	1 857	1 967	1 917	1 917	2 080	2 117	2 042	2 077	2 062	2 140	2 174
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE- RMI/RSA (départements)	4 944	4 942	5 264	5 586	5 915	5 924	5 853	5 908	5 861	5 881	5 861
	TICPE- Acte II hors RSA (loi LRL de 2004 et compensation de la suppression de la « vignette »)	3 631	5 252	6 009	6 205	6 249	6 341	6 347	6 385	6 536	6 727	6 838
	dont TICPE-régions	*2 368*	*2 854*	*3 259*	*3 304*	*3 213*	*3 212*	*3 202*	*3 233*	*3 213*	*3 437*	*3553*
	dont TICPE-départements		*265*	*538*	*630*	*647*	*653*	*654*	*659*	*655*	*671*	*671*
	dont TSCA-départements (article 52)	*1 264*	*2 135*	*2 211*	*2 270*	*2 390*	*2 476*	*2 492*	*2 493*	2 668	*2 619*	*2 613*
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA – article 77 (départements – réforme de la fiscalité directe locale)					2 953	4 301	3 184	3 198	3 408	3 359	3 394
	TASCOM (communes – réforme de la fiscalité directe locale)					603	647	708	718	803	753	771
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)					515	485	429	463	489	498	576
	Rebasage des taux de frais de gestion (TU, TFPB, TFFNB)					2 010	2 115	2 196	2 260	2 372	2 476	2 570

Évolution de la fiscalité transférée en exécution		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	LFI 2016	PLF 2017
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA – article 53 (départements – SDIS)	846	891	879	942	954	979	987	987	1 057	1 037	1 037
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements								é	874	906	951
	TSCA – article 11-II (Marseille-BMP)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	TICPE-Mayotte (départementalisation)						3	9	20	10	17	17
	TICPE-MAPTAM et NOTRe										6	40
Fiscalité transférée au titre la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE-prime d'apprentissage								139	256	233	235
	TICPE- réforme du financement de l'apprentissage								146	146	148	153
	Frais de gestion affectés aux régions – réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)								601	617	650	652
	TICPE- réforme de la formation professionnelle								300	298	305	305
	Prime au recrutement d'un apprenti supplémentaire										60	37
Total Fiscalité transférée		**19 119**	**20 222**	**19 437**	**21 764**	**27 472**	**28 235**	**26 401**	**28 318**	**32 569**	**33 129**	**34 779**

Source : annexe au présent projet de loi de finances, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

II. LES AJUSTEMENTS PROPOSÉS

A. LA COMPENSATION DU TRANSFERT AUX RÉGIONS DES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT À LA CRÉATION ET À LA REPRISE D'ENTREPRISES

Jusqu'au 31 décembre 2016, l'État peut participer, par convention au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise et pendant les trois années suivantes. Conformément aux articles L. 5141-5 et L. 5522-21 du code du travail, « *ces actions bénéficient à des personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi* ».

Elles font l'objet d'un financement par dotation budgétaire du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail emploi*. La loi de finances pour 2016 (1), a inscrit 26,36 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 23,10 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ces montants devaient permettre d'engager le parcours des 14 500 nouveaux bénéficiaires et d'assurer le paiement de l'ensemble des bénéficiaires en cours d'accompagnement. Des prêts à taux zéro sont également proposés par la Caisse des dépôts et consignations et garantis par l'État, 9,4 millions d'euros en AE comme en CP étant prévus à ce titre pour le fonds de cohésion sociale pour 2016.

L'article 7 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») (2) a prévu le transfert aux régions, au 1er janvier 2017, de la compétence relative au nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE), institué par la loi de finances pour 2010 (3) ainsi que sa compensation financière. Conformément à l'article 133 de la loi NOTRe précitée, « *les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts* ». La compensation doit s'opérer, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées en loi de finances.

Le **I** (**alinéas 1 à 6**) du présent article prévoit à cette fin l'attribution aux régions d'une fraction du produit de la TICPE. Il modifie l'article 38 de la loi de finances pour 2016 précitée, qui prévoit déjà la compensation de certains transferts de compétences par l'attribution d'une part du produit de TICPE.

---

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(3) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

La garantie de prêts à taux zéro par le fonds de cohésion sociale est maintenue et les crédits correspondants sont inscrits au programme 103.

Le calcul de l'attribution se fait en trois temps, avant une régularisation le cas échéant.

● Calcul de la fraction de tarif de TICPE

Une fraction de tarif (en euros/hectolitre) est calculée de sorte que, appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national en 2015, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions.

Les **1°** et **2°** du **I** (**alinéas 2** et **3**) du présent article prévoient que cette fraction augmente en 2017 de 0,074 euro/hectolitre à 0,10 euro/hectolitre pour les supercarburants sans plomb (+ 35,1 %) et de 0,03 euro/hectolitre à 0,075 euro/hectolitre pour le gazole (+ 150 %).

FRACTION DE TARIF DE TICPE ATTRIBUÉE AUX RÉGIONS EN COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PRÉVUS PAR LES LOIS MAPTAM ET NOTRe*

(en euros/hectolitre)

Carburant	Fraction attribuée aux régions		Tarif de la TICPE	
	2016	2017	2016	2017
Supercarburants sans plomb	0,074	0,10	62,12 à 67,39	63,07 à 68,30
Gazole	0,03	0,075	49,81	53,07

* Article 91-II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et article 133-II de la loi du 7 août 2015 précitée.
Source : présent projet de loi de finances.

● Détermination du montant global du produit de TICPE dû aux régions

Cette part est obtenue, pour l'ensemble des régions, par application de la fraction du tarif de TICPE précitée aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

● Répartition entre les régions

Chaque région reçoit un produit de TICPE correspondant à un pourcentage de cette fraction de tarif. Ce pourcentage est égal, pour chaque région, au droit à compensation de cette région rapporté au droit à compensation de l'ensemble des régions.

Les **3°** et **4°** du **I** (**alinéas 4 à 6**) du présent article actualisent ces pourcentages pour 2017 afin de tenir compte du transfert aux régions du dispositif NACRE.

- Régularisation

Conformément à l'article 38 de la loi de finances pour 2016 précitée, si le produit affecté globalement aux régions représente un montant annuel inférieur au montant des dépenses exécutées par l'État au 31 décembre 2016 (année précédant le transfert), la différence fait l'objet d'une attribution d'une part correspondante du produit de TICPE, répartie entre les régions selon les pourcentages mentionnés ci-dessus et modifiés par le présent article. Aucune disposition particulière n'est prévue dans le cas inverse.

B. LA COMPENSATION FINANCIÈRE AUX RÉGIONS DU COÛT DES PRIMES À L'APPRENTISSAGE

Les employeurs de moins de onze salariés qui concluent un contrat d'apprentissage bénéficient d'une prime pour l'apprentissage, versée par les conseils régionaux, qui ne peut être inférieure à 1 000 euros par année de formation. À titre transitoire, les employeurs de onze salariés et plus bénéficient d'une prise de 200 euros, 500 euros ou 1 000 euros en fonction de l'année de formation, pour les contrats conclus avant le 1er janvier 2014. Ces primes sont prévues à l'article L. 6243-1 du code du travail. Celui-ci a été modifié par l'article 140 de la loi de finances pour 2014 (1), qui prévoit le remplacement des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) par la nouvelle prime à l'apprentissage et le versement de la prime transitoire.

Le coût de ces primes pour les régions est compensé par l'État aux conseils régionaux, à la collectivité territoriale de Corse et au conseil départemental de Mayotte, depuis 2015, par l'affectation d'une part du produit de la TICPE, obtenue par application d'une fraction du tarif de la TICPE aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. Ces modalités ne sont toutefois prévues que jusqu'en 2016. À compter de 2017, seule la nouvelle prime pour l'apprentissage fait l'objet d'une compensation, sur la base des effectifs d'apprentis au 31 décembre 2013, la phase transitoire étant achevée. Il convient donc désormais de fixer le montant définitif de la compensation.

Le **II** de cet article (**alinéas 7 à 11**) modifie à cette fin l'article 40 de la loi de finances pour 2014 précitée. La détermination de la part des produits de TICPE attribuée aux régions, à la collectivité de Corse et au Département de Mayotte s'effectue selon des étapes similaires à celles du calcul de la part de produit compensant le transfert du dispositif NACRE.

Une fraction de tarif (en euros/hectolitre) est calculée de sorte que, appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national en 2012, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions.

---

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Le **1°** du **II** (**alinéa 8**) du présent article maintient, à compter de 2017, les fractions de tarifs appliquées en 2016.

FRACTION DE TARIF DE TICPE ATTRIBUÉE AUX REGIONS EN COMPENSATION DU TRANSFERT DE LA PRIME D'APPRENTISSAGE

(en euros/hectolitre)

Carburant	Fraction attribuée aux régions		Tarif de la TICPE	
	2016	2017	2016	2017
Supercarburants sans plomb	0,61	0,61	62,12 à 67,39	63,07 à 68,30
Gazole	0,43	0,43	49,81	53,07

Source : présent projet de loi de finances.

Les ressources attribuées aux régions au titre de cette compensation sont composées d'une part du produit de TICPE. Cette part est obtenue, pour l'ensemble des régions, par application de la fraction du tarif de TICPE précitée aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

Chaque région reçoit un produit de TICPE correspondant au nombre d'apprentis. Pour 2015, il s'agissait du nombre d'apprentis connus au 31 décembre 2012. Le **2°** du **II°** (**alinéa 9**) prévoit qu'à compter de 2017, la répartition des produits de TICPE se fera en fonction du nombre d'apprentis connus au 31 décembre 2013.

En conséquence, le **3°** du **II** (**alinéa 10**) actualise les pourcentages correspondant à la part du produit attribuée à chacune des régions. Ce pourcentage est égal, pour chaque région, au droit à compensation de cette région rapporté au droit à compensation de l'ensemble des régions.

Conformément au IV de l'article 40 de la loi de finances pour 2014 précitée, si le total des ressources ainsi attribuées représente un montant annuel inférieur au montant dû à chaque région, à la collectivité territoriale de Corse et au Département de Mayotte au titre du transfert de la prime d'apprentissage, la différence fait l'objet de l'attribution à due concurrence d'une part complémentaire du produit de la TICPE revenant à l'État.

C. L'ÉVOLUTION DE LA RESSOURCE RÉGIONALE POUR L'APPRENTISSAGE

Les régions bénéficient, pour le développement de l'apprentissage, d'une ressource régionale pour l'apprentissage financée par une fraction de la taxe d'apprentissage et complétée d'une part du produit de la TICPE, dont l'évolution est indexée sur la progression de la masse salariale de l'année N − 2, comme le prévoit l'article L. 6241-2 du code du travail. L'article 29 de la loi de finances pour 2015 [(1)] qui fixe le montant et la répartition régionale de cette part de TICPE doit donc être actualisé.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Le **III** (**alinéas 12 à 16**) du présent article modifie en conséquence l'article 29 précité. Le **1°** du **III** (**alinéa 13**) prévoit que la part du produit de TICPE s'élèvera à 150,543 millions d'euros en 2017, contre 148,318 millions d'euros en 2016 (+ 1,5 %). La répartition de ce produit entre les régions n'est pas modifiée.

Cette part de produit de TICPE résulte de l'application d'une fraction de tarif aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national en 2013. À compter de 2017, la fraction de tarif est portée de 0,39 euro/hectolitre à 0,40 euro/hectolitre pour les supercarburants sans plomb par le **2°** du **III** (**alinéas 14 à 16**) du présent article. La fraction de tarif applicable au gazole à hauteur de 0,28 euro/hectolitre n'est pas modifiée.

Comme pour les deux premières parts du produit de TICPE modifiées par le présent article, un mécanisme de régularisation est prévu si la part de produit de TICPE annuelle globale est inférieure au montant fixé, la différence fait l'objet d'une attribution supplémentaire de produit de TICPE aux régions.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DU PRÉSENT ARTICLE

A. L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le cumul des trois ajustements proposés entraîne un coût pour l'État de 675 000 euros en 2017.

1. Le transfert du dispositif NACRE est neutre pour l'État

Le montant de la compensation financière aux régions, à la collectivité territoriale de Corse est déterminé à titre provisoire selon une méthode prévue par décret [(1)]. Il est déterminé à partir de la moyenne actualisée des dépenses exécutées par l'État pour au titre du dispositif NACRE au cours des trois dernières années précédant la date du transfert. Les trois dernières années d'exécution connues lors de la préparation du présent projet de loi de finances correspondent aux exercices 2013, 2014 et 2015. La compensation financière sera recalculée au cours de l'année 2017, une fois le montant des dépenses 2016 connu définitivement et pourra faire l'objet d'une actualisation en loi de finances rectificative.

Cette attribution de recettes est compensée pour l'État par de moindres dépenses sur le programme 103.

---

(1) Décret n° 2015-1696 du 17 décembre 2015 pris en application du I de l'article 133 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République relatif à la compensation financière des transferts de compétences.

COMPENSATION FINANCIÈRE PROVISOIRE AUX RÉGIONS POUR LE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE NACRE

(en euros)

Région	Montant
Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	1 617 444
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	2 446 634
Auvergne et Rhône-Alpes	2 218 209
Bretagne	1 182 594
Bourgogne et Franche-Comté	955 547
Centre-Val de Loire	667 668
Corse	433 175
Île-de-France	2 667 319
Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	2 520 107
Nord-Pas-de-Calais et Picardie	1 818 973
Normandie	1 242 290
Pays de la Loire	1 004 885
Provence-Alpes-Côte d'azur	2 236 893
Guadeloupe	241 995
Guyane	28 625
Martinique	343 227
La Réunion	416 972
TOTAL	22 042 557

Source : évaluation préalable du présent article.

Les décrets portant fixation du nom des nouvelles régions ayant été publiés au *Journal officiel* du 29 septembre 2016, ils n'ont pu être pris en compte lors du dépôt du présent projet de loi de finances.

2. Les primes à l'apprentissage : une moindre dépense de 2,9 millions d'euros

À compter de 2017, la compensation, fixée à 1 000 euros par apprenti, sera basée sur les effectifs d'apprentis au 30 décembre 2013, soit 230 813, et s'élèvera à 230,8 millions d'euros. Par rapport aux 233,7 millions d'euros que représentait la compensation en 2016, la part de TICPE affectée à cette compensation diminue donc de 2,9 millions d'euros (– 1,2 %).

MONTANT DE LA COMPENSATION DE LA PRIME D'APPRENTISSAGE EN 2017

Région	Effectifs d'apprentis dans les entreprises de moins de 11 salariés au 31 décembre 2013			Compensation de la nouvelle prime (*en euros*)
	En 1ère année	En 2e année	En 3e année	
Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	11 551	9 664	1 125	22 340 000
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	11 682	8 598	899	21 179 000
Auvergne et Rhône-Alpes	14 813	12 920	1 468	29 201 000
Bretagne	6 524	4 176	341	11 041 000
Bourgogne et Franche-Comté	6 614	4 594	418	11 626 000
Centre-Val de Loire	6 417	4 503	361	11 281 000
Corse	730	670	44	1 444 000
Île-de-France	15 866	12 335	1 619	29 820 000
Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	11 564	7 271	451	19 286 000
Nord-Pas-de-Calais et Picardie	10 078	7 123	631	17 832 000
Normandie	8 102	5 483	385	13 970 000
Pays de la Loire	9 136	6 648	575	16 359 000
Provence-Alpes-Côte d'azur	9 847	8 811	954	19 611 849
Guadeloupe	289	144	9	442 000
Guyane	142	39	0	181 000
Martinique	833	693	257	1 783 000
La Réunion	1 843	1 199	122	3 164 000
Mayotte	168	84	0	252 000
TOTAL	126 199	94 955	9 659	230 812 849

Source : évaluation préalable du présent article.

B. LA RESSOURCE RÉGIONALE POUR L'APPRENTISSAGE

Le montant de la part de TICPE qui complète la ressource régionale pour l'apprentissage est indexé sur la masse salariale de l'avant-dernière année. En conséquence, le montant de cette part pour 2016, soit 148,318 millions d'euros, doit être majoré de 1,5 % (hypothèse de progression de la masse salariale en 2015, issue du *Rapport économique, social et financier* annexé au présent projet de loi de finances), pour atteindre 150,543 millions d'euros.

C. L'AFFECTATION DES FRACTIONS DE TICPE

La TICPE représente 31,15 % de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales. On peut retracer comme suit l'affectation de son produit, dont le total est évalué à 30,5 milliards d'euros pour 2017 par le présent projet de loi de finances.

AFFECTATION DE TICPE SELON LES DIFFÉRENTS BÉNÉFICIAIRES

(en millions d'euros)

Bénéficiaires	2013 (exécution)	2014 (exécution)	2015 (exécution)	2016 (prévision PLF 2017)	2017 (prévision PLF 2017)
État	13 759	13 225	13 905	15 900	16 219
Régions	3 850	4 276	4 768	4 927	4 990
Régions part Grenelle	517	587	527	613	626
Départements	6 522	6 536	6 546	6 553	6 556
AFITF	–	–	1 139	715	735
CAS *Transition énergétique*	–	–	–	–	1 377
Total	**24 648**	**24 624**	**26 885**	**28 064**	**30 503**

AFITF : Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Source : Évaluations des voies et moyens *annexées au présent projet de loi de finances, tome 1.*

*

* *

La commission ***adopte*** *l'article 15* ***sans modification****.*

*

* *

Article 16
Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales

Le présent article fixe le montant de l'ensemble des prélèvements sur recettes (PSR) opérés sur le budget de l'État au profit des collectivités territoriales, en application de l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (1).

Ces PSR devraient atteindre en 2017 la somme de 44,18 milliards d'euros au lieu de 47,30 milliards d'euros prévus par la loi de finances pour 2016 (2), soit une diminution de 6,6 %.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES PSR

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2012/2017
Montant	55,58	55,69	54,17	50,73	47,30	44,18	– 20,5 %

Source : lois de finances initiales et présent projet de loi de finances.

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

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

L'effort d'économies est porté par la dotation globale de fonctionnement (DGF) ; il fait l'objet d'un commentaire plus détaillé au titre des articles 14 et 59 du présent projet de loi de finances. Toutefois, la nécessité de gager l'évolution de certains transferts/concours financiers faisant partie de « l'enveloppe normée » entraîne depuis 2008 la minoration de compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale, dont plusieurs constituent des prélèvements sur recettes (dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale DTCE-FDL, dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle DUCS-TP). L'article 14 du présent projet de loi de finances élargit l'assiette de ces variables d'ajustement à deux PSR, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), des départements et des régions et la dotation de garantie des fonds départementaux de taxe professionnelle.

I. L'ARCHITECTURE DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES DE L'ÉTAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS EST LA MÊME QU'EN LOI DE FINANCES POUR 2016

Les prélèvements sur recettes représentent près de la moitié de l'ensemble des transferts financiers de l'État et la quasi-totalité des concours financiers de l'État aux collectivités et à leurs groupements.

PART DES PSR DANS L'ENSEMBLE DES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

Transferts	LFI 2016	PLF 2017	Évolution *(en montant)*	Évolution *(en %)*
Prélèvements sur recettes	47 305	44 176	– 3 128	– 6,6
Concours de l'État	51 108	47 903	– 3 206	– 6,3
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage	65 357	63 034	– 2 323	– 3,6
Fiscalité transférée	31 726	33 397	+ 1 671	+ 5,3
Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage	2 863	2 956	+ 93	+ 3,2
Total	99 946	99 386	– 559	– 0,6

Source : annexe au présent projet de loi de finances, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Compte tenu des enjeux financiers liés à ces PSR, la Cour des comptes a décidé d'analyser leur exécution à compter de l'exercice 2015, tant pour l'Union européenne que pour les collectivités territoriales. Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, la Cour des comptes rappelle le caractère dérogatoire des PSR, apparus dix ans après l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances [(1)].

(1) Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

L'article 6 de la LOLF prévoit qu'« *un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ». Les PSR constituant des dérogations aux principes d'unité budgétaire, en permettant une contraction entre les recettes et les dépenses, et d'universalité budgétaire, en permettant l'affectation de recettes à des dépenses, le Conseil constitutionnel ne les a admises que « *dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur recettes de l'État et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire* » [(1)].

Ils sont assimilables à des dotations pour lesquelles il n'y a pas de différence entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. La Cour rappelle que, d'un point de vue comptable, les PSR sont considérés comme une atténuation de recettes. D'un point de vue budgétaire, ils sont inclus dans la norme de dépenses depuis 2008. Selon la Cour, si les PSR sont considérés comme des dépenses, leurs crédits sont limitatifs, conformément à l'article 9 de la LOLF et une partie doit être mise en réserve, conformément à son article 51. Dans un référé au Premier ministre du 11 juin 2015 [(2)], la Cour a recommandé de « *clarifier et [de] préciser les règles d'exécution budgétaire et comptable des dotations aux collectivités territoriales prélevées sur les recettes de l'État* ». Dans sa réponse, le Premier ministre indique avoir « *demandé aux ministres compétents, dans un souci de clarification et de plus grande transparence, que soient mieux décrites, dans un texte réglementaire, les règles qui s'appliquent actuellement à l'exécution budgétaire et comptable de ces prélèvements* » [(3)], ce qui n'a pas encore été fait.

II. L'ÉVOLUTION DU MONTANT DES PSR EN 2017 TRADUIT LA BAISSE DE LA DGF ET LA POURSUITE DE LA MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

L'architecture des PSR au profit des collectivités et de leurs groupements n'est pas modifiée par rapport à 2016.

---

(1) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances.

(2) Référé du 11 juin 2015 au Premier ministre sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, l'exécution des prélèvements sur recettes de l'État et la gestion du FCTVA.

(3) Réponse du Premier ministre en date du 17 août 2015 au référé de la Cour des comptes.

ÉVALUATION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS

(en milliers d'euros)

Intitulé du prélèvement	Montant LFI 2016	Montant PLF 2017	Évolution 2016/2017 *(en %)*
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	33 221 814	30 860 513	– 7,1
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	17 200	15 110	– 12,1
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	73 696	73 696	–
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 046 822	5 524 448	– 8,6
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 636 668	2 138 529	+ 30,7
Dotation élu local	65 006	65 006	–
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976	40 976	–
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500 000	500 000	–
Dotation départementale d'équipement des collèges	326 317	326 317	–
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186	661 186	–
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	0	–
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686	2 686	–
Compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle	0	0	–
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	3 324 422	2 848 523	14,3
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	628 669	488 091	– 22,4
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	423 292	328 934	– 22,3
Prélèvement sur les recettes de l'État spécifique au profit de la dotation globale de fonctionnement	0	0	–
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle	163 365	127 003	– 22,2
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	0	0	–
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (complément au titre de 2011)	0	0	–
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4 000	4 000	–
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	83 000	83 000	–

Intitulé du prélèvement	Montant LFI 2016	Montant PLF 2017	Évolution 2016/2017 *(en %)*
Dotation exceptionnelle de correction des calculs de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et du prélèvement ou du reversement des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources	0	0	–
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6 822	6 822	–
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	78 750	81 500	+ 3,5
Total	**47 304 692**	**44 176 340**	**– 6,6**

Source : loi de finances initiale pour 2016 et présent projet de loi de finances.

A. LE MONTANT DE LA DGF DIMINUE DE 2,36 MILLIARDS D'EUROS

Cette baisse de la DGF résulte de mouvements contraires : la DGF répartie en 2016 est tout d'abord diminuée de 2,63 milliards d'euros au titre de la participation des collectivités au redressement des comptes publics ; elle est ensuite abondée de 158,5 millions d'euros destinés à financer la moitié de la progression des dotations de péréquation verticale, de même niveau en 2017 qu'en 2016 (soit 317 millions d'euros), de 70 millions d'euros pour financer la revalorisation du montant unitaire de la dotation d'intercommunalité de la catégorie des communautés d'agglomération, de 0,8 million d'euros pour financer la part de dotation forfaitaire régionale attribuée à Mayotte à compter de 2017 ; la DGF est enfin diminuée de 1,7 million d'euros du fait de la recentralisation des compétences sanitaires de six départements, ce qui entraîne une minoration de leur DGF.

B. LA MINORATION DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATION DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE SE POURSUIT

La minoration des variables d'ajustement pour assurer, au sein de l'enveloppe des concours financiers, la neutralité des évolutions tendancielles des prélèvements sur recettes et de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* se poursuit en 2017. Le montant cible des allocations compensatrices et des dotations faisant partie du périmètre des variables d'ajustement est fixé au III de l'article 14 du présent projet de loi de finances. Fixé à 2,744 milliards d'euros, il doit permettre de gager un besoin de financement de 787 millions d'euros.

BESOIN DE FINANCEMENT COUVERT PAR LA MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

(en millions d'euros)

Évolutions tendancielles de la mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)* hors la hausse des crédits de soutien à l'investissement local	**7,8**
Moitié de la hausse de la péréquation verticale au sein de la DGF	158,5
Revalorisation du montant unitaire de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération	70
Part de dotation forfaitaire régionale attribuée à Mayotte	0,8
Part régionale du montant des DGF négatives (pas de possibilité de prélèvement sur fiscalité)	7,5
Évolution spontanée des compensations d'exonération ; pour l'essentiel : prorogation et élargissement de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes à revenus modestes (compensation en 2017 de l'exonération en 2016)	542,1
Évolution tendancielle des autres prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités, hors Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	0,7
Total	**787,4**

Source : évaluation préalable.

À cette fin, l'article 14 du présent projet de loi de finances propose d'élargir la liste des variables d'ajustement à trois dotations de compensations d'exonérations résultant de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle à partir de 2010 : la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité locale (DTCE-FDL), dite « dotation carrée », les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements et des régions.

L'effort ainsi demandé représente 400 millions d'euros pour les départements, 155 millions d'euros pour les régions et 232 millions d'euros pour le bloc communal.

C. LE FCTVA

1. La baisse du FCTVA traduit la baisse de l'investissement des collectivités

Le présent article retient une évaluation des crédits du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à 5,52 milliards d'euros en 2017, en conformité avec le niveau des investissements locaux estimés en 2015, 2016 et 2017, et supérieure à la prévision d'exécution pour 2016. Ce montant comprend l'augmentation des remboursements au titre du FCTVA liés à l'élargissement, par les articles 34 et 35 de la loi de finances pour 2016 précitée de l'assiette des dépenses éligibles à un remboursement au titre du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics réalisées après le 1er janvier 2016. Le FCTVA n'étant pas compris dans l'enveloppe normée, la baisse de son montant

bénéficie au budget général et est sans impact sur le montant des variables d'ajustement.

2. L'impact des mesures votées en loi de finances pour 2016

RÉPARTITION DU FCTVA EN 2016

(en millions d'euros)

Année de réalisation de la dépense	Total	Régions	Départements	Bloc communal	Établissements publics locaux	Dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie	Dépenses dans le cadre du plan France Très haut débit
N – 2	1 269	38	104	1 078	49	–	–
N – 1	3 363	572	821	1 893	78	–	nc
N	7 45	–	–	725	–	20	nc
Total	5 377	609	925	3 696	127	20	nc

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

RÉPARTITION DU FCTVA EN 2017

(en millions d'euros)

Année de réalisation de la dépense	Total	Régions	Départements	Bloc communal	Établissements publics locaux	Dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie	Dépenses dans le cadre du plan France Très haut débit
N – 2	1 362	41	74	1 159	89	–	nc
N – 1	3 490	502	731	1 973	87	198	nc
N	672	–	–	634	–	38	nc
Total	5 524	543	804	3 766	176	236	nc

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

3. Les recommandations de la revue des dépenses pour une réforme de la gestion du FCTVA

Dans le cadre des revues de dépenses, au sens de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (1), l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) ont été chargées conjointement d'une mission portant sur la gestion du FCTVA.

La mission avait deux principaux objectifs : la simplification et l'harmonisation des règles de gestion du FCTVA et l'amélioration de la sécurité

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

juridique et comptable de son exécution pour la recherche d'un meilleur suivi national de ce PSR.

Dans son rapport daté de mai 2016, la mission dénonce une gestion lente, coûteuse, qui ne permet pas de garantir l'élimination des doublons (récupération de la TVA et bénéfice du FCTVA), rendue encore plus complexe par les élargissements d'assiette successifs.

Les moyens consacrés à la gestion du FCTVA, très peu automatisée, représentent 140 équivalents temps plein dans les préfectures, et 3 000 dans les collectivités territoriales. Le taux de rejet des demandes est très variable selon les préfectures, variant de 0 à 15 % en 2015.

La principale proposition de la mission vise à l'automatisation du FCTVA sur une base purement comptable, en s'appuyant sur les mandats émis par les collectivités territoriales et déjà contrôlés par le comptable, avec un exercice de référence qui serait unifié en retenant l'année N – 1 (qui est de fait déjà le droit commun, avec 70 % de la dépense), au lieu des trois références annuelles possibles actuelles. La mise en place d'une telle réforme impliquerait de prévoir un surcoût budgétaire l'année de transition correspondant au dernier paiement assis sur l'année N – 2 et un dispositif symétrique pour les paiements assis sur les dépenses de l'année N si ceux-ci n'était pas maintenus. Une telle réforme apporterait des économies de gestion, une meilleure prévisibilité budgétaire et devrait inciter, selon la mission, à retenir d'autres voies que la modification régulière de l'assiette du FCTVA pour soutenir le niveau de l'investissement public local.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement I-CF 65 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Pourquoi réduit-on de moitié la baisse de la DGF du bloc communal et non celle des départements et des régions ? Où est la cohérence dans tout cela ?

Mme la Rapporteure générale. Tout à l'heure, nous avons rejeté un autre amendement de ce type. N'adoptons pas non plus celui-ci.

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

Puis elle ***adopte*** *l'article 16* ***sans modification****.*

*

* *

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

Article 17
Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public

Le présent article a pour objet de poursuivre l'effort de redressement des finances publiques demandé aux opérateurs de l'État et aux organismes chargés de missions de service public bénéficiant de taxes affectées.

Dans cette perspective, il prévoit :

− d'ajuster les plafonds individuels de certaines taxes prévus au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 [(1)] à la hausse ou à la baisse pour une économie nette de 11,4 millions d'euros à périmètre constant (**I** de l'article) ;

− d'élargir le périmètre du plafonnement des taxes affectées à six nouvelles taxes portant ainsi les ressources fiscales plafonnées à un montant global de 9,2 milliards d'euros au lieu de 3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012 (**B** du **II, A** et **B** du **VI** et **B** du **VIII**) ;

− des prélèvements au profit du budget général de l'État de 175 millions d'euros au total portant sur le fonds de roulement de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) (**XI**), du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (**XII**), de la Caisse de garantie du logement locatif social (**XIII**) et du Centre national du cinéma et de l'image animée (**XIV**) ;

Par ailleurs, d'autres mesures sont proposées :

− la refonte des taxes phytopharmaceutiques et des droits de timbre pour acquisition de la nationalité française (**A** du **II**) ;

− la pérennisation des limitations du montant de la taxe destinée à financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers (**C** du **II**) et des ressources affectées au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) (**III**) ;

− la modification des modalités d'affectation de la taxe sur les bureaux au profit de la Société du Grand Paris (SGP), du Fonds national d'aide au logement (FNAL) (**A** et **B** du **X**), de la taxe sur les transactions financières au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) (**A** du **VIII**) ;

− la « rebudgétisation » des six taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) (**A** du **II**, **IV** et **VII**) ;

− la simplification des dispositions d'affectation à des actions de lutte contre la prostitution du produit de la confiscation des biens liés aux affaires de proxénétisme (**V** et **IX**).

---

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ENCADREMENT PROGRESSIF DES TAXES AFFECTÉES

1. La fiscalité affectée à des tiers

L'affectation d'une recette à une dépense ou à un organisme particulier apparaît comme une dérogation au principe budgétaire d'universalité, selon lequel les recettes perçues par l'État ont vocation à couvrir l'ensemble de ses dépenses.

Cette dérogation est prévue à l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [(1)], aux termes duquel « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui* ».

L'affectation de ces recettes est soumise à une triple condition, visant à garantir le contrôle effectif du législateur et rappelée par une décision du Conseil constitutionnel :

− « *que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année ;*

− « *que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'État, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation ;*

− « *et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions* » [(2)].

2. Le développement de la fiscalité affectée

Le Conseil des prélèvements obligatoires a fait le constat en juillet 2013 d'un « *développement intense ces dernières années* » de la fiscalité affectée [(3)]. Celle-ci a crû de 25 % entre 2007 et 2012, soit une croissance très dynamique par rapport à l'évolution des crédits budgétaires alloués à l'ensemble des opérateurs sur la même période (+ 13 %). Par ailleurs, les dépenses des opérateurs financés par affectation de ressources fiscales ont crû plus rapidement (+ 4,5 %) entre 2007 et 2012 que les dépenses budgétaires de l'État (+ 1,2 %) [(4)].

Cela résulte notamment du contournement des normes mises en place pour contraindre l'évolution de la dépense publique par crédits budgétaires, notamment les normes « zéro volume » et « zéro valeur ».

---

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

(2) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

(3) Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, *juillet 2013.*

(4) Rapport précité, pages 64, 65 et 67.

Le produit des impositions affectées à des personnes morales autres que l'État représente ainsi 259 milliards d'euros en 2017, dont la majorité bénéficie aux régimes de la sécurité sociale (176 milliards d'euros) et aux collectivités territoriales (58 milliards d'euros).

MONTANT DES TAXES AFFECTÉES PAR TYPES DE BÉNÉFICIAIRES

(en millions d'euros)

Description	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Prévision 2016	Prévision 2017
Organismes d'administration centrale	**12 593**	**15 616**	**18 089**	**12 910**	**13 310**	**12 866**
Opérateurs de l'État	5 348	5 251	5 144	6 609	6 772	6 337
Autres	7 245	10 365	12 945	6 301	6 538	6 529
Secteur social	**157 435**	**152 945**	**156 794**	**171 362**	**173 740**	**176 170**
Secteur local	**56 139**	**59 504**	**55 649**	**56 144**	**56 909**	**57 656**
Communes	6 027	5 101	6 565	5 866	5 910	6 015
Groupements de collectivités à fiscalité propre	5 488	6 041	6 079	6 285	6 406	6 532
Départements	21 955	21 350	21 673	22 662	22 939	23 262
Régions	6 982	6 412	7 132	7 602	7 872	7 984
Collectivités territoriales de Corse	115	101	104	104	106	107
Collectivités territoriales de l'outre-mer	1 754	1 797	1 928	1 949	1 976	2 005
Organismes consulaires	**1 936**	**1 910**	**1 810**	**1 591**	**1 460**	**1 400**
Environnement	2 178	2 152	2 175	2 088	2 163	2 150
Apprentissage	750	763	782	–	–	–
Urbanisme	425	305	–	–	–	–
Équipement	1 362	1 341	–	–	–	–
Logement et construction	316	204	–	–	–	–
Transports	6 851	7 027	7 401	7 474	7 583	7 694
Établissement public local	–	–	–	523	494	507
Divers	**17 866**	**19 671**	**20 016**	**21 757**	**12 584**	**12 789**
Secteur de l'emploi et de la formation professionnelle	10 474	10 592	10 236	10 862	8 113	8 200
Secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat	595	574	6 248	578	568	558
Secteur de l'équipement, du	2 882	3 083	3 270	3 267	3 367	3 482

Description	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Prévision 2016	Prévision 2017
logement, des transports et de l'urbanisme						
Secteur agricole	17	17	20	5	0	0
Secteur de l'environnement	3 840	5 354	197	6 866	208	198
Divers	58	51	45	46	195	205
Total	**244 033**	**242 736**	**250 548**	**262 173**	**256 543**	**259 481**

Source : Gouvernement.

Les ressources affectées ne relevant ni de la sécurité sociale ni des collectivités territoriales représentent 25,7 milliards d'euros en 2016, soit 9,9 % du montant total des taxes affectées, dont 12,9 milliards d'euros aux organismes d'administration centrale.

3. L'encadrement de la fiscalité affectée

a. Le principe du plafonnement des taxes affectées fixé en 2012

L'encadrement de la fiscalité affectée est apparu nécessaire à double titre, afin de faire participer les bénéficiaires de ces ressources au redressement des finances publiques et de prévoir un niveau de leur financement adapté à leurs missions de service public.

La loi de finances pour 2012 a introduit un plafonnement des taxes affectées à certains opérateurs de l'État ou organismes chargés d'une mission de service public. Ce dispositif d'encadrement budgétaire vise à :

− renforcer le suivi et le contrôle par le Parlement des ressources fiscales affectées aux opérateurs, conformément aux principes budgétaires d'annualité (autorisation annuelle du Parlement) et d'universalité (interdiction d'affecter une ressource à un tiers), qui sont les garants du contrôle parlementaire sur l'emploi des ressources de l'État ;

− ajuster les ressources des opérateurs aux besoins qui leur sont nécessaires pour assurer leurs missions de service public ;

− maîtriser le niveau de la dépense de certains opérateurs de l'État par la régulation de leurs ressources affectées de manière à les inciter à dépenser moins et assurer leur contribution à l'effort de redressement des comptes publics.

Le fonctionnement de ce plafonnement permanent repose sur les dispositions suivantes :

− les affectations de ressources sont autorisées dans la limite d'un plafond soumis annuellement au Parlement. Au-delà de ce plafond, les ressources sont écrêtées au profit du budget général de l'État ;

− les plafonds sont mentionnés par ressource affectée, avec mention de la personne affectataire, dans un tableau unique, prévu en l'espèce à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ;

b. L'élargissement du périmètre du plafonnement

Le législateur a prévu en 2012 trois types d'exemptions au plafonnement des taxes affectées :

− les exemptions fondées sur la nature du **destinataire de la taxe**. Par principe, ont ainsi été exclues du plafonnement toutes les taxes affectées aux administrations de sécurité sociale, aux collectivités territoriales et à leurs établissements et les organismes paritaires ou assimilés ;

− les exemptions fondées sur la **nature de la taxe**. Ont été exclues les affectations correspondant à des redevances pour service rendu ou appliquant une logique de péréquation au sein d'un secteur économique ;

− les exemptions des organismes pour lesquels la taxe affectée s'accompagne déjà d'un **mécanisme indirect de plafonnement**, *via* une subvention d'équilibre portée par le budget général.

Néanmoins, le périmètre du plafonnement des taxes affectées s'est sensiblement élargi depuis sa mise en place en 2012. Le mécanisme du plafonnement recouvrait quarante-cinq taxes ou recettes affectées en 2012, pour un produit global des taxes soumises au plafonnement de 3 milliards d'euros. En 2017, le plafonnement recouvre quatre-vingt-six taxes ou recettes affectées, représentant un produit global de 9,2 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DU MONTANT DES TAXES AFFECTÉES PLAFONNÉES

Années	**Nombre de taxes plafonnées**	**Produit global des taxes plafonnées** *(en millions d'euros)*	**Montant de l'écrêtement au profit du budget général de l'État** *(en millions d'euros)*
2012	45	3 013	136,2
2013	55	5 206	216
2014	60	5 578	296
2015	67	7 053	630
2016	86	9 073	403
2017	86	9 230	341

Source : Gouvernement.

Toutefois, la portée du plafonnement reste limitée en termes de périmètre (9,2 milliards d'euros sur 25,7 milliards d'euros de taxes affectées hors secteurs social et local) et d'objectif de baisse des recettes affectées (un certain nombre de plafonds sont fixés à un niveau supérieur au rendement desdites taxes).

c. L'intégration des taxes affectées plafonnées dans les normes de dépenses de l'État

Le développement des taxes affectées résulte en grande partie d'une démarche de contournement des normes budgétaires, mises en place à partir de 2004. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires [(1)], ce cadre budgétaire a introduit un « *biais important puisque l'État était incité à financer par taxes affectées des dépenses nouvelles, sans effet visible sur la norme de dépenses* ».

Cette différenciation de contrainte entre les opérateurs financés par subventions charges de service public, c'est-à-dire par crédits budgétaires (sous norme) ou par taxes affectées (hors norme), a été supprimée en 2012, grâce à l'inclusion dans la norme « zéro valeur » des taxes plafonnées en lois de finances [(2)].

Cette évolution est de nature à accroître l'encadrement des ressources affectées plafonnées et à limiter fortement leur dynamisme. Concrètement, toute augmentation du plafond d'une taxe affectée devra être gagée par une réduction pour un montant équivalent d'une dépense inscrite dans le périmètre de la norme « zéro valeur ».

B. UN RENFORCEMENT DE L'ENCADREMENT DES TAXES AFFECTÉES PRÉVU EN LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019

Le Gouvernement a poursuivi l'encadrement des taxes affectées selon deux axes, en vertu de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019 [(3)].

1. L'objectif de réduction annuelle du produit des taxes affectées plafonnées

Dès 2013, le Gouvernement s'était engagé à réduire le produit des ressources affectées plafonnées à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 [(4)]. Ce volontarisme s'inscrit dans l'objectif de moyen terme d'équilibre structurel des finances publiques auquel les organismes concourant à une mission de service public bénéficiaires de crédits budgétaires ou d'une imposition de toutes natures doivent participer [(5)].

---

(1) Rapport précité.

(2) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 6. Aux termes de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, les flux des taxes affectées étaient intégrés dans la norme « zéro valeur ».

(3) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 15.

(4) Loi précitée, article 12.

(5) Loi précitée, article 8.

Cette trajectoire de réduction du produit des taxes affectées plafonnées a été reprise au sein de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

OBJECTIF DE RÉDUCTION ANNUELLE DES PLAFONDS DES TAXES AFFECTÉES

(en millions d'euros courants)

2015	2016	2017
283	135	86

Source : LPFP pour les années 2014 à 2019.

Ces objectifs de réduction annuelle de la somme des plafonds ont été respectés en 2015 et largement en 2016. Cependant, l'objectif de réduction annuelle des plafonds des taxes affectées ne sera pas atteint en 2017, le présent projet de loi de finances ne prévoit qu'une diminution de 11,4 millions d'euros, au lieu de 86 millions d'euros prévu en loi de programmation.

RÉDUCTION EFFECTIVE ANNUELLE DES PLAFONDS DE TAXES AFFECTÉES

(en millions d'euros courants)

2015	2016 (p)	2017 (p)
312	316	11

Source : projets de loi de finances pour 2016 et 2017.

2. L'instauration d'un principe de plafonnement des taxes affectées

L'article 16 de la LPFP fixe le principe du plafonnement des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale à compter du 1er janvier 2016. Il s'agit d'un renversement d'approche selon lequel toute taxe affectée doit désormais être plafonnée, avec un écrêtement au profit du budget général de l'État.

Cet objectif ambitieux de **plafonnement systématique des taxes affectées** n'a pas été mis en œuvre dès 2016. Il est prévu au sein du présent projet de loi de finances que cent soixante-treize taxes affectées, relevant majoritairement des secteurs des administrations de sécurité sociale et des administrations de sécurité sociale, demeurent non plafonnées. **Hors ces deux secteurs, les taxes affectées non plafonnées sont au nombre de soixante-douze.**

L'article 16 de la LPFP prévoit, à titre complémentaire, qu'à compter du 1er janvier 2017, **les taxes affectées qui n'auraient pas fait l'objet d'un plafonnement soient affectées ou réaffectées au budget général de l'État**. Le projet de loi de finances pour l'année 2017 doit en principe justifier chaque dérogation à cette disposition. Le Gouvernement a précisé à la Rapporteure générale que ces éléments d'explication seront fournis à l'occasion du prochain débat d'orientation des finances publiques dans le rapport sur l'application de la LPFP.

3. La limitation du nombre de taxes affectées

L'article 16 de la LPFP présente une définition restrictive des taxes affectées, qui ne peuvent être instituées ou maintenues qu'en respectant trois conditions :

− « *la ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives* ;

− « *la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun* ;

− « *la ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.* »

En vertu de cet article, toute nouvelle affectation doit s'accompagner, dans le champ ministériel concerné, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent.

La combinaison de ces deux dispositions a pour objet de limiter le nombre de taxes affectées, voire de le réduire progressivement.

C. LES PRÉLÈVEMENTS SUR FONDS DE ROULEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DE TAXES AFFECTÉES

Les mécanismes d'encadrement des taxes affectées sont régulièrement complétés par un dispositif plus traditionnel de régulation budgétaire, sous la forme de prélèvements sur fonds de roulement.

Le Gouvernement introduit régulièrement dans les projets de lois de finances ce type de prélèvements sur fonds de roulement visant les organismes dont le fonds de roulement apparaît comme excessif. Depuis 2012, les prélèvements sur fonds de roulement s'élèvent à 2,5 milliards d'euros, ils sont principalement réalisés au profit du budget général de l'État (1,6 milliard d'euros).

LES PRÉLÈVEMENTS SUR FONDS DE ROULEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DE TAXES AFFECTÉES PLAFONNÉES DEPUIS 2012

Organismes	Fondement législatif	Montant du prélèvement	Entités bénéficiant du prélèvement
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	LFI 2012	55 millions d'euros	Budget général de l'État (BG)
Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	LFI 2012	42 millions d'euros	BG
Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels	LFI 2012	25 millions d'euros	Pôle emploi
	LFI 2012	75 millions d'euros	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
	LFI 2012	200 millions d'euros	Agence de services et de paiement
Centre national du cinéma	LFI 2013	150 millions d'euros	BG

Organismes	Fondement législatif	Montant du prélèvement	Entités bénéficiant du prélèvement
et de l'image animée (CNC)	LFI 2014	90 millions d'euros	BG
	PLF 2017*	30 millions d'euros	BG
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	LFR 2013	78 millions d'euros	Fonds de péréquation du logement social
	LFR 2014	15 millions d'euros	Fonds de péréquation du logement social
	LFI 2016	100 millions d'euros	BG
	PLF 2017*	50 millions d'euros	BG
Chambres de commerce et d'industrie (CCI)	LFI 2014	170 millions d'euros	BG
	LFI 2015	500 millions d'euros	Fonds de financement des CCI de région
Agences de l'eau	LFI 2014	210 millions d'euros	BG
	LFI 2015	175 millions d'euros	BG
	LFI 2015 pour 2016	175 millions d'euros	BG
	LFI 2015 pour 2017	175 millions d'euros	BG
Institut national de la propriété industrielle	LFI 2014	11 millions d'euros	BG
Agence nationale de traitement automatisé des infractions	LFI 2015	14 millions d'euros	ANTS
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	LFI 2016	90 millions d'euros	BG
Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	PLF 2017*	25 millions d'euros	BG
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	PLF 2017*	70 millions d'euros	BG

** Mesures présentées ci-après.*

Source : commission des finances.

Ces prélèvements sur fonds de roulement sont systématiquement présentés comme une mesure de contribution de l'organisme aux efforts de rétablissement des comptes publics, qui ne saurait avoir un impact sur l'activité ou le fonctionnement dudit organisme. Il revient au Parlement de vérifier précisément et de manière systématique l'origine du niveau de fonds de roulement positif. Il peut en effet apparaître légitime de prélever les fonds de roulement excessifs, en raison d'une baisse des besoins. Cependant, les prélèvements sur fonds de roulement sont régulièrement critiqués pour leur caractère procyclique et déstabilisateur.

Ainsi, les prélèvements sur fonds de roulement excédentaires auraient pour effet d'encourager les organismes concernés à adopter une gestion budgétaire n'entraînant aucun excédent de trésorerie. Dès lors, ces organismes seraient incités à ajuster leur niveau de dépenses à hauteur de leur niveau de recettes. **Toutefois, la Rapporteure générale souhaite souligner que ces prélèvements s'inscrivent dans un contexte où les organismes concernés se sont vus confiés des missions de service public, dont l'exercice est strictement encadré**. Dès lors, il apparaît pertinent d'envisager un transfert de ces excédents de trésorerie, liés principalement à un déficit d'activité ou de besoins, vers le budget général de l'État.

II. LES MESURES PROPOSÉES

A. UN PLAFONNEMENT ÉLARGI À DE NOUVELLES TAXES AFFECTÉES

NOUVEAUX PLAFONDS DE TAXES PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2017

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affectée	Personne affectataire	Plafond 2017
I de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	4 000
II de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique	ANSES	4 500
Article 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007	ANSES	15 000
Article 1609 B du code général des impôts	Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane	3 000
Article 1609 B du code général des impôts	Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte	125
1° du A du X de l'article... de la loi n° 2016-…. du.. décembre 2016 de finances pour 2017	Fonds national d'aide au logement	146 100
Article 302 *bis* KH du code général des impôts	France Télévisions	140 533

Source : présent projet de loi de finances.

1. Le plafonnement de trois taxes affectées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

Le **8°** du **I** et le **VI** du présent article élargissent le plafonnement à trois taxes affectées à l'ANSES.

Ce plafonnement s'applique à deux taxes destinées à couvrir les dépenses de l'ANSES liées aux mises sur le marché de médicaments vétérinaires, de préparation d'autovaccins ou d'ouverture d'établissements pharmaceutiques. Une taxe est perçue à chaque demande relative aux médicaments vétérinaires, le plafond est fixé à 4 millions d'euros. Une autre taxe est perçue de manière annuelle par l'ANSES, le plafond est établi à 4,5 millions d'euros. La troisième taxe concerne le dispositif de « phytopharmacovigilance », dont le plafond est fixé à 15 millions d'euros.

RENDEMENT DES TAXES PERÇUES PAR L'ANSES

(en milliers d'euros)

Taxes	2014	2015	2016	2017 (prévision)	Plafond proposé
Taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires	2 504	3 119	3 250	3 350	4 000
Taxe annuelle portant sur les autorisations de médicaments vétérinaires et les autorisations d'établissements pharmaceutiques vétérinaires	4 145	4 114	4 050	4 150	4 500
Taxe annuelle relative à l'évaluation et au contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants	10 163	11 056	9 500	12 000	15 000

Source : Gouvernement.

Par ailleurs, le **B** du **VI** du présent article relève les plafonds du tarif de la taxe relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants et aux matières fertilisantes affectée à l'ANSES. Cette hausse des plafonds vise à accroître les recettes de l'ANSES en cohérence avec le coût de traitement des dossiers d'autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. L'évaluation préalable du présent projet de loi de finances indique qu'il existe un écart d'environ 2 millions d'euros entre les recettes issues de cette taxe et le coût de traitement des dossiers. Le rendement de la taxe est estimé à 12 millions d'euros en 2016 (1).

2. Le plafonnement des deux taxes affectées aux établissements publics fonciers et d'aménagement de Guyane et de Mayotte

Le **26°** du **I** du présent article prévoit le plafonnement des taxes affectées aux deux nouveaux établissements publics fonciers et d'aménagement, créés par la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer (2), en Guyane et à Mayotte.

En Guyane, cet établissement succède à l'établissement public d'aménagement en Guyane. Le plafond de la taxe est fixé à 3 millions d'euros, soit le rendement prévisionnel de cette taxe pour 2017.

À Mayotte, cet établissement est créé *ex nihilo*. La taxe affectée, prévue au **B** du **II** du présent article sera plafonnée à 125 000 euros.

---

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Évaluations des voies et moyens*, tome I, page 147.*

(2) Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

3. Le plafonnement de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques affectée à France Télévisions

La taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques dite « TOCE » a été instituée par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision [(1)].

Elle porte sur les opérateurs de communications électroniques qui fournissent un service [(2)] en France et qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP). Elle est assise sur le montant des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers de ces opérateurs. Elle a été instaurée afin de compenser le coût pour l'État de la suppression de la publicité après 20 heures sur les chaînes de France Télévisions.

La loi de finances pour 2016 [(3)] a fixé le taux de la taxe à 1,3 % et prévu l'affectation d'une part du rendement de la taxe à France Télévisions, pour un montant de 140,5 millions d'euros par an.

Le **30°** du **I** du présent article **établit un plafond** à cette affectation **de la taxe à France Télévisions** à hauteur de **140,533 millions d'euros**. Par coordination, le **B** du **VIII** du présent article renvoie à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 la détermination de la part du produit de la taxe affectée à France Télévisions. Ce dispositif a pour effet de renverser le principe de l'affectation de cette taxe. Celle-ci est désormais affectée par principe à France Télévisions, avec un écrêtement au profit du budget général de l'État au-delà d'un plafond.

RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

(en millions d'euros)

Année	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**LFI 2016**	**PLF 2017**
Taxe sur les opérateurs de communications électroniques	181	251	258	180	254	213	201	306	310

Source : Gouvernement.

Le rendement total de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques devrait s'établir à 310 millions d'euros en 2017.

---

(1) Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, codifié à l'article 302 bis *KH du code général des impôts.*

(2) Sont notamment visés les services téléphoniques sur réseaux fixes, ceux sur réseaux mobiles, les services permettant d'accéder à Internet, etc.

(3) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

B. UNE DIMINUTION NETTE DE 11,4 MILLIONS D'EUROS DU PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES À PÉRIMÈTRE CONSTANT

Le **I** du présent article prévoit des modulations à la hausse et à la baisse des plafonds en vigueur en 2016 pour une baisse globale nette du plafond des taxes affectées à des opérateurs de 11,4 millions d'euros, à périmètre constant.

1. Les diminutions du plafond de dix-huit taxes

Le présent article propose d'abaisser le plafond de dix-huit taxes pour un montant de 102,6 millions d'euros.

BAISSES DE PLAFOND DE TAXES AFFECTÉES

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affectée	Personne affectataire	Plafond 2016	Plafond proposé 2017	Baisse
1° de l'article L. 342-21 du code de la construction et de l'habitation	Agence nationale de contrôle du logement social	6 790	6 450	− 340
2° de l'article L. 342-21 du code de la construction et de l'habitation	Agence nationale de contrôle du logement social	11 931	11 334	− 597
b du III de l'article 158 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	Agence nationale des fréquences	3 000	2 850	− 150
V de l'article 43 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999)	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	85 000	70 000	− 15 000
Article L. 341-6 du code forestier	Agence de services et de paiement	10 000	2 000	− 8 000
Article 1609 C du code général des impôts (CGI)	Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique	1 700	1 615	− 85
Article 1609 D du CGI	Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique	1 700	1 615	− 85
Article L. 612-20 du code monétaire et financier	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	190 000	187 150	− 2 850
Article 224 du code des douanes	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	38 500	37 500	− 1 000
Premier alinéa de l'article 1609 *novovicies* du CGI	Centre national pour le développement du sport (CNDS)	163 450	159 000	− 4 450
Troisième alinéa de l'article 1609 *novovicies* du CGI	CNDS	27 600	25 500	− 2 100
2 du III de l'article 1600 du CGI	Chambres de commerce et d'industrie	376 117	316 117	− 60 000
E de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centres techniques industriels de la mécanique (CETIM, Centre technique des industries mécaniques et du décolletage,	70 256	70 050	− 206

Imposition ou ressource affectée	Personne affectataire	Plafond 2016	Plafond proposé 2017	Baisse
	Centre technique industriel de la construction métallique, Centre technique des industries aérauliques et thermiques, Institut de soudure)			
Articles 1607 *ter* du CGI et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Languedoc-Roussillon	19 754	19 231	− 523
	Établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais	80 200	74 725	− 5 475
I de l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005	Fonds de solidarité pour le développement (FSD)	260 000	528 000	– 250
Article 1619 du CGI	FranceAgriMer	18 000	17 500	− 500
Article L. 4316-3 du code des transports	Voies navigables de France (VNF)	132 844	131 844	− 1 000
Total	**18**	**1 496 842**	**1 662 481**	**− 102 611**

Source : présent projet de loi de finances.

L'évolution du plafond de la taxe sur les transactions financières affectée au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) est analysée comme une mesure de périmètre au sein du présent projet de loi de finances.

Le FSD bénéficie en effet d'une augmentation du plafond de la part du produit de la taxe sur les transactions financières qui lui est affectée. Toutefois, cette augmentation de 268 millions d'euros doit compenser l'abrogation de l'affectation de 25 % du produit de la taxe sur les transactions financières à l'Agence française de développement (AFD), instaurée en loi de finances initiale pour 2016 (1). Dans l'esprit du législateur, celle-ci devait ensuite reverser le produit au FSD (2). Par conséquent**, le Gouvernement n'intègre pas cette augmentation dans la hausse globale des plafonds,** considérant que le FSD percevra *in fine* un montant équivalent de taxe sur les transactions financières, selon des modalités différentes. Toutefois, le FSD apparaît dans la catégorie des organismes dont le plafond diminue, en l'espèce très légèrement (250 000 euros), en raison de la différence avec le niveau d'affectation de la taxe sur les transactions financières en faveur de l'AFD, évalué à 268,25 millions d'euros au titre de 2016.

Par ailleurs, le présent article **modifie la structure des ressources de l'OFII** à travers une mesure de reversement dans le budget général de l'ensemble des taxes et redevances qui lui étaient affectées sous plafond (3). Celui-ci était fixé à 140 millions d'euros au titre de l'année 2016. **Toutefois, ce reversement s'accompagne d'une mesure d'abaissement des ressources de l'organisme à**

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 43.

(2) Cette abrogation sera étudiée infra.

(3) Cf. infra.

hauteur de 7 millions d'euros. Au titre de l'année 2017, l'OFII bénéficiera de 133 millions d'euros de crédits budgétaires.

Au total, la baisse du plafond des taxes affectées, y compris ces mesures de périmètre, s'établit à 109,6 millions d'euros.

2. Les augmentations de plafond de seize taxes affectées

Le présent article propose d'augmenter le plafond de seize taxes pour un montant total de 98,2 millions d'euros.

HAUSSES DE PLAFOND DE TAXES AFFECTÉES

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affectée	Personne affectataire	Plafond 2016	Plafond proposé 2017	Hausse
Article 302 *bis* ZB du code général des impôts (CGI)	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	566 000	571 000	5 000
III de l'article 36 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015	Agence de financement des infrastructures de transport de France	1 139 000	735 000	20 000
Article 706-163 du code de procédure pénale	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)	1 806	6 306	4 500
Article 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (I de l'article 953 du CGI)	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	118 750	126 060	7 310
Article 1609 *tricies* du CGI	CNDS	32 300	34 600	2 300
H de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centre technique des industries de la fonderie	1 159	3 000	204
I de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centre technique industriel de la plasturgie et des composites	3 000	6 500	3 500
Articles 1607 *ter* du CGI et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Normandie	14 286	17 924	3 638
	Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes	30 600	30 769	169
	Établissement public foncier de Vendée	7 700	9 890	2 190
Article 1609 B du code général des impôts	Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte	–	125	125
1° du A du X de la loi n° 2016-YYYY du YY décembre 2016 de finances pour 2017	Fonds national d'aide au logement	–	146 100	12 804
G de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Institut des corps gras	404	710	1
Article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime	Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	7 000	7 500	500
C du I de l'article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre	Société du Grand Paris (SGP)	350 000	385 000	35 000

Imposition ou ressource affectée	Personne affectataire	Plafond 2016	Plafond proposé 2017	Hausse
2010 de finances rectificative pour 2010, remplacé par le 2° du A de l'article YY de la loi n° 2016-YYYY du YY décembre 2016 de finances pour 2017				
Article 1599 *quater A bis* du CGI	SGP	65 000	66 000	1 000
Total	**16**	**1 913 005**	**2 146 484**	**98 241**

Source : loi de finances pour 2016 et présent projet de loi de finances.

Le relèvement des plafonds de taxes affectées à la Société du Grand Paris a pour objet de financer les besoins croissants relatifs notamment au Grand Paris Express.

L'AFITF bénéficie d'un relèvement du plafond de la taxe d'aménagement du territoire de 5 millions d'euros afin de financer la montée en charge de ses dépenses d'intervention.

Par ailleurs, **le Gouvernement présente l'évolution de la part de produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à l'AFITF comme une augmentation de plafond**. Or, aux termes de la loi de finances pour 2016, le plafond de produit de la TICPE affecté à l'AFITF est fixé à 1,139 milliard d'euros en 2016, soit un montant identique à celui de 2015 (1). Cela résulte d'un amendement adopté au Sénat à l'initiative de la commission des finances, visant à maintenir les ressources de l'AFITF en 2016 au même niveau qu'en 2015 (2). Le Gouvernement était défavorable à cet amendement. Une erreur matérielle n'a pas permis à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le rétablissement du texte du projet de loi de finances sur ce point (3). Dès lors, le Gouvernement a considéré que les ressources affectées à l'AFITF au titre de 2016 correspondraient au texte du projet de loi de finances pour 2016 et non au texte adopté de manière définitive et promulgué comme tel. *De facto*, l'opérateur a inscrit le montant de 715 millions d'euros au sein de son budget pour 2016 et non 1,139 milliard d'euros, soit le montant voté par le Parlement.

Si la méthode peut paraître contestable au regard du respect du vote formel du Parlement, cette interprétation est conforme à la volonté du législateur. Ainsi, **le Gouvernement présente le passage du plafond de l'AFITF à 735 millions d'euros en 2017 comme une augmentation de 20 millions d'euros par rapport au plafond de 2016** (4).

---

(1) Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Amendement n° I-431 déposé en première lecture du projet de loi de finances pour 2016.

(3) Cf. *amendement n° 184 à l'initiative de la commission des finances, adopté en nouvelle lecture.*

(4) En prenant la base de référence législative de 1,139 milliard d'euros, cette évolution du plafond représenterait une baisse de 404 millions d'euros entre 2016 et 2017.

Le relèvement du plafond de la taxe affectée au centre technique des industries de la fonderie s'établit à 1,841 million d'euros, hors mesure de périmètre. La mesure de périmètre concernant cet organisme consiste à remplacer les crédits budgétaires qui lui étaient versés à hauteur de 1,637 million d'euros par une hausse du plafond de la taxe qui lui est affectée. *In fine*, **le relèvement du plafond de la taxe affectée au centre technique des industries de la fonderie s'établit à 204 millions d'euros, en tenant compte de cette mesure de périmètre.**

S'agissant de la taxe affectée à l'Institut des corps gras, le relèvement du plafond de la taxe affectée s'établit à 306 000 euros, hors mesure de périmètre. Cependant, une mesure de transfert consiste à remplacer les crédits budgétaires versés à l'institut à hauteur de 305 000 euros par une hausse de la taxe affectée à l'organisme. *In fine*, **le relèvement du plafond de la taxe affectée à l'institut du corps gras s'élève à 1 000 euros, en tenant compte de la mesure de périmètre.**

L'AGRASC bénéficie d'un relèvement du plafond de ses ressources affectées afin de renforcer sa capacité de financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité.

L'ANTS participe à la mise en place du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG) [(1)] notamment à travers la suppression de l'accueil public en préfecture et le développement concomitant des procédures dématérialisées de délivrance de titres. La majoration du plafond du droit de timbre passeport a pour objet de garantir la pérennité financière de ce plan.

S'agissant des taxes nouvellement affectées à l'établissement public foncier et d'aménagement (EPFA) de Mayotte et au Fonds national d'aide au logement [(2)], celles-ci ont pour effet de relever la norme de dépense, elles sont par conséquent comptabilisées comme des augmentations de plafond. Cette approche est conforme à la charte de budgétisation, qui prévoit que « *toute nouvelle affectation de recette à un organisme public […] est prise en compte intégralement dans la norme de dépense, pour un montant égal au niveau du plafonnement* ».

3. Les taxes affectées dont le plafond reste stable par rapport à 2016

Le présent article prévoit une relative stabilité des plafonds des taxes affectées, dans la mesure où plus de la moitié de ces plafonds est inchangée par rapport à 2016 (cinquante-deux sur quatre-vingt-six).

---

(1) Présenté en conseil des ministres le 16 décembre 2015, par le ministre de l'intérieur.

(2) Dans le cas de l'EPFA de Mayotte, il s'agit d'une création de taxe. Dans le cas de la taxe sur les bureaux affectée au FNAL, il s'agit d'une taxe préexistante qui n'était pas affectée.

STABILITÉ DU PLAFOND DE 52 TAXES AFFECTÉES

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affectée	Personne affectataire	Plafond
Article L. 131-5-1 du code de l'environnement	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	448 700
III *bis* du présent article	Agences de l'eau	2 300 000
Article 232 du code général des impôts (CGI)	Agence nationale de l'habitat (ANAH)	21 000
a du III de l'article 158 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	2 000
I de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique	ANSES	4 000
II de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique	ANSES	4 500
Article 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007	ANSES	15 000
III de l'article 134 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2008	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	11 250
Article 1628 *ter* du CGI	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	7 000
Article 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (IV et V de l'article 953 du CGI et article L. 311-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	14 490
VI de l'article 135 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	ANTS	36 200
Article 1605 *nonies* du CGI	Agence de services et de paiement	12 000
Article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail	4 200
Articles L. 621-5-3 et suivants du code monétaire et financier	Autorité des marchés financiers (AMF)	94 000
Article L. 2132-13 du code des transports	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)	8 300
Article 1609 *sextricies* du CGI	ARAFER	1 100
Article 1609 *septtricies* du CGI	ARAFER	2 600
Article 77 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Association pour le soutien du théâtre privé	8 000
Article 1609 *nonies* G du CGI	Fonds national d'aide au logement	45 000
F de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) ; Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	14 000
Article 59 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999)	CNDS	40 900
a de l'article 1609 *undecies* du CGI	Centre national du livre (CNL)	5 300
b de l'article 1609 *undecies* du CGI	Centre national du livre (CNL)	29 400
Article 76 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV)	30 000
Article 1604 du CGI	Chambres d'agriculture	292 000
II de l'article 1600 du CGI	Chambres de commerce et d'industrie	549 000
Article 1601 du CGI et article 3 de la loi n° 48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle	Chambres de métiers et de l'artisanat	243 018

Imposition ou ressource affectée	Personne affectataire	Plafond
D de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI)	9 310
A de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) ; Institut technologique filière cellulose, bois, ameublement (FCBA) ; Centre technique des industries mécaniques (CETIM)	13 300
B de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CTC)	12 250
Article 72 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Centre technique de la conservation des produits agricoles	2 900
Articles 1607 *ter* du CGI et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Établissement public foncier de Lorraine	25 275
	Établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur	83 700
	Établissement public foncier d'Ile-de-France	192 747
	Établissement public foncier de Poitou-Charentes	9 890
	Établissement public foncier de Bretagne	21 648
Article 1609 B du CGI	Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane	3 000
Article L. 2221-6 du code des transports	Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	10 200
Article 1601 B du CGI	Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers mentionné au III de l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003	54 000
Article 1635 *bis* A du CGI	Fonds national de gestion des risques en agriculture	60 000
Article 1601 A du CGI	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA)	9 910
VI de l'article 302 *bis* K du CGI	FSD	210 000
Article 75 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	FranceAgriMer	3 977
Article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime	FranceAgriMer	2 000
Articles L. 236-2-2 et L. 251-17-2 du code rural et de la pêche maritime	FranceAgriMer	2 000
C de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)	Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (Francéclat)	12 740
Article 302 *bis* KH du CGI	France Télévisions	140 533
Article L. 137-24 du code de la sécurité sociale	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	5 000
Article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	62 500

Imposition ou ressource affectée	Personne affectataire	Plafond
Article L. 423-27 du code de l'environnement	Office national de la chasse et de la faune sauvage	67 620
Article 1609 G du CGI	SGP	117 000
Article 1609 *quatervicies* A du CGI	Personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes	47 000
Total	**52**	**5 421 458**

Source : loi de finances pour 2016, présent projet de loi de finances.

La charte de budgétisation prévoit que le plafonnement d'une taxe ou recettes déjà existante est traité comme une mesure de périmètre, le plafond est donc considéré comme stable. L'impact sur la norme de dépense est neutre. Cela concerne au titre du présent projet de loi de finances les taxes affectées à l'EPFA de Guyane, les trois taxes affectées à l'ANSES et la fraction de taxe affectée à France Télévisions.

C. LA RÉALISATION DE PRÉLÈVEMENTS SUR FONDS DE ROULEMENT

Le présent article prévoit d'opérer en 2017 quatre prélèvements sur le fonds de roulement ou les ressources d'opérateurs de l'État, pour un total de 175 millions d'euros. Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2015 a programmé un prélèvement annuel de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau de 2015 à 2017. **Au total, la somme des prélèvements sur fonds de roulement s'élèvera à 350 millions d'euros en 2017**.

1. Le prélèvement sur le fonds de roulement de l'Établissement public de sécurité ferroviaire

L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), créé le 1er janvier 2006 (1), a pour fonction de veiller « *au respect des règles relatives à la sécurité et à l'interopérabilité des transports ferroviaires sur le réseau ferré national et sur les autres réseaux ferroviaires présentant des caractéristiques d'exploitation comparables* » (2). Cet établissement public administratif a notamment pour missions de délivrer les certificats de sécurité d'entreprise ferroviaire et les agréments de sécurité de gestionnaire d'infrastructure.

Selon l'évaluation préalable transmise par le Gouvernement, l'EPSF disposait d'une trésorerie excédentaire s'élevant à 37,7 millions d'euros fin 2015, correspondant à environ trois années de dépenses et plus de dix années de déficit d'exploitation. Ce niveau de trésorerie s'élevait déjà à 36,4 millions d'euros fin 2014 (3).

Dès lors, le **XI** du présent article prévoit d'opérer, avant le 31 mai 2017, un **prélèvement de 25 millions d'euros** sur le fonds de roulement de l'EPSF.

(1) Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

(2) Article L. 2221-1 du code des transports.

(3) Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Opérateurs de l'État*, page 101.*

Selon le Gouvernement, ce prélèvement serait de nature à préserver un fonds de roulement suffisant à cet organisme sans impact sur ses activités.

2. Le prélèvement sur les ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs

Créé en 1995 (1), le Fonds de prévention des risques naturels majeurs est chargé de financer les indemnités allouées dans le cadre des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, en cas de risque prévisible de mouvements de terrain, d'affaissements de terrain, d'avalanches, de crues torrentielles ou de montée rapide ou de submersion marine menaçant gravement des vies humaines. Il contribue également au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels.

Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Celui-ci est versé par les entreprises d'assurances. Le rendement de ce prélèvement a été de 194 millions d'euros en 2014, le rendement prévisionnel pour 2016 s'élève à 205 millions d'euros (2).

Fin 2015, le solde de la trésorerie s'élevait à 299,1 millions d'euros selon l'évaluation préalable transmise par le Gouvernement et est prévu à 316 millions d'euros fin 2016, soit 640 jours de dépenses de fonctionnement. Le **XII** du présent article prévoit d'opérer un **prélèvement de 70 millions d'euros** sur les ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Le Gouvernement indique que la recette issue de la contribution additionnelle est supérieure depuis plusieurs années aux besoins moyens de financement annuel du fonds. Par ailleurs, celui-ci a bénéficié en 2010 d'une subvention de l'État de 25 millions d'euros et d'une recette non fiscale en 2011 de 100 millions d'euros, afin de faire face aux dépenses exceptionnelles liées à la tempête Xynthia survenue en février 2010. Dès lors, le prélèvement prévu ne remettrait pas en cause la capacité d'intervention du fonds.

3. Le prélèvement sur les ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social

La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public à caractère administratif, doté du statut de société de financement. Elle s'est substituée de plein droit dans les droits et obligations de la Caisse de garantie du logement social à compter du 1er janvier 2001 (3). Elle

---

(1) Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

(2) Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Évaluations des voies et moyens*, tome I, page 177.*

(3) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, article 163.

contribue « *à la mise en œuvre de la politique du logement en matière de développement de l'offre de logement locatif social et de rénovation urbaine* » [1].

Elle garantit les prêts de la Caisse des dépôts et consignations accordés aux organismes constructeurs de logements locatifs sociaux en l'absence de garantie des collectivités territoriales. Elle attribue également des concours financiers aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et aux sociétés d'économie mixte (SEM), en vue de la prévention de difficultés financières, de leur réorganisation ou de leur redressement. À compter de l'année 2014 et jusqu'en 2024, la Caisse verse chaque année à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) un concours financier de 30 millions d'euros pour la mise en œuvre des actions de rénovation urbaine et de renouvellement urbain.

La Caisse bénéficie pour l'exercice de ses missions notamment de deux ressources affectées :

− une cotisation versée par les organismes HLM et les SEM, représentant 103 millions d'euros ;

− une cotisation additionnelle versée par les mêmes organismes, représentant 127 millions d'euros [2].

Selon les données transmises par le Gouvernement, les fonds propres de la Caisse sont estimés à 413 millions d'euros au 31 janvier 2016, pour un budget initial de 297 millions d'euros en 2015 [3]. La réglementation bancaire, à laquelle est assujettie la Caisse, exige un niveau minimal de fonds propres de 143 millions d'euros.

En 2013, le Conseil des prélèvements obligatoires soulignait déjà que « *du fait de l'application de règles prudentielles et de la très faible sinistralité de son activité de garantie, la caisse dispose d'un niveau de fonds propres disproportionné au regard des risques, historiquement proches de zéro* » [4].

Ce constat a justifié des mesures récurrentes de prélèvements sur le fonds de roulement de la Caisse :

− 78 millions d'euros en 2013 au profit du fonds de péréquation du logement social ;

− 15 millions d'euros en 2014 à destination du même fonds ;

− 100 millions d'euros en 2016 au profit du budget général de l'État.

---

(1) Article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Annexe au projet de loi de finances, Évaluations des voies et Moyens*, tome I, pages 150 et 151.*

(3) Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Mission Égalité des territoires et logement*, page 127.*

(4) Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, juillet 2013.*

Le **XIII** du présent article prévoit un nouveau **prélèvement de 50 millions d'euros** sur les ressources de la Caisse avant le 31 janvier 2017 au profit du budget général de l'État.

4. Le prélèvement sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée

Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est un établissement public administratif, dont la mission est :

− d'observer l'évolution des professions et activité du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée ;

− de contribuer au financement et au développement de ces secteurs d'activité ;

− de contrôler les recettes d'exploitation des œuvres ;

− de tenir les registres du cinéma et de l'audiovisuel ;

− de collecter, conserver, restaurer et valoriser le patrimoine cinématographique ;

− de participer à la lutte contre la contrefaçon [(1)].

Le CNC a entrepris une démarche de rationalisation de ses locaux, en rassemblant sur un site unique, boulevard Raspail, l'ensemble de ses services parisiens à compter du dernier trimestre 2017. Le financement de cette acquisition immobilière avait justifié l'abondement d'une réserve immobilière à hauteur de 34 millions d'euros par le budget de gestion de l'établissement, sans ponction sur les moyens du fonds de soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia. Parallèlement, le CNC a cédé au cours de l'année 2016 trois immeubles dont il était propriétaire.

Ces opérations immobilières font apparaître un solde positif de 33 millions d'euros au titre des dépenses immobilières du CNC.

DÉPENSES IMMOBILIÈRES DU CNC

(en millions d'euros)

Ressources		Dépenses	
Réserve immobilière	34	Acquisition site Raspail	52
Produit de la vente	92	Travaux site Raspail	37
Autres	4	Autres dépenses (archives)	7
Total	**129**	**Total**	**96**

Source : évaluation préalable du présent article, budget rectificatif du CNC adopté le 30 juin 2016.

(1) Article L. 111-2 code du cinéma et de l'image animée.

Le **XIV** du présent article propose un **prélèvement de 30 millions d'euros** sur le fonds de roulement du CNC au profit du budget général de l'État. Selon les données transmises à la Rapporteure générale, le fonds de roulement du CNC s'établissait à 637 millions d'euros fin 2015 et est prévu à 540 millions d'euros fin 2016, soit 313 jours de dépenses de fonctionnement. Le Gouvernement indique que ce prélèvement sur la réserve immobilière du CNC est de nature à préserver les financements dédiés à la politique d'intervention de l'établissement.

Le CNC a déjà fait l'objet de prélèvements sur fonds de roulement au cours des dernières années :

− 150 millions d'euros en 2013 ;

− 90 millions d'euros en 2014.

5. Le prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau

La loi de finances initiale pour 2015 (1) a prévu **un prélèvement annuel de 175 millions d'euros** sur le fonds de roulement des agences de l'eau, pour les années 2015 à 2017. Le versement de ce prélèvement est organisé en deux temps, 30 % doivent être opérés avant le 30 juin et 70 % avant le 30 novembre de chaque année. Le **fonds de roulement des agences de l'eau** s'est établi à 631 millions d'euros au 31 décembre 2015, soit 902 jours de fonctionnement. Il s'était établi à **557,7 millions d'euros au 31 décembre 2014** (2).

Cette dernière échéance de prélèvement sur le fonds de roulement des agences de l'eau a pour effet de doubler **le montant des prélèvements sur fonds de roulement** prévus par le présent projet de loi de finances, **pour un total de 350 millions d'euros**.

D. LES AUTRES MESURES PROPOSÉES

1. La « rebudgétisation » de six taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Le **A** du **II**, le **IV** et le **VII** du présent article procède à la suppression de l'affectation de six taxes plafonnées à l'OFII, représentant au **total 140 millions d'euros de recettes** pour l'organisme en 2016. Dès lors, le produit de ces taxes sera versé directement au budget général de l'État.

Ces six taxes affectées seront remplacées par des crédits budgétaires retracés au sein du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* de la mission *Immigration, asile et intégration*. Cette réforme vise à simplifier le

---

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 32.

(2) Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Opérateurs de l'État*, page 102.*

mode de financement de l'OFII et à accroître la traçabilité des ressources attribuées à l'établissement.

Le budget initial 2016 de l'OFII a été élaboré à partir d'un **montant de total de ressources de 194,9 millions d'euros.**

RESSOURCES DE L'OFII EN 2016

(en milliers d'euros)

Produits de l'OFII	Budget initial 2016
Subventions État	38 933
Fiscalité affectée	140 680
Subventions européennes	12 750
Autres produits	2 500
Total des produits	**194 863**

Source : projet annuel de performances Immigration, asile et intégration*, présent projet de loi de finances.*

Toutefois, cette mesure de reversement dans le budget général de l'ensemble des taxes et redevances affectées à l'OFII **s'accompagne d'un abaissement des ressources de l'organisme à hauteur de 7 millions d'euros**. Au titre de l'année 2017, l'OFII bénéficiera de 133 millions d'euros de crédits budgétaires [(1)], au lieu de 140 millions d'euros au titre des recettes affectées en 2016.

Par ailleurs, le **A** du **II** du présent article modifie l'article 958 du code général des impôts, qui prévoit un droit de timbre de 55 euros perçu au profit de l'OFII, pour « *les demandes de naturalisation, les demandes de réintégration dans la nationalité française et les déclarations de nationalité en raison du mariage* » avec un conjoint français. Le présent article insère à la disposition susmentionnée la référence à deux nouvelles modalités d'acquisition de la nationalité française prévues par la loi :

– « *les personnes qui, âgées de soixante-cinq ans au moins, résident régulièrement et habituellement en France depuis au moins vingt-cinq ans et sont les ascendants directs d'un ressortissant français* » [(2)] ;

– « *peuvent réclamer la nationalité française à leur majorité (...), les personnes qui résident habituellement sur le territoire français depuis l'âge de six ans, si elles ont suivi leur scolarité obligatoire en France dans des établissements d'enseignement soumis au contrôle de l'État, lorsqu'elles ont un frère ou une sœur ayant acquis la nationalité française* » [(3)].

---

(1) Annexe au présent projet de loi de finances, Projet annuel de performances Immigration, asile et intégration*, page 12.*

(2) Article 21-13-1 du code civil, modifié par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

(3) Article 21-13-2 du code civil, modifié par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

2. La pérennisation des limitations du montant de la taxe destinée à financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers et des ressources affectées au Fonds national des aides à la pierre (FNAP)

Le **C** du **II** du présent article pérennise les limites fixées au montant de la taxe destinée à financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers.

Le II de l'article 1635 *bis* M du code général des impôts prévoit que le montant de ladite taxe est fixé annuellement dans des limites énoncées par catégories de véhicules automobiles de transport de marchandises, identifiés par leur poids total autorisé en charge.

Ces limites sont applicables « *jusqu'au 31 décembre 2016* » aux termes du sixième alinéa du II de cet article. L'article du présent projet de loi de finances supprime cet alinéa, ayant pour effet de pérenniser les limites au montant de la taxe. En d'autres termes, cet article maintient les plafonds fixés à cette taxe.

Le **III** du présent article pérennise une partie des ressources du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Il s'agit des cotisations et cotisations additionnelles dues par les organismes HLM et les SEM à la CGLLS. La loi de finances pour 2016 a prévu qu'une fraction de ces cotisations, fixée à 270 millions d'euros pour 2016, était affectée au FNAP. Le présent article vise ainsi à pérenniser le montant de cette fraction affectée pour les années postérieures.

3. La simplification des dispositions d'affectation à des actions de lutte contre la prostitution du produit de la confiscation des biens liés aux affaires de proxénétisme

Le **A** du **V** du présent article étend les possibilités de versements de contributions de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) à l'État destinées au « *financement de la prévention de la prostitution et de l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées* ».

Le **B** du **V** du présent article prévoit une nouvelle ressource de l'AGRASC, provenant de la confiscation des biens et produits issus d'infractions commises dans le cadre de la traite des êtres humains ou du proxénétisme.

Ces modifications sont destinées à satisfaire la volonté du législateur exprimée dans la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel [(1)]. Le législateur souhaitait que les recettes issues des amendes et confiscations liées à la traite des êtres humains et au proxénétisme financent la prévention et la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains. Un fonds avait été créé au sein du budget général de l'État afin de prévoir cette affectation.

---

(1) Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Cependant, celui-ci apparaît comme contraire aux dispositions de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [1], qui limitent les possibilités d'affectation au sein du budget général de l'État aux procédures de fonds de concours, d'attributions de produits ou de rétablissements de crédits. En conséquence, le **IX** du présent article abroge les dispositions inopérantes de la loi du 13 avril 2016.

4. Les modifications d'affectation de taxes

a. L'affectation de la taxe sur les transactions financières au Fonds de solidarité pour le développement

Le **A** du **VIII** du présent article prévoit l'abrogation de l'affectation de 25 % du produit de la taxe sur les transactions financières à l'Agence française de développement (AFD). Cette affectation avait été prévue par trois amendements parlementaires lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2016 [2], pour **un montant estimé de 273 millions d'euros en 2016** (selon un rendement prévisionnel total de la taxe de 1,093 milliard d'euros) [3]. L'intention du législateur était de financer l'aide au développement à travers le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) géré par l'AFD. Cependant, la jurisprudence relative à la recevabilité financière des amendements avait contraint les auteurs dudit amendement à affecter les ressources à l'AFD, dotée de la personnalité juridique et non directement au FSD, qui en est dépourvu.

Le présent article, conformément à l'intention première du législateur, affecte directement au FSD une part du produit de la taxe sur les transactions financières. Dès lors, il supprime l'affectation de cette recette à l'AFD et **augmente le plafond de celle-ci en faveur du FSD à hauteur de 268 millions d'euros**, au titre du **28°** du **I**. Le rendement prévisionnel de la taxe sur les transactions financières s'établit en 2017 à 1,106 milliard d'euros.

Le présent article vise à simplifier le mode de financement du FSD. **Cependant, la Rapporteure générale souhaite souligner que le présent article plafonne le montant des ressources affectées au FSD en valeur absolue, tandis que l'actuelle rédaction en pourcentage du produit de la taxe permettait une évolution des ressources liée à la dynamique de ladite taxe**.

b. La modification des modalités d'affectation de la taxe sur les bureaux au profit de la Société du Grand Paris

L'article 231 *ter* du code général des impôts institue « *une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux et assimilés, les locaux commerciaux, les*

---

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

(2) Amendements I-435 déposé par MM. Cherki, Muet, Faure, Galut, Mmes Carrey-Conte et Filippetti, I-485 déposé par MM. Philippe Baumel, Dufau, Bui, Potier, Marsac, Germain, Mmes Dagoma, Guittet et M. Loncle et I-546 déposé par MM. Amirshahi et Coronado le 9 octobre 2015.

(3) Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Évaluations des voies et Moyens*, tome I.*

locaux de stockage et les surfaces de stationnement » qui leur sont annexées (TSB), situés dans la région Île-de-France et dont la superficie excède certains seuils.

Créée en 1989 [1], cette taxe a un rendement de 700 millions d'euros, réparti de la façon suivante :

− au profit de la région Île-de-France, pour 50 % du montant total, dans la limite de 183 millions d'euros ;

− à l'Union des entreprises et des salariés pour le Logement (UESL), pour 80,25 % de la moitié restante, dans la limite de 133 millions d'euros ;

− au bénéfice de l'État, pour 24,61 % de la part de l'UESL, soit 34 millions d'euros ;

− et à la Société du Grand Paris (SGP), dans la limite d'un plafond fixé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012, établi à 350 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016.

Le Premier ministre avait indiqué en mars 2013 que la dynamique de la taxe devait être restituée à la SGP [2].

Le **X** du présent article modifie le schéma d'affectation de la TSB, en relevant la part affectée à la SGP et en remplaçant le Fonds national d'aide au logement (FNAL) en tant que bénéficiaire aux dépens de l'UESL.

L'affectation de TSB est prévue au **A** du **X** du présent article. Celle-ci est plafonnée au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

La SGP bénéficie d'un relèvement de son plafond d'affectation à hauteur de 385 millions d'euros, soit une augmentation de 35 millions d'euros par rapport à 2016 décomposée ainsi :

− 15 millions d'euros supplémentaires au titre de la dynamique de rendement de la TSB ;

− 20 millions d'euros supplémentaires au titre du financement de la contribution de la SGP au projet Eole, conformément aux engagements du Premier ministre exprimés en février 2016.

Le FNAL bénéficiera d'une affectation de TSB plafonnée à 146,1 millions d'euros en 2017, afin de garantir son équilibre budgétaire. Celui-ci est fragilisé par le dynamisme du coût de l'allocation de logement familiale, dont le FNAL assure le financement depuis 2016. Par ailleurs, la contribution directe de l'UESL au financement du FNAL est en phase de disparition progressive depuis 2014.

---

(1) Loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989, article 40.

(2) Discours du Premier ministre sur le Nouveau Grand Paris, le 6 mars 2013.

*

* *

La commission examine les amendements identiques I-CF 339 de M. Marc Goua et I-CF 362 de Mme Eva Sas.

M. Marc Goua. Il s'agit de relever le plafond de la TGAP, qui bénéficie à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ; celui-ci passerait de 448,7 à 478,7 millions d'euros. Cela permettrait de financer la conséquence en 2017 du doublement des engagements du fonds chaleur de l'ADEME, promis par la ministre de l'environnement. Tous les spécialistes reconnaissent la grande efficacité de ce fonds qui permet d'accompagner les filières de production de chaleur à partir d'énergies renouvelables ; son doublement est nécessaire pour atteindre l'objectif de 32 % d'énergie renouvelable en 2030, inscrit dans la loi relative à la transition énergétique. *A priori*, il semblerait que cette proposition ait l'assentiment du Gouvernement.

Mme Eva Sas. Ce relèvement de 30 millions d'euros du plafond de la TGAP me paraît effectivement nécessaire pour financer le doublement du fonds chaleur, conformément aux engagements du ministère de l'environnement.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable.

La commission ***rejette*** *les amendements identiques.*

La commission en vient à l'amendement I-CF 350 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Cet amendement propose d'augmenter les recettes fiscales affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) grâce à l'augmentation du produit de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. Le problème est que, faute de connaître précisément le rendement de cette taxe, nous ne sommes pas certains que cet amendement permettra réellement de dégager les sommes attendues. Reste qu'il faut se préoccuper des insuffisances du budget de l'AFITF : le secrétaire d'État aux transports a lui-même indiqué que l'Agence devait disposer d'un budget de 2,7 à 2,8 milliards d'euros alors que le présent projet de loi de finances n'en prévoit que 2,2… Il faut faire en sorte que l'AFITF puisse faire face à ses engagements et financer les nouveaux projets de transports.

Mme la Rapporteure générale. Le problème est que le plafond que vous proposez de porter à 771 millions d'euros ne sera jamais atteint, puisque la taxe, en incluant le compte d'affectation spéciale (CAS), ne rapporte que 613 millions.

Mme Eva Sas. Comme je l'ai dit, je ne connaissais pas le rendement de la taxe… Je retire mon amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements I-CF 349 de Mme Eva Sas et I-CF 96 de M. Olivier Faure.

Mme Eva Sas. Mon amendement I-CF 349 vise lui aussi à augmenter les recettes de l'AFITF, mais cette fois-ci en relevant le plafond des ressources assises sur la TICPE afin d'en revenir au plafond en vigueur en 2015. Il s'agit d'atteindre l'objectif que j'ai mentionné tout à l'heure : augmenter les capacités financières de l'AFITF pour les porter de 2,2 à 2,8 milliards d'euros, ainsi que, j'y insiste, le souhaite lui-même le secrétaire d'État chargé des transports.

M. Olivier Faure. J'appuie ce que vient de dire Eva Sas et qui mérite que nous nous y arrêtions un instant. Ayant dû m'absenter, tout à l'heure, je n'ai pu défendre l'amendement I-CF 114, dont l'adoption aurait permis de trouver des sources de financement supplémentaires. Il convient en tout cas, en effet, de relever le plafond des ressources qui seront reversées à l'AFITF pour des raisons aisément compréhensibles par chacun d'entre vous.

Au début de la législature, nous avons mis fin au schéma national des transports que nous avons alors tous considéré comme un miroir aux alouettes. Le rapport de Philippe Duron, *Mobilité 21*, a permis de hiérarchiser un certain nombre d'objectifs sur lesquels chacun d'entre nous s'est prononcé. Depuis quelques mois, au sein de chaque région, nous avons pu négocier des contrats de plan État-région qui permettent de financer des réseaux de mobilité.

Or il manque environ 400 millions d'euros au budget de l'AFITF pour 2017 pour pouvoir financer les projets déjà engagés – les contrats de plan État-région, mais également le projet de liaison Lyon-Turin et le canal Seine-Nord. Si donc nous voulons honorer ces engagements, il convient de dégager la somme de 400 millions d'euros pour 2017 et celle de 800 millions d'euros l'année suivante.

C'est pourquoi je plaide fortement pour l'augmentation du plafond des ressources provenant de la TICPE, ressources qui ne doivent pas servir de recettes de poche utilisées à d'autres fins.

M. Dominique Lefebvre. 400 millions… On n'est plus dans les recettes de poche !

Mme la Rapporteure générale. Dans le cadre de la préparation du texte, nous avons demandé, dès le mois de juin, un bilan sur le financement des infrastructures afin de pouvoir nourrir la présente discussion du reste parfaitement légitime. À ce stade, on m'a tout de même répondu qu'aucun service de l'État n'avait de vision globale sur le sujet.

M. Olivier Faure. Ce n'est pas tout à fait ce que nous répondent les services de l'État quand nous les auditionnons.

Mme la Rapporteure générale. C'est bien la réponse que nous avons obtenue et je pourrais même vous la montrer. En tout cas, elle m'inquiète…

Vous proposez une augmentation du budget de l'AFITF de 400 millions d'euros. C'est un montant significatif. Vous me direz : nous venons bien de voter 500 millions d'euros il y a un instant…

M. Dominique Lefebvre. Autrement dit, on atteindrait presque le milliard d'euros en une demi-heure !

Mme la Rapporteure générale. En effet. C'est pourquoi je propose à Eva Sas et à Olivier Faure que nous en discutions avec le ministre en séance publique.

M. Olivier Faure. Je suis tout à fait prêt à retirer mon amendement dans la perspective d'avoir une discussion avec le ministre mais je souhaite tout de même que, quelles que soient nos opinions, nous posions cette question comme une question prioritaire : la mobilité est souvent négligée alors qu'il y va du développement économique, mais aussi de la santé publique.

M. le président Gilles Carrez. Nous sommes tous conscients qu'il manquera 400 millions d'euros au budget de l'AFITF en 2017.

Mme Eva Sas. Certains connaissent la question des infrastructures de transport, en tout cas, puisque la Cour des comptes, dans son référé du 10 juin 2016, considère qu'« *en ne retenant que les paiements correspondant aux engagements budgétaires déjà pris […], la trajectoire de dépenses de l'AFITF conduirait à une insuffisance cumulée de financement de 0,6 milliard d'euros à l'horizon 2019* ». Il existe donc, visiblement, un état des engagements pris et des financements des infrastructures nécessaires. Nous pouvons au moins nous appuyer sur les travaux de la Cour des comptes et sur le fait que le secrétaire d'État chargé des transports a reconnu lui-même l'impasse financière dans laquelle se trouvait l'AFITF.

M. le président Gilles Carrez. Je vous propose de présenter à nouveau ces amendements en séance, que nous réexaminerons donc en vertu de l'article 88 du Règlement.

Les amendements I-CF 349 et I-CF 96 sont successivement ***retirés****.*

La commission examine l'amendement I-CF 348 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Nous abordons un sujet qui nous tient également à cœur : le financement de la rénovation thermique. Il s'agit de relever de 40 millions d'euros le plafond de recettes dédiées à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), *via* la taxe sur les logements vacants (TLV), le portant ainsi à son niveau de 2015. Il avait en effet été diminué par la suite puisque les ressources propres de l'ANAH reposent également sur la vente aux enchères des quotas carbone. J'appelle l'attention de la commission sur le fait qu'*a priori* l'ANAH ne sera plus financée par le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA) ; cela a été annoncé

de façon assez claire, et c'est pourquoi il convient d'augmenter les ressources propres de l'Agence.

Mme la Rapporteure générale. L'ANAH est financée par plusieurs taxes pour un budget initial, pour 2016, de 898 millions d'euros. Vous proposez de relever le plafond des ressources destinées à l'Agence et provenant de la taxe sur les logements vacant de 21 à 61 millions d'euros. Il se trouve qu'on nous assure que le budget de l'ANAH a permis de remplir les objectifs de rénovation de 50 000 logements en 2014 et en 2015, de 70 000 logements en 2016 et qu'elle sera en mesure d'assurer la rénovation de 100 000 logements en 2017. J'émets donc un avis défavorable.

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

Puis elle examine l'amendement I-CF 67 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Pourquoi réduire les ressources affectées à l'Agence nationale de contrôle du logement social ? Et tout cela pour des caramels… alors que nous avons besoin d'une agence qui fasse son boulot.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

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

Puis elle en vient à l'amendement I-CF 68 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) est tout de même un vrai sujet, mes chers collègues, surtout quand on sait tout ce qu'elle a sur le dos – en particulier les travaux du laboratoire de Bure sur le stockage réversible en couche géologique profonde, qui nécessitent des sommes considérables. J'ai donc du mal à comprendre qu'on réduise ses moyens.

M. Jean-Louis Dumont. L'ANDRA, ça m'intéresse ! Ne touchez pas à mes sous !

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

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

M. Jean-Louis Dumont. Je présenterai des amendements sur le sujet lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances.

La commission en vient à l'examen des amendements identiques I-CF 69 de M. Charles de Courson, I-CF 331 de Mme Monique Rabin et I-CF 344 de Mme Eva Sas.

M. Charles de Courson. On ne peut pas demander au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) de mener une politique

d'acquisition de quelque 3 000 hectares par an, et dans le même temps réduire ses ressources. Je demande que le plafonnement en vigueur soit maintenu.

M. Jean-Louis Dumont. Je suis tout à fait d'accord.

Mme Monique Rabin. Le CELRL a perdu toute capacité d'investissement alors qu'on lui a assigné l'objectif d'acquérir 110 000 hectares d'ici à 2050.

Mme Eva Sas. Chaque année nous avons cette discussion. Tout le monde reconnaît que le CELRL est un établissement qui remplit ses missions ; il faut donc maintenir son budget.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

M. le président Gilles Carrez. Si ces amendements identiques sont adoptés, monsieur Lefebvre, l'addition passera de 520 à 521 millions d'euros…

M. Dominique Lefebvre. Voilà.

Les amendements identiques I-CF 69, I-CF 331, et I-CF 344 ***(amendement n° I-310)*** *sont* ***adoptés****.*

La commission examine ensuite l'amendement I-CF 84 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Je reprends ici ma casquette de rapporteur spécial pour le sport, la jeunesse et la vie associative. Il s'agit d'un amendement qu'on pourrait nommer « Paris 2024 ». Sous l'égide du président Bartolone, nous avons signé, la semaine dernière, avec les présidents des groupes politiques de l'Assemblée, une déclaration unanime de soutien à la candidature de Paris aux jeux Olympiques et aux jeux Paralympiques de 2024.

Je vous propose ici de passer aux travaux pratiques. Ce qui peut nous distinguer de notre concurrent direct, la ville de Los Angeles, c'est que notre dossier de candidature comporte une dimension très forte d'héritage des jeux Olympiques – j'entends un héritage qui se construirait avant les jeux Olympiques, c'est-à-dire entre septembre 2017, quand sera choisie, à Lima, la ville qui accueillera les jeux, et 2024. Cet héritage devra être défini sur l'ensemble du territoire et pas seulement à Paris, où se trouvera la majorité des sites. Il est en effet important de susciter l'adhésion de tous les Français et de celle des clubs de l'ensemble du pays.

Nous disposons à cette fin d'un outil, le Centre national pour le développement du sport (CNDS), qui finance le sport pour tous par le biais de l'équipement des clubs ou à travers l'attribution de subventions pour leur fonctionnement, et qui dispose pour ce faire d'un budget de 260 millions d'euros. L'idée, déjà annoncée par le Gouvernement, est de créer un fonds dédié à l'héritage, qui favorise la pratique du sport pour tous sur l'ensemble du territoire

avec des équipements de proximité, un plan de soutien à l'emploi sportif qualifié dans les clubs, des projets éducatifs qui visent à promouvoir le lien entre le sport et l'école… et ce dès 2017 grâce à l'engagement par le CNDS de la somme de 10 millions d'euros.

Je propose ici, afin de donner un signal fort, de doubler cette somme dès 2017, autrement dit de la porter à 20 millions d'euros, en déplafonnant l'un des prélèvements qui sert à alimenter les ressources du CNDS et qui concerne les paris sportifs. Il s'agit d'un prélèvement de 1,8 % sur les sommes misées et dont le rendement était en 2012 de 37,4 millions d'euros, alors qu'il sera en 2017 de 90,3 millions d'euros ! Les paris sportifs, notamment grâce à l'Euro 2016, ont en effet réalisé un bond extraordinaire de plus de 40 % – certes l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) veille de près aux problèmes d'addiction, mais, j'y insiste, l'activité est très soutenue.

Le plafond de ce prélèvement a certes été progressivement relevé, mais très peu : on est passé de 31 à 34 millions d'euros reversés au CNDS, tandis que la part reversée à l'État, elle, aura progressé de 110 % entre 2015 et 2017 pour atteindre 55 millions d'euros l'an prochain.

M. le président Gilles Carrez. C'est à se demander pourquoi nous avons encore un déficit de 70 milliards d'euros…

M. Régis Juanico. Je souhaite donc un rééquilibrage qui n'est l'affaire que de 10 millions d'euros : pour le sport, pour la candidature de Paris aux jeux Olympiques de 2024.

Mme la Rapporteure générale. J'étais jusqu'à présent convaincue par l'exposé de Régis Juanico, mais savoir que les sommes dégagées alimenteront un fonds dédié à la défense de la candidature de Paris aux jeux Olympiques de 2024 alors qu'on a déjà consacré 200 millions d'euros à l'occasion de l'Euro 2016 pour compenser des exonérations fiscales, me dissuade de donner un avis favorable… S'il s'était agi de financer des projets sportifs locaux, j'aurais en revanche donné un avis favorable.

M. Régis Juanico. Mais c'est bien de cela qu'il s'agit !

Mme la Rapporteure générale. Non, il s'agit d'alimenter un fonds pour soutenir la candidature de Paris aux jeux Olympiques de 2024 ; cela n'a donc rien à voir.

Mme Marie-Christine Dalloz. Attendons donc la décision qui sera prise à Lima l'année prochaine !

M. Pascal Cherki. Je partage votre propos dans l'absolu, madame la Rapporteure générale, mais le CNDS ne sert pas à cela.

Mme la Rapporteure générale. Vous me l'avez déjà dit en 2014.

M. Pascal Cherki. J'ai été adjoint au sport à la mairie de Paris entre 2001 et 2008. Nous avons défendu la candidature de Paris pour les jeux Olympiques de 2012. Nous avons échoué de très peu. Nous en avons tiré les leçons. Ainsi, pour que la candidature pour les jeux de 2024 réussisse, l'État doit se mobiliser – or c'est le cas –, l'ensemble des collectivités locales concernées doivent également s'impliquer – c'est aussi le cas –, le mouvement sportif doit s'engager – c'est encore le cas. Les ingrédients sont donc réunis.

Que propose notre collègue Juanico ? Non pas de mobiliser des fonds pour la candidature de Paris pour les jeux de 2024, mais, autour de cette candidature ; il s'agit de soutenir des projets de clubs sportifs. Par exemple, un club de foot ou un club de gym local pourra organiser des olympiades avec les jeunes de son quartier ; on peut par ailleurs, aussi, réfléchir à l'installation d'équipements sportifs de proximité. Or ces 10 millions d'euros du CNDS ont un effet de levier très important, car ces projets devront être cofinancés par l'État et par les collectivités locales.

La notion d'héritage est très importante pour la crédibilité d'une candidature. Aussi, franchement, le signe que nous demande d'envoyer notre collègue Juanico sera très positivement ressenti par le mouvement sportif de base et les 10 millions d'euros en question ne serviront pas, je le répète, à financer la candidature de Paris aux jeux de 2024.

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

Elle en vient, en discussion commune, aux amendements I-CF 245 de Mme Marie-Christine Dalloz, I-CF 66 de M. Charles de Courson et I-CF 330 de Mme Monique Rabin.

Mme Marie-Christine Dalloz. Alors que la ressource fiscale affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) a baissé de 35 % entre 2012 et 2016, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une nouvelle baisse du plafond de la taxe additionnelle sur la cotisation sur la valeur ajoutée (TACVAE) de 60 millions d'euros, soit une réduction de 6,7 % par rapport à 2016.

Si l'État s'appliquait à lui-même, dans les mêmes proportions, une réduction de son périmètre de dépenses, nous n'en serions pas où nous en sommes et nous serions peut-être même en excédent. Il nous faut donc être raisonnables : la réduction de 6,7 % prévue revient à supprimer des missions alors que l'économie a bien besoin d'être accompagnée par des CCI qui ont des moyens d'action sur les territoires.

M. Charles de Courson. Ma position est plus modérée. L'alinéa 19 prévoit une baisse de 60 millions d'euros de la taxe affectée aux CCI, soit une baisse, cela vient d'être dit, de 6,7 % par rapport à l'année 2016.

Cette diminution des ressources affectées aux CCI s'ajoute aux 35 % de baisse décidés au cours des quatre dernières années. Parallèlement, deux

prélèvements sur les fonds de roulement des CCI avaient été opérés en 2014 – à hauteur de 170 millions d'euros – et en 2015 – pour 500 millions d'euros. Les conséquences de ces choix ont été lourdes pour l'investissement dans les territoires, pour les centres de formation et d'apprentissage des CCI, pour l'emploi et pour le personnel des CCI – des plans de licenciement ont été décidés.

Poursuivre une baisse drastique des ressources des CCI en 2017 serait destructeur pour les TPE et les PME.

C'est pourquoi mon amendement I-CF 66 propose que les CCI contribuent de manière raisonnable au redressement des comptes publics, *via* une baisse de 2 % de leurs ressources.

Mme Monique Rabin. J'ai déjà défendu un amendement allant dans le même sens l'année dernière. Il s'appuie sur les travaux que nous avons menés avec Catherine Vautrin dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Les CCI sont arrivées à un point de non-retour, notamment quand on constate le nombre de personnes licenciées – 2 500 dans toute la France, soit l'équivalent d'une très grosse entreprise – et pour lesquelles je souhaite que nous ayons une pensée particulière pour ces salariés qui pâtissent durement de la baisse des moyens.

Or l'engagement avait été pris – par écrit –, en 2013, de maintenir les moyens des CCI. Nous leur avons renouvelé notre confiance ; or je me suis aperçue qu'au fil du temps, à l'occasion de divers textes, les orientations que nous avions prises ont été plus ou moins détricotées. L'année dernière, je vous avais proposé, en contrepartie de la poursuite de la baisse des moyens affectés aux CCI, la création d'un fonds de péréquation destiné à la modernisation des chambres. Je me suis rendu compte par la suite que, par le biais d'un amendement subrepticement voté au Sénat, au lieu de servir à une complète modernisation, les moyens alloués ont en partie été dirigés vers les zones de revitalisation rurale (ZRR) !

Nous devons garder une ligne, à savoir enrayer la diminution de la taxe affectée aux CCI. Certes, d'autres collègues souhaitent que nous renoncions à toute baisse, mais nous devons tout de même nous montrer raisonnables. C'est pourquoi je propose de diminuer la taxe de 45 millions d'euros au lieu de 60, et de mettre en place un véritable accompagnement. Il faut en cesser avec ce « détricotage » : pourquoi, par exemple, la loi « Sapin II » privilégie-t-elle les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) plutôt que les CCI ?

Mme la Rapporteure générale. Vous souhaitez limiter la baisse de la taxe affectée aux CCI à 45 millions d'euros tout en souhaitant que l'on renforce le fonds de péréquation. Dans cette dernière hypothèse, qui paie ? Les CCI ?

Mme Monique Rabin. Mon amendement a été rédigé un peu à la hâte. Je pense qu'il est préférable de s'en tenir à la réduction de 45 millions d'euros au lieu

de 60, ce qui donnerait un signe aux CCI, quand bien même elles se retrouveraient malgré tout dans une situation très difficile.

Mme la Rapporteure générale. Je m'en remets dans ce cas à la sagesse de la commission.

M. Jean-Louis Gagnaire. Les CCI ont fait des efforts, certains étant absolument nécessaires. En même temps, nous ne pouvons pas changer les règles du jeu chaque année. Des prélèvements massifs ont été opérés sur les fonds de réserve, leurs ressources ont été réduites et nous atteignons d'autant plus une limite que la loi « Sapin II » a fait aux CCI une mauvaise manière : elles ont très moyennement apprécié… Des évolutions seront nécessaires. Je plaide pour la constitution de chambres économiques qui rassemblent tous les acteurs : c'est la seule manière de réaliser des économies. Même si tout le monde n'y est pas favorable, nous n'y échapperons pas. Certaines rivalités n'ont en effet pas lieu d'être entre les chambres de métiers et les chambres de commerce. J'ai cosigné l'amendement de Monique Rabin, qui donnera effectivement un signe aux CCI. Nous nous sommes battus, l'année dernière, en faveur du fonds de péréquation, qui a été très bien employé pour ce que l'on en sait, et très apprécié. Nous devons développer la contractualisation pluriannuelle avec les chambres.

Les amendements I-CF 245 et I-CF 66 sont ***retirés****.*

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 330* ***(amendement n° I-311)****.*

Elle examine ensuite, en discussion commune, les deux amendements identiques I-CF 107 de Mme Aurélie Filippetti et I-CF 389 de Mme Karine Berger, puis les trois amendements identiques I-CF 106 de Mme Aurélie Filippetti, I-CF 123 de M. Jean-Louis Gagnaire et I-CF 423 Mme Karine Berger.

M. Pascal Cherki. L'amendement I-CF 107 vise à revenir sur les dispositions concernant le plafonnement des taxes affectées au financement du comité professionnel de développement économique (CPDE) de l'habillement, le DEFI.

Le DEFI a été créé à la demande des professionnels de la filière de la mode et de l'habillement afin de financer les actions collectives nécessaires au développement de ce secteur hyperconcurrentiel – avec Londres et New York notamment. Ce secteur soutient de nombreuses actions dans le domaine de la mode, financées en grande partie par de grandes entreprises de la mode, par des maisons de luxe qui n'en sont pas les bénéficiaires directes mais dont l'intérêt est de soutenir le dynamisme de cet écosystème.

Or on entend amputer ce budget alors que Clotilde Valter, dans un récent rapport, proposait à l'inverse de préserver les ressources des CPDE comme le DEFI en préconisant de « *reconduire les TFA existantes en supprimant leur plafonnement ou du moins en ajustant le plafonnement, taxe par taxe, afin*

qu'aucune n'atteigne le plafond fixé ». C'était d'ailleurs l'esprit du plafonnement mis en place en 2012.

Je rappelle qu'en 2011, au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, un amendement similaire à celui-ci avait été déposé par d'éminents députés socialistes, alors dans l'opposition, face à une mesure du même type présentée, donc, sous la présidence Sarkozy. Le premier signataire était M. Eckert, les cosignataires étant Mme Filippetti, déjà, puis MM. Muet, Sapin, Emmanuelli, Goua, Baert, Dumont, Rodet, Moscovici, Vergnier et… M. Hollande. Je propose simplement de mettre mes pas dans les vôtres, mes chers collègues, et de défendre à mon tour ce que vous avez défendu en 2011 avec l'assentiment de l'ensemble des professionnels du secteur.

M. Dominique Baert. À l'époque, la gauche n'était pas au pouvoir…

M. Pascal Cherki. Oui, mais la gauche, à l'époque, se préoccupait peut-être beaucoup plus de l'industrie qu'aujourd'hui, mon cher collègue !

Mme Karine Berger. La structure dont il est ici question est chargée de l'organisation de l'ensemble des foires, des événements professionnels concernant la mode en France. Vous pensez tous, évidemment, à la *Fashion Week* ; mais l'ensemble des mécanismes de la grande distribution de mode sont concernés, toutes marques et toutes catégories confondues. C'est en effet la structure qui vend et qui met en valeur la production de mode française partout dans le monde. C'est la seule. Elle a un tout petit budget alimenté par les contributions des entreprises de production de mode. Et c'est sur ce petit budget que l'ensemble des mécanismes d'exportation de la mode française est construit.

Une ponction de 700 000 euros mettrait en péril l'équilibre des mécanismes de préparation de ces foires. Il ne s'agit en effet que de fonds de roulement, de l'avance de trésorerie donnée aux différentes structures qui organisent ces grandes rencontres internationales. Sans ce fonds de roulement, plusieurs grands événements ne pourront pas être organisés, comme la *Fashion Week*, même si cette semaine parisienne de la mode la plus importante au monde n'est pas la seule concernée.

Il serait ridicule, pour 700 000 euros, de remettre en cause le fonctionnement de ce syndicat professionnel.

M. Pascal Cherki. Autofinancé par la profession !

M. Jean-Louis Gagnaire. C'est en tant que rapporteur spécial pour la mission *Développement des entreprises* que j'ai cosigné l'amendement I-CF 123 avec Jean Grellier qui, lui, est rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Ces questions nous agitent depuis longtemps et notamment l'année dernière quand il s'est agi du prélèvement ou de l'écrêtement des fonds des centres techniques industriels (CTI). Vous vous souvenez qu'il avait fallu rectifier une erreur rédactionnelle par le biais de six amendements consécutifs…

Le rapport de Clotilde Valter a bien identifié un besoin qui d'ailleurs ne concerne pas que le DEFI – je ne m'occupe pas que de la mode, mais également de l'ameublement avec le comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) et avec le comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (FRANCÉCLAT), dont il sera question dans des amendements que nous examinerons plus loin.

Nous proposons d'en revenir à la situation *ante* 2012, éventuellement corrigée de l'évolution des prix.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons, d'une part, les amendements I-CF 107 et I-CF 389 qui suppriment le plafond et, d'autre part, les amendements I-CF 106, I-CF 123 et I-CF 423 qui rétablissent un plafond à 10 millions d'euros. J'estime pour ma part qu'il faut conserver un plafond.

M. le président Gilles Carrez. Ce sera en effet plus facile à faire passer.

M. Pascal Cherki. Les professionnels l'ont accepté.

Mme la Rapporteure générale. Je ne sais pas qui l'a accepté mais je donne un avis favorable aux amendements identiques I-CF 106, I-CF 123 et I-CF 423.

M. Razzy Hammadi. Certains parlent des comités interprofessionnels, que nous avons rencontrés, comme de lobbies. Je n'ai pas proposé d'amendement sur le sujet parce que nous avons beaucoup de travail, parce que nous rencontrons beaucoup de gens et que, parfois, des dispositions passent entre les mailles du filet. Il peut exister parmi ces comités interprofessionnels des « dodus dormants », comme on le dit de certains bailleurs, sur lesquels on peut récupérer de l'argent. Mais ce n'est pas le cas du DEFI. Tout l'argent y est investi. En matière d'accompagnement des jeunes et des entrepreneurs, le DEFI fait un travail remarquable et il n'épargne pas beaucoup.

M. le président Gilles Carrez. Vous confirmez donc la nécessité…

M. Razzy Hammadi. L'urgence !

M. le président Gilles Carrez.… d'adopter la disposition proposée par les trois amendements identiques que la Rapporteure générale vient de mentionner.

Les amendements identiques I-CF 107 et I-CF 389 sont ***retirés.***

La commission ***adopte*** *les amendements identiques I-CF 106, I-CF 123 et I-CF 423* ***(amendement n° I-312) à l'unanimité****.*

Elle examine ensuite l'amendement I-CF 122 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Le principe est le même et concerne un autre comité de développement économique : le CODIFAB. Nous cherchons à revenir sur la situation de certains CTI, mais je ne suis pas sûr que nous y parvenions, car plusieurs d'entre eux ont des difficultés. C'est donc sur les CPDE que nous entendons nous concentrer dans un premier temps.

Mme la Rapporteure générale. Le rendement de la taxe affectée au CODIFAB est de 13,785 millions d'euros ; je vous propose de rectifier votre amendement en portant le plafond à ce niveau.

M. Jean-Louis Gagnaire. Je suis d'accord.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 122* ***(amendement n° I-313) ainsi rectifié****.*

Elle en vient à l'amendement I-CF 70 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Ceux qui connaissent la situation de la mécanique savent que nous avons besoin des centres techniques des industries mécaniques (CETIM), …

M. Jean-Louis Dumont. Tout à fait !

M. Charles de Courson.… qui ont beaucoup fait progresser non seulement les PME, mais également les grandes entreprises qui leur sous-traitent de la recherche appliquée.

M. le président Gilles Carrez. Vous proposez donc la suppression de la baisse des ressources affectée aux CETIM.

M. Charles de Courson. Tout à fait : il faut maintenir les moyens dont ils disposent.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement de Charles de Courson n'a aucun effet dans la mesure où le rendement de la taxe affectée aux CETIM est de 70,009 millions d'euros et où le Gouvernement souhaite ramener le plafond de 70,256 à 70,050 millions d'euros. Or vous proposez, mon cher collègue, de relever le plafond alors que, malgré sa diminution, il reste supérieur au rendement de la taxe.

M. Charles de Courson. Ce n'est pas ce que m'ont affirmé les CETIM ; j'espère que vos chiffres sont les bons. Je retire mon amendement.

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine l'amendement I-CF 124 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Le présent amendement s'inscrit dans la même logique que ceux que j'ai défendus précédemment. Il vise à rétablir le budget du CPDE FRANCÉCLAT à son niveau de 2012.

Mme la Rapporteure générale. Il s'agit des bijoux, cette fois… Avis favorable.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 124* ***(amendement n° I-314)****.*

Elle en vient à l'amendement I-CF 226 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. C'est probablement l'amendement le plus important. Pourquoi ? Parce qu'il concerne l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ; or, sur l'IRSN, on ne saurait faire des économies. Cet institut est financé à la fois par une dotation de l'État de quelque 177 millions d'euros, aux termes de la loi de finances initiale de 2016, et par une contribution versée par les exploitants d'installations nucléaires de base, instaurée par la loi de finances rectificative de 2010. Cette taxe affectée est plafonnée, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, à hauteur de 62,5 millions d'euros. Le rendement maximum de cette contribution est de 66,5 millions d'euros. Or l'IRSN a un travail considérable étant donné le vieillissement de nos centrales nucléaires ; franchement, il faut supprimer ce plafonnement.

Mme la Rapporteure générale. Le problème est que l'alinéa que vous visez, cher collègue, concerne l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé…

M. Charles de Courson. Je me suis trompé de ligne !

M. le président Gilles Carrez. Vous viserez mieux pour la réunion au titre de l'article 88 du Règlement !

L'amendement est ***retiré****.*

La commission examine l'amendement I-CF 85 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Il s'agit d'un amendement de cohérence et de coordination qui vise à corriger une erreur factuelle du projet de loi. Il concerne le plafonnement du prélèvement exceptionnel sur le CNDS. Je ne doute pas qu'il recueillera l'avis favorable de la Rapporteure générale.

Je me permets de revenir un instant sur l'amendement I-CF 84, rejeté tout à l'heure par la commission, car il me semble qu'il y a eu un malentendu avec la Rapporteure générale. Si j'ai appelé cet amendement « Paris 2024 », le but était bien de déplafonner 10 millions d'euros de prélèvement sur les paris sportifs, qui sont une ressource très dynamique. Mais, j'y insiste, il n'était pas question de contribuer au financement de la candidature de Paris pour les jeux Olympiques de 2024, mais bien de promouvoir le sport pour tous : il s'agissait de créer un héritage sur l'ensemble du territoire.

Je vais mobiliser l'ensemble des groupes qui se sont engagés à soutenir cette démarche à voter cet amendement en séance publique, car il y va de la crédibilité et de la cohérence de la représentation nationale.

Mme la Rapporteure générale. J'émets un avis favorable sur l'amendement I-CF 85.

L'amendement I-CF 85 ***(amendement n° I-315)*** *est* ***adopté****.*

La commission examine ensuite, en discussion commune, deux séries d'amendements identiques : les amendements I-CF 173 de M. Jean-François Mancel, I-CF 180 de M. Pascal Cherki, I-CF 287 de Mme Véronique Massonneau et I-CF 337 de M. Romain Colas, d'une part, et les amendements I-CF 176 de M. Pascal Cherki et I-CF 336 de M. Romain Colas, d'autre part.

M. Jean-François Mancel. Malgré une légère augmentation, de 5 % cette année, des crédits de la mission *Aide publique au développement* (APD), nous aurons vu baisser cette aide de 20 % au cours du quinquennat. En outre, on s'aperçoit que cette mission est la troisième qui a le plus souffert des réductions de crédits, après les missions *Anciens combattants* et *Engagements financiers de l'État*. Par ailleurs, le Président de la République a fait des déclarations extrêmement optimistes sur le rôle que la France peut jouer en matière d'aide publique au développement. Or ces déclarations sont en totale contradiction avec la réalité, puisque la part du revenu national brut (RNB) que la France consacre à l'aide publique au développement n'a jamais été aussi faible.

Regardons ce qui se passe dans le monde. Je vous conseille à cet égard la lecture d'un ouvrage de Serge Michailof intitulé *Africanistan*, dans lequel ce grand spécialiste de l'aide au développement, qui a travaillé notamment pour l'Agence française de développement (AFD) et la Banque mondiale, tire le signal d'alarme. En 2050, ce sont des centaines de millions d'Africains, notamment de la région sahélienne, qui ne pourront être ni nourris ni éduqués et n'auront pas de travail. Dans la plupart de ces pays, l'agriculture est en lambeaux et l'éducation ne vaut guère mieux.

La France doit donc retrouver le rôle, qui a été longtemps le sien de leader, en matière d'aide publique au développement. C'est un devoir d'humanité pour chacune et chacun d'entre nous ! L'an dernier, le Gouvernement a décidé une augmentation des crédits de 5 % ; cette année, nous devons aller beaucoup plus loin.

Je rappelle que, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2016, un premier amendement a été adopté qui, d'une part, attribuait au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) 260 millions d'euros et, d'autre part, supprimait le plafond qui limitait la possibilité pour le Gouvernement d'aller puiser, dans le produit de la taxe sur les transactions financières (TTF), des crédits en faveur de l'aide au développement. Un second amendement a été adopté, contre

l'avis du Gouvernement, qui visait à attribuer 25 % du montant de la taxe sur les transactions financières à l'AFD.

Je précise que le Gouvernement, sans doute peu soucieux d'affronter une partie de sa majorité sur ce sujet, n'est pas revenu sur ces mesures. Cependant, cette année, il profite du déplafonnement de la ponction en faveur de l'APD sur le produit de la TTF pour y prélever 528 millions d'euros, soit 10 millions de plus que le montant des fonds accordés l'an dernier à l'AFD et au FSD… Mais il s'arrête là : il nous propose, à l'alinéa 76 de l'article 17, de supprimer l'article 43 de la loi de finances pour 2016 qui prévoyait l'affectation de 25 % du produit de la TTF à l'AFD.

Mon amendement I-CF 173 a donc pour objet de revenir sur la suppression de cet article, de façon à attribuer d'office 25 % du produit de la TTF à l'AFD, ce qui permettrait de relancer une véritable politique publique d'aide au développement. Je ne vous fais pas cette proposition en tant que rapporteur spécial de la mission *Aide publique au développement*, mais parce que je suis convaincu que la France a ce devoir d'humanité envers des peuples qui, dans dix ou vingt ans, seront de plus en plus confrontés à des situations catastrophiques. Agissons en responsables politiques !

M. Pascal Cherki. Je ne reviens pas sur le mécanisme proposé par nos amendements ; Jean-François Mancel l'a très bien décrit. J'ajouterai qu'actuellement, 900 millions de personnes vivent dans l'extrême pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 1,90 dollar par jour, et que 50 % d'entre elles se trouvent dans les pays les plus fragiles, parmi lesquels on compte de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, notamment du Sahel, dont beaucoup craignent qu'il ne devienne à terme un « Sahelistan ». La politique française d'aide publique au développement est donc une nécessité absolue.

Or, pour l'instant, non seulement nous ne tenons pas l'engagement que nous avons pris de consacrer 0,15 % à 0,20 % de notre RNB aux pays les moins avancés (PMA), puisque cette part est actuellement de 0,10 %, mais les crédits de cette politique ont été rognés. Ces amendements nous offrent l'opportunité d'augmenter les crédits de l'AFD. Certes, ils ne nous permettront pas d'atteindre les 0,7 % du RNB que nous nous sommes engagés à allouer à l'APD mais, si nous voulons y parvenir très rapidement, nous devons réinjecter la pompe à financement de l'APD en France. Nous pouvons également le faire en augmentant directement les crédits des missions budgétaires concernées, qui ont reculé de 20 %, soit 113 millions d'euros cumulés, malgré la hausse significative prévue dans ce budget.

C'est pour nous un devoir moral d'autant plus impérieux que la France siège au Conseil de sécurité des Nations Unies, où elle dispose d'un droit de veto et où elle a le pouvoir, de ce fait, de dire, *in fine,* le droit international. Dès lors qu'il a ce privilège exorbitant, un pays se doit de respecter les engagements de la communauté internationale qu'il a lui-même contribué à mettre en œuvre.

M. Éric Alauzet. Il est vrai que nous ne sommes pas très fiers de la situation de l'aide publique au développement française et des involutions qu'elle a connues depuis le début de la législature. Nous figurons désormais, dans ce domaine, au cinquième rang mondial, derrière le Japon.

On peut invoquer l'humanisme et la morale, mais soyons pragmatiques. Si, aujourd'hui, les pays occidentaux sont confrontés à des migrations massives, c'est en partie à cause de la misère. Certes, les mesures que nous prendrons aujourd'hui en faveur du développement, pour que ces personnes puissent rester dans leur pays, ne produiront leurs effets que dans dix ou vingt ans. Mais, comme dans le domaine de la santé, la prévention est indispensable. Si nous voulons être à la hauteur du plan Borloo et de la COP21, nous devons alimenter le budget de l'aide publique au développement. Soyons cohérents !

M. Romain Colas. Mon amendement I-CF 337 a été très bien défendu par les orateurs précédents : il tend à rétablir l'affectation de 25 % du produit de la TTF à l'aide publique au développement. J'ai bien entendu, madame la Rapporteure générale, qu'il ne fallait pas lier le sort de l'APD à la TTF. Toutefois, il me paraît important de traduire notre volonté en acte en adoptant ces amendements.

Mme la Rapporteure générale. De même que je m'étais déclarée favorable aux amendements adoptés l'an dernier, j'émets un avis favorable aux amendements I-CF 173, I-CF 180, I-CF 287 et I-CF 337. Je veux cependant vous alerter sur un point que le Gouvernement ne manquera pas de nous signaler. En abrogeant l'affectation de 25 % du produit de la TTF à l'APD, il a réintégré les 268 millions consacrés au FSD ; si nous adoptons ces amendements, il procédera à une coordination. Autrement dit, en visant à rétablir l'affectation de 25 % du produit de la taxe à l'APD, vos amendements permettent de profiter de son dynamisme – le produit de cette taxe a augmenté par rapport à l'an dernier. Mais vos amendements ne prévoient pas de récupérer l'argent qui avait déjà été injecté par le Gouvernement.

M. Pascal Cherki. Vous avez raison de souligner ce point, madame la Rapporteure générale ; ce sera l'objet de la discussion politique que nous aurons avec le Gouvernement. Nous, nous voulons augmenter globalement les crédits de l'aide au développement. Nous proposons de recourir pour cela au produit de la taxe parce que le Gouvernement a décidé de lui-même d'augmenter de 5 % les crédits budgétaires de la mission. S'il avait utilisé le levier de la taxe, nous aurions proposé d'augmenter les crédits budgétaires car c'est le montant total de l'aide publique au développement qui nous importe. S'il estime difficile d'affecter à l'aide publique au développement une partie du produit de la taxe, qu'il augmente davantage les crédits budgétaires. Dans le cas contraire, nous serons ouverts à la discussion : on peut débattre de l'assiette et du taux de la taxe. Nous ne sommes pas fétichistes : peu importe le mécanisme, notre objectif est d'augmenter le volume total de l'aide publique au développement. Nous aurons donc une discussion politique avec le Gouvernement, et il ne faudra pas que, par le biais de

la coordination, il contrevienne au vote de l'Assemblée nationale si elle décide d'adopter ces amendements.

M. Jean-Louis Dumont. J'ai siégé au sein du conseil de surveillance de l'AFD. Si je souscris aux propos qui viennent d'être tenus, je voudrais être certain que les objectifs qui ont été évoqués seront également partagés par la nouvelle gouvernance de l'AFD, car j'ai lu dernièrement des textes qui m'inquiètent quant à la qualité des choix qui seront opérés. Ce n'est peut-être pas le sujet, mais le Parlement est représenté au sein de cette institution et nous avons, à ce titre, un droit d'interpellation, que j'ai d'ailleurs utilisé lorsque M. Dov Zerah dirigeait l'agence. Aujourd'hui, on ne doit pas nommer n'importe qui pour faire n'importe quoi !

M. Olivier Faure. La vie politique est souvent focalisée sur le court terme, de sorte que nous avons souvent du mal à réfléchir au temps long. Or, compte tenu de ce qui se passe au Sahel, les problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui risquent de se multiplier et de prendre une tout autre ampleur dans quelques années. C'est pourquoi nous devons, les uns et les autres, avoir le courage de sanctuariser cette partie du budget et de maintenir l'aide publique au développement à un niveau suffisant pour venir en aide à ces populations. Il ne s'agit pas seulement de morale ; il y va aussi de notre intérêt. Si nous sommes moins ouverts à l'accueil des réfugiés en France, nous devons à tout le moins les aider à vivre dans leurs pays. Nous ne pouvons donc pas rester inactifs et nous devons envoyer un signal très fort et faire en sorte que la volonté du Parlement soit respectée au-delà des alternances.

M. Charles de Courson. Je voterai ces amendements, mais j'appelle l'attention de mes collègues sur le danger que présente le choix de financer l'aide au développement par des taxes affectées qui peuvent être très volatiles : le jour où la recette chute, que fait-on ? La sagesse est d'avoir des dotations budgétaires claires et de respecter le principe d'universalité budgétaire.

M. le président Gilles Carrez. Vous parlez d'or, monsieur de Courson.

La commission ***adopte*** *les amendements identiques I-CF 173, I-CF 180, I-CF 287 et I-CF 337* ***(amendement n° I-316)****. En conséquence, les amendements I-CF 176 et I-CF 336* ***tombent****.*

La commission est saisie des amendements identiques I-CF 128 de M. Dominique Baert et I-CF 406 de M. François Pupponi.

M. Dominique Baert. En matière de financement de l'ANRU et du renouvellement urbain, Action Logement pallie, il faut bien le reconnaître, la défaillance de l'État. Ainsi, lorsqu'en 2005, un relèvement de dix à vingt salariés du seuil d'assujettissement à la participation des employeurs à l'effort de construction a été décidé, l'État s'était engagé à compenser à l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), auquel Action Logement a succédé, la baisse de ressources correspondante. L'article 57 de la loi de finances

pour 2006 disposait ainsi que 80,25 % de la part non affectée du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage perçue dans la région d'Île-de-France seraient versés à l'UESL au titre de cette compensation.

Il serait dangereux pour le budget d'Action Logement qu'on lui ôte cette ressource, comme le prévoit le projet de loi de finances, puisqu'il vise à la transférer au Fonds national d'aide au logement (FNAL), lequel était du reste antérieurement financé par Action Logement… Je propose donc, par cet amendement, que soit respectée la parole de l'État et qu'Action Logement continue de bénéficier des 133 millions qu'elle perçoit chaque année.

M. Marc Goua. Je suis parfaitement d'accord avec mon collègue Baert. Cette disposition est pour le moins curieuse. Il est important que le financement d'Action Logement soit sécurisé. Une compensation est prévue pour l'année prochaine, mais qu'en sera-t-il les années suivantes ?

Mme la Rapporteure générale. Je partage l'étonnement de nos deux collègues. Nous avons demandé au Gouvernement quelles seraient les conséquences de cette mesure pour Action Logement, mais nous n'avons pas eu de réponse. La taxe rapporte actuellement 700 millions d'euros. Le FNAL est-il censé absorber les 133 millions d'euros ? Je l'ignore. Sagesse.

M. Jean-Louis Dumont. Actuellement, l'UESL contribue seule, avec les bailleurs sociaux, à l'effort consenti en faveur du programme NPNRU. Or, le Premier ministre a indiqué que l'État se devait d'intervenir à nouveau pour que puissent être réalisées des opérations de renouvellement urbain analogues à celles qui ont été lancées par Jean-Louis Borloo. Dès lors, pourquoi réduire les moyens de l'UESL ? Le renouvellement urbain et la politique de la ville méritent qu'on leur porte une attention particulière.

M. Dominique Baert. Et l'État ne fait pas d'efforts.

M. Jean-Louis Dumont. L'État réactivera certainement une ligne budgétaire, mais nul ne sait ce qu'il y mettra…

La commission ***adopte*** *les amendements I-CF 128 et I-CF 406* ***(amendement n° I-317)****.*

L'amendement I-CF 407 de M. François Pupponi est ***retiré****.*

La commission examine les amendements I-CF 71 et I-CF 72 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'amendement I-CF 71 vise à supprimer l'alinéa 85 de l'article 17, qui tend à prélever 25 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF). Une telle

disposition est pour le moins étonnante lorsqu'on connaît l'état de dégradation de nos infrastructures ferroviaires.

Quant à l'amendement I-CF 72, il vise à supprimer les alinéas 86 et 87 de l'article 17, qui ont pour objet de prélever 70 millions d'euros sur les ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs. On sait en effet qu'en zone de montagne, notamment, les plans de prévention du risque inondation (PPRI) ont pris du retard.

Mme la Rapporteure générale. Ces amendements ont trait à des prélèvements sur fonds de roulement. La trésorerie de l'Établissement public de sécurité ferroviaire s'élevait, fin 2015, à 31,7 millions d'euros, soit trois années de dépenses. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. On connaît tout de même l'état des infrastructures ferroviaires. Or, cet établissement est tout de même chargé de leur surveillance. Si on ne veut pas exercer cette surveillance, on ne constatera leur délabrement que lorsque surviendront des accidents…

Mme la Rapporteure générale. Quant au fonds de roulement du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, il s'élevait à 316 millions d'euros fin 2016. Avis défavorable également.

M. Charles de Courson. Que font-ils alors ? Rien ? Je m'étonne d'une telle situation. Il serait d'ailleurs intéressant que notre Rapporteure générale s'intéresse au fonctionnement de ces structures…

La commission ***rejette*** *successivement ces deux amendements.*

Puis elle examine les amendements identiques I-CF 73 de M. Charles de Courson et I-CF 405 de M. François Pupponi.

M. Charles de Courson. L'amendement I-CF 73 tend à supprimer l'alinéa 88 de l'article 17, qui vise à prélever 50 millions d'euros sur les ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Je rappelle que cet organisme garantit les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux. Certes, aucun d'entre eux n'a déposé le bilan, mais les ressources de la caisse sont alimentées par un prélèvement payé par les locataires de HLM. Si la CGLLS ne sert à rien, que l'on baisse ou que l'on supprime ce prélèvement !

M. Marc Goua. Se pose toutefois la question de la sécurisation des financements. Si, de fait, peu de problèmes se posent, la diminution des fonds destinés à garantir les prêts risque de soulever des difficultés d'ordre prudentiel.

Mme la Rapporteure générale. Il est vrai que les contraintes prudentielles mentionnées par Marc Goua consomment des fonds propres. En

2013, les ressources de la caisse ont fait l'objet d'un prélèvement de 78 millions, de 15 millions en 2014 et de 100 millions en 2016. Sagesse.

M. Charles de Courson. Pourquoi ne baisse-t-on pas le prélèvement sur les locataires ?

M. Jean-Louis Dumont. Je souhaiterais revenir sur le ratio prudentiel. Le fonds « grands risques » n'est pas suffisamment abondé. La Caisse des dépôts et Action Logement viennent de lancer une opération de haut de bilan. Pour qu'elle soit menée à bien, ce fonds doit pouvoir garantir ces prêts à long terme à taux zéro exécutés à la demande expresse des bailleurs sociaux, avec l'appui du Président de la République. Il avait été prévu de consacrer 2,5 milliards d'euros à cette opération. Les réponses à l'appel à projets, qu'il s'agisse de construction, de réhabilitation ou de lutte contre les passoires énergétiques, *etc*., représentent 6 milliards. Au congrès des bailleurs sociaux, le Premier ministre a annoncé un milliard supplémentaire. Je ne comprends pas comment on peut renchérir des opérations essentielles pour le confort et les économies des locataires en payant des caisses d'assurance alors que le fonds « grands risques » est là pour cela.

M. Marc Goua. Comme vous le savez, les prêts accordés aux bailleurs sociaux relèvent des fonds d'épargne. Or ceux-ci connaissent quelques soubresauts à cause de la sur-centralisation qui se met en place. Il importe donc que l'on ne réduise pas la surface de ce fonds de garantie.

M. Jean-Louis Dumont. L'année dernière, une société d'économie mixte (SEM) d'État nous a coûté 20 millions d'euros, et ce sont les locataires d'HLM qui ont payé pour sa mauvaise gestion !

La commission ***adopte*** *ces amendements I-CF 73 et I-CF 405* ***(amendement n° I-318)****.*

Puis elle examine l'amendement I-CF 74 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Chaque année, on prélève 175 millions sur les agences de l'eau. Cela veut dire que l'on prélève sur le consommateur d'eau des taxes dont une partie du produit est reversée à l'État. Il s'agit donc d'un impôt sur l'eau qui ne dit pas son nom. Ce n'est pas raisonnable !

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 17* ***modifié****.*

M. Dominique Lefebvre. Combien nous coûte-t-il ?

M. le président Gilles Carrez. 536 millions auxquels s'ajoutent les 50 millions dus à l'adoption de l'amendement soutenu par Jean-Louis Dumont.

M. Jean-Louis Dumont. Que les choses soient claires : la Caisse de garantie apporte 250 millions au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) cette année et peut-être 200 millions l'an prochain. Si l'État était responsable, il négocierait et il conventionnerait plutôt que de siphonner. C'est un message à l'adresse du ministre du budget.

*
* *

Après l'article 17

Les amendements I-CF 173 de M. Jean-François Mancel, I-CF 180 de M. Pascal Cherki, I-CF 287 de Mme Véronique Massonneau et I-CF 337 de M. Romain Colas ayant été adoptés, les amendements I-CF 183 de M. Pascal Cherki, I-CF 335 de M. Romain Colas, I-CF 179 de M. Pascal Cherki, et I-CF 333 de M. Romain Colas n'ont ***plus d'objet****.*

*
* *

Article 18
Ressources de l'audiovisuel public

Cet article propose une **augmentation exceptionnelle** de la contribution à l'audiovisuel public **(CAP)**, l'ex-redevance audiovisuelle, **d'un euro**.

Cette augmentation exceptionnelle s'ajoute à la **revalorisation automatique** en fonction de l'inflation, à hauteur d'un euro, qui interviendra en 2017 selon des modalités déjà prévues par le code général des impôts (CGI).

Cette augmentation globale de deux euros – de 137 à 139 euros en métropole – permettra une augmentation des moyens affectés à l'audiovisuel public de **63 millions d'euros**.

Le produit correspondant doit abonder le compte de concours financiers à l'audiovisuel public. Le présent article prévoit par conséquent l'ajustement des mécanismes de fonctionnement de ce compte rendus nécessaires par cette augmentation.

I. L'ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

A. LA CROISSANCE DU FINANCEMENT EXTRA-BUDGÉTAIRE

Depuis plusieurs années, le **financement de l'audiovisuel public est assuré de manière croissante par le produit d'une fiscalité affectée**, tandis que les moyens budgétaires sont progressivement supprimés.

LES RESSOURCES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

Ressources	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévisions)
Crédits budgétaires	642,6	622	426	283,2	189,6	0,0	0,0
Taxes affectées nettes	3 155,9	3 223,2	3 377,2	3 478,6	3 591,43	3 790,7	3 853,1
– dont CAP	3 155,9	3 223,2	3 377,2	3 478,6	3 591,43	3 651,6	3 714,0
– dont TOCE	–	–	–	–	–	139,1	139,1
Recettes publicitaires et produits divers (1)	554,7	508,7	463,8	450,1	465,6	470,4	468,8
Total	4 353	4 354	4 267	4 212	4 247	4 261,1	4 321,9

TOCE : taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques.

(1) Ces recettes ne comprennent pas la contribution publique des gouvernements partenaires reçue par TV5 Monde, d'un montant de 24 millions d'euros en 2015.

Source : réponses au questionnaire budgétaire, documents budgétaires.

Le tableau ci-dessous présente une synthèse des mesures adoptées depuis 2012 qui ont permis de faire évoluer le financement de l'audiovisuel public dans ce sens.

MESURES LÉGISLATIVES RÉCENTES DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

Article de loi	Mesures adoptées	Impact budgétaire prévu
Art. 54 de la LFI 2013	– Augmentation de la CAP de **4 euros**	– Produit supplémentaire de CAP d'environ 100 millions d'euros
Art. 44 de la LFI 2015	– Augmentation de la CAP **de 3 euros** (deux euros à titre exceptionnel et un euro à titre automatique) – Possibilité de financer TV5 Monde par le biais du compte *Audiovisuel public*	– Produit supplémentaire de CAP de 76 millions d'euros – Suppression de la subvention à TV5 Monde de 76,2 millions d'euros – Garantie de financement actualisée à hauteur de 126 millions d'euros (49,8 + 76,2)
Art. 48 de la LFI 2016 et budget *Médias*	– Augmentation automatique de la **CAP d'un euro** – Taux de la TOCE relevé de 0,9 à 1,3 %	– Affectation du produit de la TOCE à France Télévisions à hauteur de 140,5 millions d'euros – Suppression de la dotation budgétaire de 40,5 millions d'euros à France Télévisions – Produit supplémentaire de CAP de 64,7 millions d'euros

LFI : loi de finances initiale.
TOCE : taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques.

B. LES STRUCTURES BÉNÉFICIAIRES DU BUDGET DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

L'augmentation des ressources de l'audiovisuel public prévue par le présent article sera répartie entre les différents acteurs de ce secteur selon les modalités indiquées dans le tableau ci-dessous.

VENTILATION DU SURCROÎT DE RECETTES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC RÉSULTANT DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

France Télévisions	+ 38
ARTE	+ 10
Radio France	+ 5,5
France Média Monde	+ 8
TV5 Monde	+ 1
Institut national de l'audiovisuel (INA)	=

Source : réponses au questionnaire budgétaire du présent projet de loi de finances.

Le tableau ci-dessous présente par ailleurs une synthèse de l'évolution des ressources publiques des différents acteurs depuis 2012.

LES RESSOURCES PUBLIQUES NETTES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PAR BÉNÉFICIAIRE

(en millions d'euros)

Opérateurs		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**PLF 2017**
France Télévisions	CAP	2 091,8	2 253,4	2 382,3	2 320,6	2 370,7	2 408,6
	TOCE	–	–	–	–	139,1	139,1
	Subvention	435,9	248,8	103,6	160,4	0,0	0,0
	TOTAL	**2 527,7**	**2 502,2**	**2 485,9**	**2 481,0**	**2 509,8**	**2 547,7**
ARTE France	CAP	262,7	262,6	260,5	261,8	264,3	274,3
	Subvention	–	–	–	–	–	–
Radio France	CAP	610,2	605,5	600,4	601,8	606,8	612,3
	Subvention	–	–	–	–	–	–
Soutien à l'expression radiophonique locale	Subvention	27,5	29	29	29,1	29,0	30,7
Audiovisuel extérieur (France Média Monde à compter 2014)	CAP	168	165,8	165,9	242	244,0	251,5
	Subvention	158,6	148,2	74,4	0	–	–
Institut national de l'audiovisuel	CAP	90,5	89,9	69,5	89	89,0	89,0
	Subvention	–	–	–	–	–	–
TV5 Monde	CAP	–	–	–	76,1	76,9	78,4
	Subvention	–	–	76,2	–	–	–
TOTAL	**CAP**	**3 223,2**	**3 377,2**	**3 478,6**	**3 591,4**	**3 651,7**	**3 714,0**
	TOCE	**–**	**–**	**–**	**–**	**139,1**	**139,1**
	Subvention	**622**	**426**	**283,2**	**189,6**	**29,0**	**30,7**
TOTAL GÉNÉRAL	**CAP HT+Sub**	**3 845,2**	**3 803,2**	**3 761,8**	**3 781**	**3 819,8**	**3 883,8**

Source : projets annuels de performances et rapports annuels de performances 2013 à 2015 ; réponses au questionnaire de la Rapporteure générale.

II. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1. Des principes clairs fixés dans la LOLF et la loi de finances pour 2006

L'article 19 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [1] a prévu la catégorie des comptes de concours financiers, en supprimant par ailleurs, à compter du 1er janvier 2006, celles des comptes d'avances et des comptes de prêts retraçant jusqu'alors les sommes mises à disposition d'organismes publics respectivement pour moins ou pour plus de deux années.

Ces comptes, dont la LOLF prévoit expressément qu'ils sont dotés de crédits limitatifs, ont pour avantage de permettre la réalisation d'avances, la plupart du temps au bénéfice de personnes publiques, avec un taux d'intérêt bonifié aligné sur celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance.

Le compte de concours financiers pour l'audiovisuel public

En application de ces dispositions, l'article 46 de la loi de finances pour 2006 [1] a prévu la création d'un compte de concours financiers destiné à retracer les avances à l'audiovisuel public.

Ce compte retrace :

– **en dépenses**, le montant des avances accordées à certaines personnes publiques intervenant dans le domaine audiovisuel : France Télévisions, Radio France, de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, ARTE-France et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) [2] ; depuis 2015, TV5 Monde bénéficie également de ces avances ;

– **en recettes**, d'une part, les remboursements d'avances correspondant au produit de la CAP, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et, d'autre part, le montant des dégrèvements de CAP pris en charge par le budget général de l'État.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(2) La Chaîne parlementaire est exclue du bénéfice du compte de concours financiers.

La clarté de la présentation du compte de concours financiers a toutefois été limitée dès l'origine par un **double mécanisme de garantie** faisant intervenir à titre subsidiaire des crédits budgétaires.

En effet, l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 [2] a d'abord prévu que la **prise en charge des dégrèvements de redevance audiovisuelle par le budget général de l'État serait soumise à un plancher**.

---

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

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

En outre, ce même article 46 a prévu la fixation en loi de finances initiale d'un **produit minimal de CAP** ; s'il s'avère que le produit réel de cette taxe est en dessous de la prévision, la différence est alors comblée par le budget général de l'État.

2. Une pratique qui tourne le dos aux principes de la LOLF et de la loi de finances pour 2006

L'analyse de ce compte de concours financiers par la Cour des comptes, dans ses différentes notes annuelles d'exécution budgétaire, laisse perplexe sur le respect des dispositions de la LOLF et de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 précitée.

La Cour décrit en effet un compte de concours financiers fonctionnant de façon relativement virtuelle, avec des jeux d'écritures en recettes comme en dépenses permettant d'arrêter des chiffres qui s'équilibrent entre eux mais ne sont pas suivis des versements correspondants.

S'agissant d'abord des recettes du compte, le rapport indique que les remboursements en principe opérés par les bénéficiaires des avances « *ne sont en aucune manière des remboursements réels par les organismes audiovisuels publics, mais un simple jeu d'écritures conduisant à alimenter le compte par deux flux* » que sont d'une part le produit de la CAP et le remboursement des dégrèvements.

S'agissant par ailleurs des dépenses ordonnées à partir du compte de concours financiers, la Cour note que les avances ne sont pas considérées comme telles par les organismes bénéficiaires, puisque « *les organismes publics n'inscrivent pas dans leurs comptes une dette financière qui serait la contrepartie de l'avance consentie par l'État* ». De ce fait, « *l'opération ne se solde, en cours d'année, par aucun versement d'intérêt qui aurait vocation à alimenter le budget général en tant que recettes non fiscales ni, en fin d'année, par aucun remboursement du principal venant en recette du compte de concours financiers* ».

En synthèse, « *le recours à un compte de concours financiers ne répond pas à la définition donnée par l'article 24 de la LOLF. Il crée une distorsion de traitement avec la comptabilité générale, difficile à expliquer, et permet d'exonérer les avances à l'audiovisuel de toute discipline budgétaire puisque les dépenses faites sur ce compte* (...) *échappent à la norme de dépense* ».

B. LES RECETTES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Le compte de concours financiers est actuellement alimenté à titre principal par **le produit de la CAP** et à titre accessoire par **les dégrèvements de CAP décidés par l'État** ainsi que les éventuels remboursements dus à une erreur de perception.

Depuis 2016, il est également en partie abondé par une partie des recettes de la **taxe sur les opérateurs de communications électroniques** (TOCE).

1. La contribution à l'audiovisuel public

Le régime de la CAP due par les particuliers se distingue de celui applicable aux personnes physiques à titre professionnel et aux personnes morales, tandis que son tarif est différent entre la métropole (137 euros) et l'outre-mer (87 euros).

a. La contribution à l'audiovisuel public des particuliers

Sont concernées en premier lieu, pour l'imposition des particuliers, les **personnes physiques imposables à la taxe d'habitation** au titre d'un local meublé affecté à l'habitation et détenant, au 1er janvier de l'année, un téléviseur à usage privatif.

L'article 1605 *bis* du CGI prévoit, par un renvoi aux dispositifs applicables à la taxe d'habitation, les personnes dégrevées de cette contribution.

b. Le régime applicable aux redevables professionnels

La CAP est également due par toutes les **personnes physiques autres que celles imposables à la taxe d'habitation** et par les personnes morales.

Sont exonérées de ce volet de la CAP les personnes morales de droit public pour leurs activités non assujetties à la TVA, les associations caritatives hébergeant des personnes en situation d'exclusion, les établissements sociaux et médico-sociaux, les établissements de santé et les associations socioculturelles et sportives des établissements pénitentiaires.

Le tarif applicable est le même que celui en vigueur pour les particuliers. Il s'applique toutefois **à chaque point de vision**, avec un abattement de 30 % à partir du troisième et de 35 % à partir du trente et unième. Il est en outre multiplié par quatre pour les débits de boissons à consommer sur place.

LES REDEVABLES PROFESSIONNELS DE LA CAP

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de redevables *(en milliers de personnes)*	100,5	100,1	100,8	nc	nc
Produit total *(en millions d'euros)*	101	105	108	117,1	118,6

Source : direction du budget.

2. Les dégrèvements décidés par l'État

Le compte de concours financiers est par ailleurs alimenté par un montant correspondant aux dégrèvements et remboursements de CAP décidés par l'État ; ce montant, budgété à l'action 12 du programme 200 *Remboursements et*

dégrèvements d'impôts d'État, rattaché à la mission *Remboursements et dégrèvements.*

Ces dégrèvements correspondent en premier lieu au **dispositif dit « de maintien des droits acquis »** appliqué à compter de 2005, prévu par le 3° de l'article 1605 *bis* du CGI à destination des personnes qui étaient exonérées de la redevance audiovisuelle au 31 décembre 2004.

Ce dispositif, prévu par l'article 41 de la loi de finances pour 2005 [(1)], était destiné à accompagner une réforme en profondeur de l'ancienne taxe parafiscale pour la transformer en imposition de toute nature, conformément au nouveau cadre posé par la LOLF.

Cette réforme s'est traduite par un rapprochement des conditions d'exonération de la CAP et de celles, plus restrictives, applicable pour la taxe d'habitation ; en effet, l'exonération de redevance audiovisuelle était ouverte aux personnes de plus de soixante-cinq ans n'ayant pas été imposées sur le revenu au titre de l'avant-dernière année ou de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de la même année.

Cette année, le montant des restitutions opérées au titre du maintien des droits acquis sera de surcroit impacté par la **mise en œuvre de l'article 75 de la loi de finances pour 2016** [(2)], qui vise d'une part à protéger les droits acquis des contribuables ayant bénéficié du maintien de leurs exonérations d'impôts locaux en 2014 et d'autre part à améliorer la situation des contribuables aux revenus modestes au regard de l'imposition locale.

Les effets des mesures de lissage des impôts locaux de 2014 et 2015 sur le paiement de la CAP

L'article 28 de la première loi de finances rectificative pour 2014 [(1)] a maintenu l'exonération de taxe d'habitation en 2014, pour les contribuables de plus de soixante ans, ainsi que pour les veufs et veuves, qui étaient exonérés en 2013 à raison de leur niveau de RFR, en application du 2° du I de l'article 1414 du CGI. Cet article a également prévu le maintien du dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public en 2014, pour ces mêmes contribuables.

Le maintien de l'exonération de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public a bénéficié en 2014 à 662 000 redevables. Toutefois, la mesure prévue par l'article 28 précité n'ayant qu'un caractère temporaire, à l'automne 2015, un certain nombre de contribuables âgés se sont trouvés assujettis à la taxe d'habitation et à la contribution à l'audiovisuel public, alors qu'ils en étaient exonérés jusqu'alors.

Afin de remédier à cette situation, l'article 75 de la loi de finances pour 2016 précitée a permis la mise en place de ce qu'il est désormais convenu d'appeler une « clause de grand-père » en deux volets :

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

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

– le premier volet permet de maintenir les droits acquis des personnes exonérées en 2013, en pérenisant les effets de l'exonération prévue par l'article 28 précité lorsqu'elles ont perdu le bénéfice de l'exonération du fait de la fiscalisation des majorations de pension et de la réforme de la demi-part « vieux parents ». À cet effet, les seuils du revenu fiscal de référence (RFR) conditionnant l'exonération de la taxe d'habitation ont été réhaussés pour ces seuls redevables ;

– le second volet, qui concerne l'ensemble des contribuables, vise à lisser les effets de seuil lors de l'entrée dans l'imposition locale grâce à la mise en place d'un dispositif « en sifflet ». En effet, lorsqu'un contribuable perd son exonération de taxe d'habitation, de taxe foncière et de CAP, les montants d'imposition à acquitter du fait de cette perte peuvent être considérables, souvent supérieurs à la hausse de revenu ayant généré cette perte.

L'article 75 permet donc aux contribuables ayant perdu le bénéfice de l'exonération de taxe d'habitation prévue en faveur des personnes aux revenus modestes de plus de soixante ans, veufs ou veuves, ou titulaires de l'allocation adulte handicapé (AAH), de conserver pendant deux ans le bénéfice de cette exonération, à laquelle est associé le dégrèvement de CAP. Il en est de même pour les contribuables bénéficiant de l'exonération de taxe foncière prévue en faveur des personnes aux revenus modestes de plus de soixante-quinze ans ou titulaires de l'AAH.

À l'issue de cette période de deux ans, la valeur locative utilisée pour établir la taxe foncière et la taxe d'habitation est réduite de deux tiers l'année suivante et d'un tiers l'année d'après. Ce dernier dispositif est toutefois sans impact sur le paiement de la CAP, dont la personne redevient redevable pour l'intégralité de son montant.

(1) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

Outre ces dispositif de maintien des droits acquis, le montant des dégrèvements versés au compte de concours financiers résulte par ailleurs à titre principal du dispositif en vigueur, qui permet d'exonérer ou de dégrevé les personnes visées précédemment en raison de leur situation actuelle et non de leur situation passée.

3. La taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE)

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 48 de la loi de finances pour 2016 précitée, le compte de concours financier est également alimenté par une partie du produit de la TOCE.

Cette taxe a été créée par l'article 33 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, dans le cadre d'une modification plus générale du financement de l'audiovisuel public impliquant, notamment, la suppression de la publicité après 20 heures sur France Télévisions et la restructuration de l'audiovisuel extérieur de la France.

Afin de compenser le surcoût budgétaire lié à cette suppression, cette loi a prévu la création de deux taxes, dont le produit vient abonder le budget général de l'État :

– la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, codifiée à l'article 302 *bis* KG du CGI ;

– la TOCE.

Cette seconde taxe pèse sur les services de communications électroniques, c'est-à-dire sur toute prestation qui, au moins à titre principal, permet l'émission, la transmission ou la réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images ou de sons, par voie électromagnétique. Cette définition exclut les services de télévision, de radios et de médias audiovisuels à la demande.

Elle est due par les opérateurs de communications électroniques tels que définis par l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques, qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électronique (ARCEP). La taxe est due à raison des services fournis en France, ce qui n'exclut pas les opérateurs dont le siège est installé à l'étranger.

Elle pèse sur le montant, hors TVA, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers auprès de ces opérateurs en rémunération des services de communications électroniques qu'ils fournissent.

Le taux de la taxe a été relevé par l'article 48 précité de 0,9 à 1,3 %.

PRODUITS DES TAXES SUR LA PUBLICITÉ ET SUR LES SERVICES FOURNIS PAR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

(en millions d'euros)

Taxe	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévisions)
Taxe sur la publicité	27,7	17,8	13,2	13	14	15,3	15,3	15
TOCE	185,9	255	251	179,7	253,9	212,7	201	306
Total	213,6	272,8	264,2	192,7	267,9	228	228	321

Source : direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC).

III. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE, ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

A. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE : L'AUGMENTATION DES RECETTES DE CAP

Le produit de la CAP a augmenté de manière tendancielle ces dernières années.

LE PRODUIT DE LA CAP EFFECTIVEMENT VERSÉ APRÈS IMPÔTS

(en millions d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
3 058,9	3 155,9	3 223,2	3 377,2	3 478,6	3 591,43	3 651,7	3 714

Source : DGMIC.

Les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus retracent les montants effectivement versés aux organismes publics, toutes taxes acquittées.

Ce montant net résulte de l'addition des recettes brutes de CAP et du montant correspondant aux remboursements et dégrèvements de CAP opéré à partir des crédits de la mission *Médias*. Sont déduits les frais d'assiette et de recouvrement, des coûts de trésorerie, ainsi que la TVA au taux de 2,1 % pesant spécifiquement sur les subventions versées à partir de ce compte en application de l'article 257 du CGI.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

Ressources	2013	2014	2015	2016	2017 (prévisions)
Encaissements bruts de redevance	**2 986,2**	**3 072,2**	**3 173,4**	**3 243,8**	**3 253,3**
Frais d'assiette et de recouvrement	28,2	28,4	28,2	28,2	28,6
Coûts de trésorerie	0,5	0,5	0,5	1,0	0,0
Encaissements nets de redevance	**2 957,5**	**3 043,3**	**3 144,7**	**3 214,6**	**3 224,7**
Compensation pour dégrèvement	490,2	507,8	522,1	513,8	567,3
Dotations aux organismes publics (TTC)	3 447,7	3 551,1	3 666,8	3 728,4	3 792,0
Dotations aux organismes publics (HT)	**3 377,2**	**3 478,6**	**3 591,4**	**3 651,7**	**3 714,0**

Source : DGMIC.

Il ressort en outre du tableau ci-dessous que l'augmentation du produit ne résulte que pour une petite partie de l'augmentation du nombre de redevables, qui reste relativement modeste depuis 2013.

ÉVOLUTION DES REDEVABLES DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions de personnes)

Redevables	2013	2014	2015	2016	2017 (prévisions)

Nombre total de redevables	26,86	27,07	27,30	27,52	nc
dont ceux résidant en métropole	26,23	26,44	26,66	26,88	nc
dont ceux résidant dans les départements d'outre-mer	0,626	0,63	0,64	0,64	nc

Source : DGMIC.

Cette augmentation résulte pour l'essentiel de l'augmentation régulière du tarif de cette contribution. Cette augmentation a concerné à la fois la métropole et l'outre-mer. Elle résulte à la fois de la **revalorisation automatique** en fonction de l'inflation et d'**augmentations complémentaires** décidées par le Gouvernement à échéances régulières.

LES AUGMENTATIONS SUCCESSIVES DE LA CAP

(en euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Métropole	118	121	123	125	131	133	136	137	139
Outre-mer	75	78	79	80	84	85	86	87	89
Montant résultant uniquement de l'indexation sur l'inflation	118	119	121	123	125	127	128	129	130

Source : DGMIC.

B. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE : QUEL IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA CRÉATION D'UNE CHAÎNE PUBLIQUE D'INFORMATION ?

L'augmentation de la CAP prévue par le présent article intervient alors que le lancement de la **chaîne publique d'information a été opéré le 1er septembre 2016.**

Il peut être tentant d'opérer un parallèle entre ces deux faits, parallèle qui est toutefois largement remis en cause par les analyses de notre collègue Jean-Louis Beffara, dans le rapport d'information consacré précisément aux enjeux financiers de la nouvelle chaîne publique d'information (1).

L'objet du présent rapport n'est pas de reprendre l'ensemble des éléments qui sont exposés dans ce rapport d'information mais davantage d'en extraire les **éléments qui permettent de décorréler l'augmentation de la CAP et la création de la chaîne**.

Ce rapport permet en premier lieu d'établir des comparaisons avec les autres chaînes d'informations, dont le budget est généralement compris entre 35 et 60 millions d'euros, tandis que les effectifs varient entre 200 et 387 équivalents temps plein (ETP).

---

(1) M. Jean-Louis Beffara, Rapport fait au nom de la commission des finances sur la nouvelle chaîne publique d'information en continu : enjeux et financement*, Assemblée nationale, XIVe législature, n° 3954, 13 juillet 2016.*

LES CHAÎNES PRIVÉES D'INFORMATION EN 2016

Chaîne	Budget 2016 *(en millions d'euros)*	Résultat net 2016	Effectif *(en ETP)*	Date de lancement
BFM TV	60	Bénéficiaire (depuis 4 ans)	387	Nov. 2005
I-télé	35	Déficit de 24 millions d'euros	300	Nov. 1999
LCI	36	Déficitaire	232	Juin 1994

Source : rapport précité de M. Beffara.

Compte tenu de ces éléments, le projet de budget de la nouvelle chaîne d'information, tel qu'analysé par le rapport de M. Beffara précité, peut paraître prudent :

– le principal poste de dépenses sera constitué par les effectifs, rapport évoquant **la mobilisation de 213 ETP ;** une partie importante de ces effectifs seront mobilisés par le biais de redéploiements de personnels d'autres acteurs de l'audiovisuel public ;

LES EFFECTIFS DÉDIÉS À LA NOUVELLE CHAÎNE D'INFORMATION

(en ETP)

ETP	France Télévisions	Radio France	FMM	INA	TOTAL
Nombre d'ETP dédiés/ajoutés	175	28	9	1	**213**
dont création	87,5	28	9	1	**125,5**
dont redéploiement	87,5	0	0	0	**87,5**
Part du redéploiement	50 %	0 %	0 %	0 %	**41 %**

Source : rapport précité de M. Beffara.

Du point de vue des effectifs, la nouvelle chaîne peut paraître sous-dimensionnée par rapport aux entreprises concurrentes ; il convient toutefois de noter qu'elle pourra s'appuyer sur des synergies au sein du secteur audiovisuel public difficiles à quantifier.

Selon le rapport précité, les dépenses d'investissement de la nouvelle chaîne devraient être limitées en 2016 :

– 5,73 millions d'euros pour France Télévisions ;

– 3,9 millions d'euros pour Radio France ;

– 30 000 euros pour France Médias Monde.

L'impact financier global de la nouvelle chaîne sur chacun des acteurs publics est évalué dans les deux tableaux ci-dessous.

SURCOÛT BRUT DE LA CRÉATION DE LA CHAÎNE D'INFORMATION EN CONTINU

(en millions d'euros)

Année	2016	2017	Après 2017
France Télévisions	12,8	24,3	25
Radio France	2,4	3,5	3,5
INA	1,3	1,3	1,3
Total	**16,5**	**25,6**	**29,8**

Source : rapport précité de M. Beffara.

SURCOÛT NET DE LA CRÉATION DE LA CHAÎNE D'INFORMATION EN CONTINU AVEC MUTUALISATION ET REDÉPLOIEMENTS

(en millions d'euros)

Année	2016	2017	Après 2017
Total	10,3	15,9	14

Source : rapport précité de M. Beffara.

IV. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AUGMENTATION DE DEUX EUROS DE LA CAP

Les **1° et 2° du I** du présent article prévoient :

– la fixation du montant de la CAP, dans l'article 1605 du CGI, à 138 euros (en métropole) au lieu de 137 euros actuellement. Corrélativement, la CAP est fixée à 88 euros en outre-mer contre 87 euros actuellement ;

– cette augmentation exceptionnelle s'ajoute à la revalorisation en fonction de l'inflation associée au projet de loi de finances. Compte tenu d'une hypothèse d'inflation retenue à 0,8 % dans le présent projet de loi finances, la revalorisation devrait être de 1,104 euro, chiffre qui est arrondi à un euro conformément au dernier alinéa de l'article 1605 du CGI ;

– cette revalorisation en fonction de l'inflation sera rendue effective par décret pris dans le courant de l'année 2017 ; au titre de l'année 2016, elle a été opérée par le décret n° 2016-775 du 10 juin 2016.

Les modalités d'évolution du montant de la CAP sont donc résumées dans le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DU TARIF DE LA CAP ENTRE 2016 ET 2017

(en euros)

Base juridique	LFI 2016	Revalorisation automatique par décret du 10 juin 2016	PLF 2017	PLF 2017 après revalorisation automatique par décret à venir
Métropole	136	137	138	139
Départements d'outre-mer	86	87	88	89

B. L'AJUSTEMENT DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

1. Les prévisions de recettes de la CAP en 2017

Le **2°** du **II** du présent article, tirant les conséquences de la revalorisation de la CAP, augmente de 3 214,5 à 3 224,7 millions d'euros le plancher de recettes garanties de cette taxe, soit une augmentation de **10,2 millions d'euros**.

LE PLANCHER DE PRODUIT DE LA CAP EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
2 329	2 561	2 652	2 764	2 903,6	3 028,8	3 149,8	3 214,5	3 224,7

Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

2. L'augmentation sensible des dégrèvements de CAP

Le **1°** du **II** présent article augmente en outre de 513,8 à 567,8 millions d'euros le plancher garanti de ressources à verser au compte de concours financiers au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts, soit une augmentation de **54 millions d'euros.**

LE PLAFOND DE REMBOURSEMENT DES DÉGRÈVEMENTS DE CAP FIXÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
561,7	561,8	569,8	526,4	544,1	527,3	517	513,8	567,8

Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

Cette forte augmentation résulte de la mise en œuvre, à compter de 2015, des **nouveaux mécanismes d'exonération de fiscalité locale mentionnés précédemment**, et dont l'impact budgétaire est mis en évidence dans le tableau ci-dessous.

DÉTAIL DES MONTANTS VERSÉS AU TITRE DES DÉGRÈVEMENTS DE CAP

(en millions d'euros)

Dégrèvement	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste	446	471	482	490	497	545
Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des droits acquis	53	50	46	27	16,8	22,3
Dégrèvement au titre des droits acquis en 2014/2015	–	–	–	–	nc	nc
Total	**499**	**521**	**528**	**517**	**513,8**	**567,8**

Source : direction du budget.

V. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

Lors de l'examen des projets d'articles successifs procédant à l'augmentation de la CAP, certains membres de la commission des finances se sont inquiétés, à juste titre, de l'impact de ces mesures sur le pouvoir d'achat des Français.

Il faut rappeler que, du fait des mécanismes de dégrèvement de CAP qui ont été renforcés en 2014 et 2015, environ **15 % du montant théorique recouvrable ne sera pas acquitté par les redevables aux revenus limités**.

Le plancher de revenus en deçà duquel est opéré le dégrèvement est défini par renvoi au dispositif du revenu fiscal de référence, soit :

– 10 686 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 2 853 euros pour chaque demi-part supplémentaire ;

– pour les personnes bénéficiant du dispositif mis en place en 2014 et 2015, 13 553 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 2 856 euros pour chaque demi-part supplémentaire.

Concrètement, une personne seule commencera à payer chaque mois, pour l'accès à l'ensemble des chaînes de l'audiovisuel public, une contribution fixe de 11 euros alors que son revenu mensuel de référence avoisine les 900 euros (et 1 130 euros pour les bénéficiaires du dispositif mis en place en 2014 et 2015). Dans le cas d'un couple, le revenu de référence sera de 1 130 euros également.

Une analyse plus détaillée de la répartition du produit de la CAP en fonction du niveau de revenu des redevables et de la composition du foyer serait certainement très intéressante ; malgré ses demandes, la Rapporteure générale n'a toutefois pas pu recueillir de données permettant un tel travail.

Malgré l'absence de ces données, la Rapporteure générale estime qu'au regard de l'augmentation de la CAP au cours de ces dernières années et de l'engagement pris par le Gouvernement lors du débat budgétaire de l'automne 2015 de ne pas procéder à de nouvelles augmentations de CAP, l'augmentation exceptionnelle d'un euro n'est pas souhaitable.

*

* *

La commission est saisie des amendements de suppression identiques I-CF 75 de M. Charles de Courson et I-CF 236 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Charles de Courson. L'amendement I-CF 75 tend à supprimer l'article 18, qui vise à augmenter de 2 euros, soit 1,5 %, le montant de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), laquelle s'élève actuellement à 139 euros en métropole et à 89 euros dans les départements d'outre-mer. Je

rappelle que cette cotisation s'établissait à 125 euros en 2012 ; elle aura donc subi, si nous adoptons cet article, une hausse de 14 euros au cours du quinquennat. En outre, cette mesure contredit les déclarations de M. Michel Sapin, qui affirmait, le 20 septembre dernier, que « *depuis le printemps 2014, le Gouvernement s'est efforcé de ne plus proposer au vote du Parlement de nouvelles hausses d'impôts ou de charges mais, au contraire, de les baisser* ». Nous proposons donc de maintenir le montant actuel de la redevance audiovisuelle, qui n'est d'ailleurs pas une redevance mais un impôt.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement I-CF 236 vise également à supprimer l'article 18 pour redonner du pouvoir d'achat aux Français. De fait, la contribution à l'audiovisuel public est devenue une variable d'ajustement : on ajoute un petit peu chaque année, sans compter que son montant est différent en métropole et outre-mer.

Mme la Rapporteure générale. Il a été décidé il y a plusieurs années que le montant de la contribution à l'audiovisuel public serait indexé sur l'inflation. L'an dernier, le Gouvernement s'était engagé à ne pas augmenter la redevance audiovisuelle hors cette revalorisation automatique. Or, cette année, s'ajoute à cette revalorisation une augmentation exceptionnelle. Demander aux seuls ménages de financer l'augmentation de la dotation à l'audiovisuel public me paraît contraire aux engagements pris l'an dernier. Néanmoins, je suis défavorable à ces amendements, auquel je préfère mon amendement I-CF 467 que nous allons examiner dans un instant.

M. le président Gilles Carrez. Excellent amendement !

La commission ***rejette*** *ces amendements.*

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques I-CF 467 de la Rapporteure générale et I-CF 76 de M. Charles de Courson et l'amendement I-CF 150 de M. Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Les amendements I-CF 467 et I-CF 76 visent à limiter l'augmentation de la contribution à l'audiovisuel public à la revalorisation automatique en supprimant l'augmentation exceptionnelle d'un euro.

Mme la Rapporteure générale. C'est exact.

La commission ***adopte*** *les amendements I-CF 467 et I-CF 76* ***(amendement n° I-319)****. En conséquence, l'amendement I-CF 150* ***tombe****.*

La commission examine ensuite l'amendement I-CF 468 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. L'augmentation d'un euro de la contribution à l'audiovisuel public que nous venons de supprimer devait rapporter

38 millions d'euros au budget de France Télévisions. Pour compenser ce manque à gagner, nous proposons d'adopter la même solution que l'an dernier, qui consiste à augmenter de 0,1 point la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) et à affecter le produit de cette augmentation au financement de France Télévisions.

M. Jean-Marie Beffara. En tant que rapporteur spécial des crédits de l'audiovisuel, je partage le souhait de la Rapporteure générale de limiter l'augmentation de la redevance à son indexation sur l'inflation – dont le principe a été décidé, je le rappelle à nos amis de l'opposition, en 2009. Je précise par ailleurs que les 63 millions supplémentaires destinés à l'audiovisuel public ne sont pas réservés à France Télévisions : Arte, qui a consenti des efforts importants ces dernières années, sera dotée de 10 millions d'euros supplémentaires consacrés à de nouvelles créations ; France Médias Monde pourra ainsi développer France 24 en espagnol, conformément à l'un des engagements du contrat d'objectifs et de moyens (COM) ; France Télévisions bénéficiera quant à elle de 38 millions supplémentaires, dont 20 millions sont fléchés sur la création ; Radio France percevra 5,5 millions d'euros supplémentaires, notamment pour honorer les engagements du COM en matière d'investissements, et TV5 Monde percevra 1,4 million d'euros supplémentaires, notamment pour sécuriser ses réseaux après l'attaque subie l'année dernière.

Nous pouvons nous accorder sur une dotation supplémentaire de 63 millions d'euros en faveur de l'audiovisuel public, composée, pour une part, de l'augmentation de la CAP, à hauteur d'un euro, liée à l'inflation et, pour une autre part, d'une affectation complémentaire de la TOCE. La question se pose, du reste, de savoir si elle doit prendre la forme d'une augmentation de cette taxe ou si elle doit être prise sur son rendement global actuel, qui est aujourd'hui de 300 millions d'euros. Mais nous sommes au début du processus d'élaboration du budget ; un dialogue s'engagera avec le Gouvernement. En tout état de cause, je suis favorable à l'adoption de l'amendement I-CF 468.

M. Charles de Courson. Madame la Rapporteure générale, vous écrivez dans l'exposé sommaire de votre amendement que « *dans le courant du débat parlementaire, il restera à ajuster, en fonction des calculs fournis par l'administration du budget, les montants nets de la CAP et des dégrèvements reversés au compte de concours financiers afin de financer les autres opérateurs de l'audiovisuel public* ». Avez-vous des informations supplémentaires sur ce point ?

Mme la Rapporteure générale. Non, aucune.

M. Razzy Hammadi. Ce débat me pose vraiment problème. On nous demande de voter des ressources supplémentaires pour l'audiovisuel public. Mais pour quels objectifs, selon quels principes ? Je salue l'amendement de la Rapporteure générale, grâce auquel nous tiendrons notre parole en n'augmentant pas la redevance.

Nous parlons de près de 70 millions d'euros. Mais, tout à l'heure, vous avez refusé un amendement qui aurait sauvegardé 2 500 emplois au nom de l'équilibre budgétaire. Parallèlement, l'État met sur la table 20 milliards d'euros pour le plan France Très Haut Débit – sujet dont il est notamment question dans la loi « Montagne », en discussion dans l'hémicycle en ce moment même. Et, maintenant, cet amendement vise à augmenter la TOCE pour une quarantaine de millions d'euros.

La méthode n'est pas bonne ! Je suis favorable à l'amendement de la Rapporteure générale, à condition qu'il soit gagé sur le tabac. C'est une question de cohérence. Ce n'est pas à nous, parlementaires, de garantir le financement d'actions qui ne devaient pas être menées et qui nous empêchent de tenir notre parole.

M. Jean-Marie Beffara. Cher collègue, ce qui engage le Gouvernement et le Parlement, ce sont les contrats d'objectifs et de moyens qui sont signés avec les opérateurs de l'audiovisuel public.

M. Razzy Hammadi. Ils ne sont pas signés par le Parlement !

M. Jean-Marie Beffara. Le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions a été approuvé ce matin même en commission des affaires culturelles. Je vous demande de me faire confiance sur ce point, mais nous pourrons en discuter si vous le souhaitez : pour la première fois, les trajectoires financières qui figurent dans les COM sont réalistes. Ainsi, le COM de France Télévisions repose sur une hausse de redevance strictement parallèle à l'inflation à partir de l'année prochaine, et il évalue les recettes publicitaires de façon très prudente. Il prend également en compte – sujet que j'ai évoqué avec Éric Woerth dans un rapport – le développement impératif des ressources propres, notamment par la valorisation des droits de production. Mais pour valoriser les droits de production, il faut produire… C'est pour cela qu'il faut donner un coup de pouce à la production de l'audiovisuel public – Arte, France Télévisions.

Il ne s'agit donc pas d'une décision prise à la légère ce soir.

La commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 468* ***(amendement n° I-320)****.*

Puis elle ***adopte*** *l'article 18* ***modifié****.*

*

* *

Après l'article 18

La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF 300 de M. Razzy Hammadi, I-CF 51 de Mme Véronique Louwagie et I-CF 428 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Razzy Hammadi. Comme promis tout à l'heure, lorsque j'ai évoqué la philosophie générale des amendements déposés sur la fiscalité agroalimentaire, je serai bref.

Cet amendement vise à supprimer la taxe sur les céréales : cette taxe à la production mine la productivité de nos entreprises et menace l'emploi, tout en ne rapportant à l'État que des sommes marginales. Il fait partie des quelques amendements que je souhaite maintenir. Il faut supprimer ces taxes absurdes.

Mme Véronique Louwagie. Mon amendement I-CF 51 a le même objet, celui de vous proposer d'adopter l'une des préconisations de notre rapport d'information. Cette taxe ne rapporte que 18 millions d'euros. Madame la Rapporteure générale, quels amendements pourraient être érigés en priorité par la commission des finances ?

Mme la Rapporteure générale. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, dans la mesure où aucun amendement n'a été déposé pour financer la suppression des taxes, j'émets un avis défavorable à l'amendement I-CF 51. Sur le I-CF 300, dans la mesure où un amendement qui suit, I-CF 306, propose en contrepartie une taxe sur le sucre, je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Dominique Lefebvre. Nous avons déjà eu ce débat tout à l'heure, et j'avais cru comprendre qu'un compromis était possible sur une réforme progressive, mais aussi sur la nécessité de trouver un équilibre financier. Je n'ai pas changé d'avis : pas plus que je ne voterai pour une taxe sur le sucre, je ne voterai pas ces amendements ce soir. À mon sens, ils devraient être redéposés en vue de la discussion en séance publique, afin de soulever le problème avec le Gouvernement. Il serait possible aussi d'essayer, d'ici à l'arrivée du texte dans l'hémicycle, de trouver des compensations à ces suppressions de taxes.

Sans proposition globale et équilibrée, je pense qu'il faut en rester à la position adoptée tout à l'heure.

M. Razzy Hammadi. Nous avons retiré tous ceux de nos amendements qui portaient sur la TVA, car nous comprenons que la démarche doit être progressive. Soyons honnêtes intellectuellement. Mais nous voulons préserver les amendements qui favorisent le *made in France*.

M. le président Gilles Carrez. Vous nous l'avez déjà expliqué tout à l'heure et tout le monde a bien compris. Le problème, c'est que votre amendement I-CF 306 – qui met en place une taxe sur le sucre – ne semble pas faire l'unanimité.

La commission ***rejette*** *successivement les amendements I-CF 300, I-CF 51 et I-CF 428.*

*

* *

Article additionnel après l'article 18
Suppression de la taxe sur les appellations d'origine et les indications géographiques protégées

Puis elle examine les amendements identiques I-CF 303 de M. Razzy Hammadi et I-CF 45 de Mme Véronique Louwagie.

M. Razzy Hammadi. Cet amendement vise à supprimer une taxe qui est le comble de l'absurdité, puisqu'elle pèse sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée. Cela n'a aucun sens : on ne crée pas ici une fiscalité pour son utilité, mais dans le seul but de compléter le financement de telle ou telle structure. Qui plus est, le produit de cette taxe est ultra-marginal, alors que nous avons voté tout à l'heure, en quelques minutes, des amendements qui coûtaient 20 à 30 millions. Nous tenons beaucoup à celui-ci.

Mme Véronique Louwagie. En effet. S'il fallait établir des priorités parmi nos propositions, je citerais sans doute la suppression de la taxe sur les farines, la suppression de la taxe sur les céréales et ce droit sur les produits qui bénéficient d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée – et qui ne rapporte que 7 millions d'euros.

Mme la Rapporteure générale. Sagesse.

La commission ***adopte*** *les amendements I-CF 303 et I-CF 45* ***(amendement n° I-321)****.*

*
* *

Après l'article 18

Les amendements I-CF 304 et I-CF 48 sont ***retirés****.*

*
* *

Article additionnel après l'article 18
Suppression de la taxe sur les produits de la mer

La commission examine alors les amendements identiques I-CF 305 de M. Razzy Hammadi, I-CF 49 de Mme Véronique Louwagie et I-CF 429 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Razzy Hammadi. Il s'agit de supprimer une taxe absurde sur des produits sains, les produits de la mer. Il ne faut dès lors pas s'étonner que nos marins-pêcheurs, transformateurs et autres se retrouvent exposés à la concurrence

d'autres produits qui ne respectent pas les mêmes normes. Cette taxe à faible rendement est imbécile.

M. le président Gilles Carrez. La taxe sur les crustacés l'était encore davantage…

Mme la Rapporteure générale. Avis de sagesse.

La commission ***adopte*** *les trois amendements I-CF 305, I-CF 49 et I-CF 429* ***(amendement n° I-322)****.*

*

* *

Article additionnel après l'article 18

Taux de la contribution des installations nucléaires pour le financement de l'Institut de radioprotection être sûreté nucléaire (IRSN)

Puis la commission examine, en discussion commune, les amendements identiques I-CF 259 de Mme Marie-Christine Dalloz et I-CF 227 de M. Charles de Courson ainsi que l'amendement I-CF 131 de M. Pascal Cherki.

Mme Marie-Christine Dalloz. Face à l'importance croissante des enjeux en matière de sûreté, de radioprotection et de sécurité nucléaire ainsi que des attentes de la société auxquelles l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) devra répondre dans les prochaines années, il est proposé de refonder le mécanisme de contribution en vigueur afin de permettre, sur la durée, d'assurer le financement de ses travaux résultant de l'activité des exploitants d'installations nucléaires de base du secteur civil : expertise et études associées, gestion de crise et surveillance de l'environnement.

M. Charles de Courson. On demande de plus en plus de choses à l'IRSN. Le Gouvernement a décidé d'y créer vingt emplois dans le projet de budget, mais ils ne sont pas financés. Le système actuel repose sur une somme forfaitaire par catégorie d'installations, à laquelle on peut appliquer, par décret, un coefficient multiplicateur de 1 à 2. Or on est déjà au plafond partout… C'est pourquoi je propose une réforme du barème de ces bases forfaitaires.

M. Pascal Cherki. Je n'ai rien à ajouter à l'excellent exposé de Charles de Courson : mon amendement I-CF 131 va dans le même sens.

M. Marc Goua. Les vingt postes seront financés par transfert du budget de Bercy vers celui du ministère de l'environnement. Cela fait des années que l'IRSN demandait vingt-quatre postes supplémentaires. J'ai vu hier son directeur, qui m'a confirmé qu'il y aurait un changement d'affectation budgétaire.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteure générale, la commission ***adopte*** *les amendements I-CF 259 et I-CF 227* ***(amendement n°°I-323)****, faisant* ***tomber*** *l'amendement I-CF 131.*

*

* *

Article additionnel après l'article 18

Transfert de recettes à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

Puis la commission examine l'amendement I-CF 157 de M. Olivier Faure.

M. Olivier Faure. Il s'agit de réparer un oubli. Depuis le 23 mars 2015, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) a été missionnée pour réguler les activités économiques dans le Tunnel sous la Manche sans que lui soient transférés les fonds bloqués au niveau de la commission intergouvernementale du Tunnel sous la Manche (CIG), qui reste compétente en matière de sécurité.

En vue d'un partage plus équitable, il serait bon de transférer 500 000 euros par an à l'ARAFER pour qu'elle puisse assurer ses missions.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteure générale, la commission ***adopte*** *l'amendement I-CF 157* ***(amendement n° I-324)****.*

*

* *

C. – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

Article 19

Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants

Le principe d'universalité budgétaire impose l'exigence de non-affectation qui conduit à présenter les recettes et les dépenses de façon autonome sans affecter aucune de celles-ci à l'une quelconque de celles-là.

Toutefois, par exception à ce principe, l'article 16 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [(1)] dispose : « *Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.* »

---

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

Par ailleurs, le 3° du I de l'article 34 de la même loi organique prévoit que « *la loi de finances de l'année comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget général de l'État* ».

En conséquence, l'objet du présent article est de confirmer, pour 2017, les affectations résultant de budgets annexes et de comptes spéciaux créés par les lois de finances antérieures.

Les budgets annexes et les différentes catégories de comptes spéciaux

Les budgets annexes et les comptes spéciaux constituent des exceptions au principe de non affectation du budget, c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter une recette à une dépense. Ils retracent ainsi certaines recettes et certaines dépenses du budget.

Les règles de création des **budgets annexes** sont prévues par l'article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ils peuvent être créés pour retracer les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résulstant de leur activité de production de biens ou de prestation de services.

Les différentes catégories de comptes spéciaux sont définies par les articles 19 à 24 de la LOLF.

Les **comptes d'affectation spéciale** retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Les **comptes de concours financiers** retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Ils sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les **comptes d'opérations monétaires** retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Les **comptes de commerce** retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux présente un caractère limitatif.

Ainsi, sont reconduits pour 2017 :

– deux budgets annexes avec, au total, des recettes affectées et des crédits de paiement de 2,3 milliards d'euros ;

– onze comptes d'affectation spéciale avec, au total, des recettes affectées de 76,8 milliards et des crédits de paiement de 76,1 milliards d'euros ;

– six comptes de concours financiers avec, au total, des recettes affectées de 127,2 milliards et des crédits de paiement de 126,9 milliards d'euros ;

– neuf comptes de commerce avec, au total, des autorisations de découvert de 20,3 milliards d'euros (dont 19,2 milliards pour la seule gestion de la dette et de la trésorerie de l'État) ;

– et trois comptes d'opérations monétaires avec, au total, des autorisations de découvert de 250 millions d'euros.

Cette confirmation doit s'entendre sous réserve des dispositions particulières qui pourraient être contenues dans la loi de finances issue du présent projet.

Ainsi, le présent projet de loi de finances créé, à l'article 25, un dixième compte de commerce intitulé *Soutien financier au commerce extérieur* avec une autorisation de découvert de 200 millions d'euros.

Au total, ces différents budgets annexes et comptes spéciaux constituent donc une exception importante au principe d'universalité selon lequel une recette particulière ne peut être affectée à une dépense particulière.

LISTE DES BUDGETS ANNEXES DU PLF 2017

Contrôle et exploitation aériens
Publications officielles et informations administratives

LISTE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE DU PLF 2017

Aide à l'acquisition de véhicules propres
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers
Développement agricole et rural
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage
Gestion du patrimoine immobilier de l'État
Participation de la France au désendettement de la Grèce
Participations financières de l'État
Pensions
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs
Transition énergétique

LISTE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS DU PLF 2017

Accords monétaires internationaux
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics
Avances à l'audiovisuel public
Avances aux collectivités territoriales
Prêts à des États étrangers
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

LISTE DES COMPTES DE COMMERCE DU PLF 2017

Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire
Couverture des risques financiers de l'État
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes
Opérations commerciales des domaines
Régie industrielle des établissements pénitentiaires
Renouvellement des concessions hydrauliques
Soutien financier au commerce extérieur

LISTE DES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES DU PLF 2017

Émission des monnaies métalliques
Opérations avec le Fonds monétaire international
Pertes et bénéfices de change

*

* *

La commission ***adopte*** *l'article 19* ***sans modification****.*

*

* *

Article 20

Réforme du compte d'affectation spéciale
Gestion du patrimoine immobilier de l'État

Le présent article élargit les dépenses du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* – ci-après CAS *Immobilier* – à des dépenses d'entretien, d'une part, et jusqu'au 31 décembre 2019 à des dépenses sur des infrastructures opérationnelles du ministère de la défense, d'autre part. Parallèlement, et pour garantir l'équilibre du CAS *Immobilier*, le présent article supprime la contribution obligatoire au désendettement de l'État et étend ses recettes aux redevances domaniales.

Ces mesures sont neutres budgétairement : l'ajout de recettes nouvelles au CAS *Immobilier* permet d'équilibrer les dépenses supplémentaires qu'il prend en charge en lieu et place du budget général.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le CAS *Immobilier* a été créé par l'article 47 de la loi de finances pour 2006 [1]. Il vise à financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs, tout en contribuant au désendettement de l'État. Il constitue, à ce titre, l'un des principaux instruments budgétaires de la politique immobilière de l'État.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Années	Recettes				Dépenses			Résultat
	Produits de cession	Versement du BG	FDC	Total	Dépenses immobilières	Contribution au désendettement	Total	
2006	798,9	0	0	798,9	225,3	68,5	293,7	505,2
2007	820,9	6,4	0,4	827,7	684,5	175,1	859,6	– 31,9
2008	395,3	1,5	0,3	397,1	305,7	51,2	357,0	40,1
2009	475,0	140,0	0,5	615,5	868,3	32,2	900,5	– 285,0
2010	502,3	89,1	0,9	592,3	567,9	44,9	612,8	– 20,5
2011	597,7	13,4	4,6	615,7	365,6	56,5	422,1	193,6
2012	514,7	22,7	9,7	547,1	400,0	61,4	461,4	85,7
2013	391,0	5,9	9,5	406,4	494,3	76,1	570,5	– 164,1
2014	506,1	10,8	15,6	532,5	499,3	76,6	575,9	– 43,3
2015	609,2	8,9	3,9	622,0	411,5	86,2	497,7	124,3
2006-2015	**5 611,1**	**298,7**	**45,4**	**5 955,3**	**4 822,5**	**728,7**	**5 551,1**	**404,2**

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

Depuis sa création, le CAS *Immobilier* a perçu 5,96 milliards d'euros de recettes et a permis le financement de 4,82 milliards de dépenses immobilières et de 0,73 milliard d'euros de contributions au désendettement. Il a été excédentaire à hauteur de 404,2 millions d'euros sur la période 2006-2015. Il a, par ailleurs, bénéficié en 2006 – lors de sa création – d'un report de crédits afférents à l'exercice 2005 de 415,2 millions d'euros. Il s'ensuit que le solde créditeur du CAS tel qu'il a été reporté par la loi de règlement du budget pour 2015 s'élève à 819,4 millions d'euros.

Actuellement, le CAS *Immobilier* fonctionne de la manière suivante :

– **en recettes**, il est alimenté principalement par des produits de cession immobilière, et de façon plus marginale par des fonds de concours et des versements du budget général ;

– **en dépenses**, il finance principalement des opérations d'investissement et, dans une moindre mesure, des contributions obligatoires au désendettement de l'État.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

A. LES RECETTES DU CAS *IMMOBILIER*

Les recettes inscrites au CAS sont :

– le produit des cessions des biens immeubles de l'État ainsi que des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État ;

– les versements du budget général ;

– les fonds de concours.

Le CAS *Immobilier* ne perçoit pas les redevances domaniales payées par les titulaires de baux, de permis d'occuper ou d'autorisation d'occuper des dépendances du domaine privé ou du domaine public de l'État. Ces redevances sont comptabilisées en recettes non fiscales du budget général de l'État.

La non-perception des redevances domaniales par le CAS *Immobilier* a pu être critiquée. Elle peut, en effet, inciter les gestionnaires à céder le patrimoine immobilier plutôt qu'à le louer. Or, « *l'alternative qui existe entre la cession d'un bien et sa valorisation locative mériterait d'être plus souvent explorée. De fait, une judicieuse valorisation locative – quitte à ce que celle-ci soit confiée à un tiers – est susceptible de produire davantage de recettes budgétaires à long terme* » qu'une cession pure et simple [(1)].

B. LES DÉPENSES DU CAS *IMMOBILIER*

Les crédits du CAS *Immobilier* sont répartis entre deux programmes : le programme 721 *Contribution au désendettement de l'État* et le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières*.

1. La contribution au désendettement de l'État (programme 721)

Le programme 721 a pour objet de retracer la contribution au désendettement de l'État permise par les cessions d'actifs immobiliers de l'État. Cette dépense est versée au budget général au titre des recettes non fiscales.

Cette contribution a été instaurée par l'article 195 de la loi de finances pour 2009 [(2)]. Fixée initialement à hauteur d'un minimum de 15 %, elle a été portée à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % à partir de 2014.

Cependant, de nombreuses exceptions sont prévues. Cette contribution ne s'applique pas aux produits de cession des immeubles occupés par certaines administrations et certains établissements publics, notamment le ministère de la

---

(1) MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2016*, annexe 16, Sénat, session ordinaire de 2015-2016, n° 164, 19 novembre 2015 (http://www.senat.fr/rap/l15-164-316/l15-164-316.html).*

(2) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

défense, le ministère des affaires étrangères, la direction générale de l'aviation civile, ou encore le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Extraits de l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006

La contribution au désendettement de l'État ne s'applique pas :

– aux produits de cession des immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2019 ;

– aux produits de cession des immeubles domaniaux situés à l'étranger et occupés par le ministère des affaires étrangères et du développement international, jusqu'au 31 décembre 2017, au-delà d'une contribution au désendettement au moins égale à 25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017 ;

– aux produits de cession des biens affectés ou mis à disposition des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs mentionnés au II de l'article L. 711-9 du code de l'éducation ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier par une délibération de leur conseil d'administration ;

– à la part des produits de cession de biens immobiliers appartenant à l'État affectés ou mis à disposition d'établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche qui contribue au financement de projets immobiliers situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national d'aménagement du plateau de Saclay ;

– aux produits de cession de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État occupés par la direction générale de l'aviation civile.

En pratique, compte tenu des nombreuses exceptions, le taux réel de contribution au désendettement a été en moyenne de 14 % sur les cinq dernières années.

CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DU CAS
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes du CAS issues des produits de cession	597,7	514,7	391,0	506,1	609,2
Contribution au désendettement	56,5	61,4	76,1	76,6	14,1
Part des recettes pour désendettement *(en %)*	9,4	11,9	19,5	15,1	13,9

Source : commission des finances.

2. La contribution aux dépenses immobilières (programme 723)

Les dépenses du programme 723 peuvent être des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées :

– à des opérations immobilières réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont l'État est propriétaire ou, lorsqu'il n'en a pas la propriété, sur des biens immobiliers figurant à l'actif de son bilan ;

– et à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État réalisées par des établissements publics et autres opérateurs de l'État.

Il s'agit donc de dépenses visant à augmenter la valeur du patrimoine immobilier de l'État.

En pratique, ces dépenses sont programmées en partie au bénéfice des administrations qui ont réalisé des cessions. De la sorte, le CAS incite à la rationalisation du parc immobilier, en organisant le retour d'une partie des produits de cessions immobilières au bénéfice des administrations occupantes.

Toutefois, une fraction de 20 % des produits de cession est mutualisée afin de permettre le financement sur les ressources du CAS de projets immobiliers au bénéfice d'administrations dépourvues de produits de cessions. Actuellement, les ministères ne bénéficiant pas de dérogations au titre de la contribution au désendettement de l'État (taux de 30 %) ne perçoivent donc que 50 % des produits de cessions qu'ils ont réalisés.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

Le patrimoine immobilier de l'État a été évalué à 58,4 milliards d'euros pour l'exercice 2015 (1).

La politique immobilière de l'État répond à des objectifs variés (A). Elle repose sur une maquette budgétaire complexe faisant intervenir une quarantaine de programmes, dont deux présentent une vocation interministérielle (B).

A. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE AUX FINALITÉS VARIÉES

La politique immobilière de l'État est une politique interministérielle mise en œuvre par le service France Domaine – un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFiP) – auquel s'est substituée la direction de l'immobilier de l'État créée par décret du 19 septembre 2016 (2).

---

(1) Valeurs brutes des terrains et du parc immobilier du Compte général de l'État*, exercice 2015.*

(2) Décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État.

Le document de politique transversale *Politique immobilière de l'État*, annexé aux projets de loi de finances, rappelle que les finalités de la politique immobilière de l'État sont de :

« – *permettre aux administrations de disposer d'un parc immobilier mieux adapté à leurs missions et aux réformes qu'elles doivent conduire, notamment, en offrant aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public, prenant en compte l'ensemble des normes applicables ;*

« – *disposer d'un parc immobilier moins coûteux, notamment, diminuer le coût de la fonction immobilière de l'État en allouant à ses services et ses opérateurs des surfaces rationalisées et des prestations mutualisées ;*

« – *favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public à l'occasion des cessions foncières induites par les évolutions des besoins des acteurs publics ;*

« – *valoriser le patrimoine immobilier afin, notamment, de céder les immeubles inadaptés ou devenus inutiles ;*

« – *disposer d'un parc immobilier en bon état et répondant aux objectifs de service public, de service aux usagers et d'un " État exemplaire " (respect des objectifs d'accessibilité et de performance énergétique et environnementale).* »

La participation au désendettement de l'État constitue également l'un des objectifs de la politique de cessions immobilières engagée par l'État.

B. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE COMPLEXE

Le document de politique transversale *Politique immobilière de l'État* dénombre quarante-quatre programmes budgétaires contribuant à la politique immobilière de l'État pour un total en crédits de paiement de 7,25 milliards d'euros prévus par le projet de loi de finances pour 2016. Avec les opérateurs, la politique immobilière de l'État représente plus de 10 milliards d'euros de dépenses annuelles.

Ces crédits sont répartis entre les différents programmes selon la nature de la dépense : dépenses de valorisation, dépenses d'entretien lourd et dépenses d'entretien courant.

RÉPARTITION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS DE DÉPENSES IMMOBILIÈRES

Type de dépenses	Programmes budgétaires
Dépenses de valorisation destinées à accroître la valeur vénale de l'immeuble	Programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* du CAS *Immobilier*
Dépenses d'entretien lourd destinées à maintenir la valeur vénale de l'immeuble (entretien préventif et correctif)	Programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*
Dépenses d'entretien courant de l'immeuble à la charge des administrations occupantes	42 programmes à vocation ministérielle

Ces crédits sont essentiellement répartis sur les quarante-deux programmes à vocation ministérielle (6,6 milliards d'euros) qui prennent en charge l'entretien courant des bâtiments.

Deux programmes présentent quant à eux une vocation interministérielle et sont gérés à ce titre par le service France Domaine :

– le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* du CAS *Immobilier* pour les opérations d'investissement et de valorisation ;

– et le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* pour les dépenses d'entretien lourd.

Le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* a été créé par la loi de finances pour 2009 [(1)]. Jusqu'en 2008, les administrations occupantes assuraient la totalité de l'entretien lourd de leurs immeubles à partir de leurs budgets ministériels.

Ce programme a notamment pour objectif d'améliorer la conservation du patrimoine immobilier de l'État. Il finance des opérations d'entretien préventif des bâtiments et de leurs contrôles réglementaires, ainsi que les travaux de rénovation thermique. Il finance aussi les besoins en entretien correctif, audits et expertises, remise en état de conformité.

PROGRAMME 309 *ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT*

(en millions d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crédits de paiements consommés	109,3	239,6	176,6	189,0	169,8	157,1	143,9

Source : rapports annuels de performances annexés aux lois de règlements des exercices 2009 à 2015.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les dispositions relatives aux dépenses et aux recettes du CAS *Immobilier*. Il relève donc du domaine exclusif des lois de finances (articles 19, 21 et 34 de la LOLF).

L'élargissement des dépenses prises en charge par le CAS *Immobilier* (A) serait compensé par un élargissement des recettes (B) et une suppression de la contribution obligatoire au désendettement (C).

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

BUDGET 2017 DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*

(en millions d'euros)

Année	Recettes			Dépenses			Résultat
	Produits de cession	Redevances domaniales	**Total**	Dépenses immobilières	Contribution au désendettement	**Total**	
2017	500	85	**585**	525	60	**585**	0

Source : présent projet de loi de finances.

À noter que l'option d'une suppression pure et simple du CAS a été écartée par le Gouvernement malgré une recommandation en ce sens de la Cour des comptes (D).

A. UN ÉLARGISSEMENT DES DÉPENSES PRISES EN CHARGE

1. Un élargissement permanent aux dépenses d'entretien lourd

Les dépenses de restructuration et d'entretien lourd jusqu'alors portées par le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* seraient désormais prises en charge par le CAS. Il s'ensuit que le programme 309 serait supprimé.

En d'autres termes, les deux programmes budgétaires à vocation interministérielle de la politique immobilière de l'État (les programmes 723 et 309) devraient fusionner. Les dépenses de valorisation et d'entretien lourd du patrimoine immobilier de l'État seraient ainsi prises en charge par le même véhicule budgétaire (à cette occasion, le programme 723 change de dénomination et s'intitulera désormais *Opérations immobilières nationales et des administrations centrales*).

Cette mesure est neutre pour le solde budgétaire. Il s'agit d'un simple transfert de dépenses du budget général vers le CAS. Ce transfert de dépenses est évalué à 135 millions d'euros par le Gouvernement.

2. Un élargissement temporaire aux dépenses sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale

Le présent article prévoit d'élargir les dépenses du CAS « *jusqu'au 31 décembre 2019* » aux « *dépenses d'investissement et d'entretien du propriétaire sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale* ».

Cette nouvelle dépense est en lien avec les recettes du CAS puisque celui-ci perçoit le produit des cessions d'infrastructures opérationnelles de la défense nationale (139 millions d'euros depuis 2011 selon le Gouvernement).

Cet élargissement des dépenses du CAS *Immobilier* a pour but de contribuer à la mise en œuvre de la loi de programmation militaire (LPM) [(1)].

(1) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

C'est la raison pour laquelle cet élargissement ne serait que temporaire et cesserait à fin 2019, soit l'horizon de la dernière loi de programmation militaire.

Les dépenses nouvelles en résultant pour le CAS ne sont pas mentionnées dans l'évaluation préalable du présent article. La loi de programmation militaire prévoit un niveau de consommation de 200 millions d'euros sur le CAS *Immobilier* en 2017.

Selon des informations recueillies par la Rapporteure générale auprès du Gouvernement, cet élargissement de dépenses « *n'impliquera pas nécessairement un surcroît de dépenses pour le CAS* ». Et, en tout état de cause « *la capacité du ministère de la défense à consommer sur ce support restera subordonnée aux produits de cession immobiliers de biens précédemment occupés par ce ministère* ».

B. UN ÉLARGISSEMENT DES RECETTES BÉNÉFICIANT AU CAS

Le présent article étend les recettes du CAS aux redevances domaniales jusqu'à présent comptabilisées en recettes non fiscales du budget général de l'État.

Le Gouvernement justifie cette mesure par le fait que « *l'affectation des seuls produits de cessions incitaient paradoxalement à céder le patrimoine de l'État même lorsqu'une location à un tiers pouvait être plus avantageuse financièrement pour l'État sur le long terme* » [(1)].

Cette mesure est neutre sur le solde budgétaire. Elle organise un transfert de recettes, évalué à 85 millions d'euros par le Gouvernement, du budget général vers le CAS. Autrement dit, ce dernier percevrait 85 millions d'euros de recettes supplémentaires tandis que le budget général serait privé d'une recette d'un montant équivalent.

C. LA FIN DE LA CONTRIBUTION OBLIGATOIRE AU DÉSENDETTEMENT PRÉLEVÉE SUR LES PRODUITS DE CESSION

Le présent article supprime, à compter du 1er octobre 2016, la contribution obligatoire au désendettement de l'État prélevée sur les produits de cession immobilière.

Selon le Gouvernement, une telle contribution ne se justifie plus. Elle réduit, en effet, la capacité d'action du CAS *Immobilier* et peut conduire à dégrader l'état du patrimoine immobilier de l'État.

Cette mesure devrait entraîner une perte de recettes pour le budget général d'environ 50 millions d'euros par an selon l'évaluation préalable du

---

(1) Annexe Évaluations préalables des articles.

Gouvernement. Elle aurait pour effet de diminuer corrélativement les dépenses du CAS sur le programme 721 pour un montant équivalent.

D. LA PROPOSITION DE SUPPRESSION DU CAS *IMMOBILIER* A ÉTÉ ÉCARTÉE

La Cour des comptes a envisagé la suppression du CAS au profit d'une gestion relevant exclusivement du budget général avec « *un programme budgétaire unique pour les dépenses immobilières, sous la responsabilité* » de la nouvelle direction de l'immobilier de l'État. Pour la Cour des comptes, « *ce programme pourrait recueillir les crédits d'investissement voire de fonctionnement immobiliers* ».

La Cour invoque trois arguments :

– la diminution des recettes du CAS dans la perspective d'une diminution des cessions ;

– la gestion éclatée et cloisonnée du CAS ne permettant pas une gestion centralisée et unifiée ;

– et, enfin, le constat de montages budgétaires de plus en plus complexes mobilisant plusieurs programmes.

Extraits de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la Cour des comptes

Si le CAS a permis en organisant un retour financier pour les ministères de dynamiser la gestion du patrimoine immobilier de l'État avec près de 6,47 Md€ de cessions depuis sa création, son fonctionnement risque d'être moins efficient à l'avenir.

Tout d'abord, le nombre de biens à céder va diminuer. Le volume des biens de l'État à vendre au 1er janvier 2011 était de 2 300, il n'était plus que de 1 292 au 1er janvier 2016. Les cessions les plus faciles et les plus valorisables sont pour l'essentiel déjà réalisées. Le taux de retour pour les ministères est fortement réduit si les biens font l'objet d'une cession sous le régime de la loi « Duflot » ; ce facteur va contribuer à diminuer les recettes du CAS.

La complexité des règles régissant le fonctionnement du CAS, le nombre importants de dérogations, sa structure budgétaire éclatée et cloisonnée, ne lui permettent pas d'exercer une gestion centralisée et unifiée des ressources.

Enfin, de nombreuses opérations immobilières reposent sur des montages budgétaires de plus en plus complexes mobilisant plusieurs programmes.

(…)

La création annoncée d'une direction chargée de la politique immobilière au sein du ministère des finances et des comptes publics doit être l'occasion de clarifier les circuits budgétaires relatifs à la politique immobilière de l'État afin de mettre en œuvre une gestion cohérente et efficiente.

Une solution envisageable pourrait consister à affecter directement au budget général les recettes de cessions immobilières à venir et à mettre en place un programme budgétaire unique pour les dépenses immobilières sous la responsabilité de cette nouvelle direction. Ce programme pourrait recueillir les crédits d'investissement voire de fonctionnement immobiliers, actuellement dispersés sur 44 programmes pour les ministères selon le document de politique transversale *Politique immobilière de l'État* dans un premier temps puis éventuellement ceux liés aux opérateurs afin d'offrir une véritable vision des enjeux budgétaires liés à cette politique.

Le Gouvernement a écarté cette option pour plusieurs raisons :

– l'affectation au CAS de nouvelles recettes est de nature de répondre à l'observation se laquelle ses recettes sont appelées à diminuer du fait de la diminution prévisible des produits de cession ;

– l'élargissement du CAS aux dépenses du programme 309 permet de concentrer sur un support budgétaire unique les crédits interministériels de la politique immobilière de l'État ;

– la mise en place de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), en lieu et place des différents comités qui préexistaient et qui intervenaient dans le domaine budgétaire, permet de renforcer le pilotage dans la gestion des projets et des crédits immobiliers ;

– la mise en place en 2016 des conférences immobilières, animées conjointement par la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État, répond au besoin d'avoir une vision consolidée de la dépense immobilière.

IV. L'IMPACT ATTENDU

La réforme proposée du CAS *Immobilier* s'inscrit dans un contexte plus général de réforme de la gouvernance de la politique immobilière de l'État avec la transformation du service France Domaine en direction de l'immobilier de l'État, rattachée à la direction générale des finances publiques.

La réforme de la gouvernance de la politique immobilière de l'État a été présentée lors du conseil des ministres du 20 janvier 2016. Elle vise à renforcer les acteurs en charge de cette politique. La rénovation du CAS constitue le volet budgétaire de cette réforme.

Extraits de la communication du Premier ministre au conseil des ministres du 20 janvier 2016

Le Gouvernement entend donner un nouveau souffle à sa politique immobilière.

(…)

Cette nouvelle étape se traduira par une évolution de l'organisation de la fonction immobilière.

Au sein du ministère des finances et des comptes publics, le service France Domaine sera érigé en une véritable direction immobilière de l'État, relevant de la direction générale des finances publiques. Cette direction s'appuiera localement sur un réseau de chefs de service régionaux disposant d'équipes renforcées et sur les préfets de région, qui représentent l'État propriétaire au niveau déconcentré. Les processus de décision seront revus, afin de faciliter la définition et l'application des normes immobilières par la nouvelle direction et les préfets de région. Enfin, la gouvernance interministérielle sera simplifiée et recentrée : une instance unique réunira les secrétaires généraux, sous le pilotage de la direction immobilière de l'État.

(…)

Le financement de cette politique sera repensé dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une mutualisation renforcée, afin de remédier à la dispersion actuelle des moyens, et d'acquérir la vision d'ensemble nécessaire à la définition d'une politique cohérente d'entretien et de valorisation. Les outils et la gouvernance budgétaires seront modernisés : la procédure budgétaire intégrera désormais un examen spécifique des dépenses immobilières, et une nouvelle maquette budgétaire sera mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2017.

C'est dans ce contexte que la direction de l'immobilier de l'État a été créée par décret du 19 septembre 2016 [(1)]. Elle se substitue au service France Domaine.

Cette réforme de la gouvernance s'accompagne d'une réforme de la maquette budgétaire.

Selon le Gouvernement, l'éclatement entre deux programmes (programmes 723 et 309) des crédits interministériels de la politique immobilière limite « *la capacité de l'État propriétaire à disposer d'une vision d'ensemble et à mobilier les moyens permettant de faciliter le financement d'opérations présentant un retour sur investissement élevé et démontré* » [(2)].

La simplification de la maquette budgétaire et l'unification des moyens interministériels (dépenses de valorisation et dépenses d'entretien lourd) doit permettre de gagner en efficacité et en lisibilité.

*

* *

(1) Décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État.

(2) Annexe Évaluations préalables des articles.

La commission ***adopte*** *l'article 20* ***sans modification****.*

*

* *

Article 21

Relèvement du plafond de recettes du CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*

Le présent article porte de 409 à 419 millions d'euros le plafond de recettes du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* – ci-après CAS *Radar* – au titre des amendes issues du système de contrôle-sanction automatisé, soit une hausse de 10 millions d'euros. Parallèlement, il augmente le plafond de recettes de la première section du CAS – la section *Contrôle automatisé* – de 10 millions d'euros, pour le porter à 249 millions d'euros au lieu de 239 millions d'euros précédemment.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le CAS *Radar* a été créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006 (1).

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIER* DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

Années	Recettes			Dépenses			Résultat
	Amendes forfaitaires du système de contrôle-sanction automatisé	autres amendes de la police de la circulation	**Total**	Dépenses de sécurité routière (programmes 751, 752, 753 et 754)	Contribution au dés-endettement (programme 755)	**Total**	
2006	140,0	0	**140,0**	84,0	0	**84,0**	**56,0**
2007	140,0	0	**140,0**	109,6	0	**109,6**	**30,4**
2008	194,0	0	**194,0**	157,1	0	**157,1**	**36,9**
2009	212,1	0	**212,1**	180,1	0	**180,1**	**31,9**
2010	212,1	0	**212,1**	200,3	0	**200,3**	**11,7**
2011	358,0	942,9	**1 300,9**	321,7	362,2	**683,9**	**617,0**
2012	352,0	944,1	**1 296,1**	916,8	458,6	**1 375,4**	**– 79,3**
2013	409,0	973,9	**1 382,9**	868,5	446,6	**1 315,1**	**67,8**
2014	409,0	907,0	**1 316,0**	918,1	414,8	**1 332,9**	**– 16,9**
2015	409,0	919,7	**1 328,7**	874,5	411,1	**1 285,6**	**43,1**
2006-2015	**2 835,2**	**4 687,6**	**7 522,8**	**4 630,7**	**2 093,3**	**6 724,0**	**798,6**

Source : lois de règlement du budget des années 2006 à 2015.

Le solde créditeur reporté du CAS *Radar*, tel qu'il résulte de la loi de règlement du budget de l'exercice 2015 (2), s'élève à 798,6 millions d'euros.

---

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(2) Loi n° 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

Ce solde reporté devrait encore progresser de 14 millions d'euros compte des prévisions d'exécution budgétaire actualisées pour 2016.

PRÉVISION BUDGÉTAIRE DU CAS *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIER* POUR 2016

(en millions d'euros)

Recettes			Dépenses			Résultat
Amendes forfaitaires du système de contrôle-sanction automatisé	Autres amendes de la police de la circulation	**Total**	Dépenses de sécurité routière (programmes 751, 752, 753 et 754)	Contribution au désendettement (programme 755)	**Total**	
409,0	963,5	1 372,5	918,0	440,5	1 358,5	14

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

Les recettes et les dépenses du CAS *Radar* sont ventilées au sein de deux sections, l'une dénommée *Contrôle automatisé*, l'autre *Circulation et stationnement routiers*.

La première section finance l'installation et l'entretien des radars ainsi que la gestion du système de permis à points. La deuxième section participe au financement de la généralisation du procès-verbal électronique et d'opérations visant à améliorer la sécurité routière. Elle contribue également au désendettement de l'État.

Le tableau qui suit récapitule les recettes et les dépenses sur chacune des sections du CAS *Radar* telles qu'elles ont été constatées en 2015 et telles qu'elles sont prévues pour 2016.

VENTILATION DES RECETTES ET DES DÉPENSES AU SEIN DES DEUX SECTIONS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIER*

(en millions d'euros)

Année	Recettes / Programmes budgétaires du CAS	1ère section *Contrôle automatisé*	2e section *Circulation et stationnement routiers*
2015 (loi de règlement)	Recettes *Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction*	239	170
	Recettes *Autres amendes de la police de la circulation*	–	919,7
	Total des recettes 2015 par section	**239**	**1 089,7**
	programme 751 *Radars*	182,4	–
	programme 752 *Fichier national du permis de conduire*	26,6	–
	programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*	–	30,0
	programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*	–	635,5
	programme 755 *Contribution au désendettement*	–	411,1
	Total des dépenses 2015 par section	**209,0**	**1 076,6**
2016	Recettes *Amendes forfaitaires perçues par la voie de*	239	170

Année	Recettes / Programmes budgétaires du CAS	1ère section *Contrôle automatisé*	2e section *Circulation et stationnement routiers*
(loi de finances)	*systèmes automatiques de contrôle et sanction*		
	Recettes *Autres amendes de la police de la circulation*	–	963,5
	Total des recettes 2016 par section	**239**	**1 133,5**
	programme 751 *Radars*	204,5	–
	programme 752 *Fichier national du permis de conduire*	20,5	–
	programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*	–	26,2
	programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*	–	666,8
	programme 755 *Contribution au désendettement*	–	440,5
	Total des dépenses 2016 par section	**225**	**1 133,5**

Source : rapport annuel de performances et projet annuel de performances.

A. LES RECETTES DU CAS *RADAR*

En recettes, le CAS *Radar* est alimenté par une fraction du produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction, ainsi que par une fraction non plafonnée du produit des autres amendes de la police de la circulation.

Le tableau qui suit récapitule les règles de ventilation des recettes du CAS *Radar*.

VENTILATION DES RECETTES AU SEIN DES DEUX SECTIONS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIER*

Recettes du CAS	Recettes 1ère section *Contrôle automatisé*	Recettes 2e section *Circulation et stationnement routiers*
amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction	239 millions d'euros	170 millions d'euros
autres amendes de la police de la circulation	–	Totalité sous déduction d'une fraction affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

Source : article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

1. Le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction

Le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction est affecté au CAS *Radar* dans la limite de 409 millions d'euros.

Ce plafond de recettes était à l'origine de 140 millions d'euros, avant d'être porté à 194 millions d'euros en 2008, 212,1 millions d'euros en 2009, 358 millions d'euros en 2011, 352 millions d'euros en 2012 et à 409 millions d'euros en 2013.

Actuellement, la fraction de recettes issues des amendes du système de contrôle-sanction automatisé est ventilée à hauteur de 239 millions d'euros au sein de la première section *Contrôle automatisé*, et à hauteur de 170 millions d'euros au sein de la deuxième section *Circulation et stationnement routiers*.

Le solde de ce produit est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

AFFECTATION DES AMENDES FORFAITAIRES PERÇUES PAR LA VOIE DE SYSTÈMES AUTOMATIQUES DE CONTRÔLE ET SANCTION

(en millions d'euros)

Année	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016 Prévision actualisée**	**2017 Prévision**
Rendement total	**619,9**	**579,3**	**611,7**	**642,2**	**672,3**	**843,6**
CAS Radar 1ère section	*172*	*239*	*239*	*239*	*239*	*249*
CAS Radar 2e section	*160*	*170*	*170*	*170*	*170*	*170*
Sous-total CAS RADAR	*352*	*409*	*409*	*409*	*409*	*419*
AFITF	*267,9*	*170,3*	*202,7*	*233,2*	*263,3*	*424,6*

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

2. Le produit des autres amendes de la police de la circulation

Le produit des autres amendes de la police de la circulation est intégralement affecté au CAS *Radar* à l'exception des fractions de ce produit affectées à l'AFITF.

AFFECTATION DES AUTRES AMENDES FORFAITAIRES ET DES AMENDES FORFAITAIRES MAJORÉES DE LA POLICE DE LA CIRCULATION

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision
Rendement total	**1 004,1**	**1 018,9**	**952,0**	**964,7**	**1 008,5**	**1 004,7**
CAS Radar 2e section	*944,1*	*973,9*	*907,0*	*919,7*	*963,4*	*959,7*
Fonds emprunts toxiques	*25*	*–*	*–*	*–*	*–*	*–*
*FIPD **	*35*	*45*	*45*	*45*	*–*	*–*
Budget général	*–*	*–*	*–*	*–*	*45*	*45*

** Fonds interministériel de la prévention de la délinquance.*

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

B. LES DÉPENSES DU CAS *RADAR*

1. La répartition des dépenses par programme et par section

Le CAS *Radar* prend en charge des dépenses afférentes à la politique de sécurité routière, réparties sur quatre programmes budgétaires, et contribue au désendettement de l'État au titre d'un cinquième programme budgétaire.

La première section *Contrôle automatisé* comprend deux programmes budgétaires : le programme 751 *Radar*, qui finance les dispositifs de contrôle automatisé de la vitesse sur les routes, et le programme 752 *Fichier national du permis de conduire*, qui prend en charge les dépenses de fonctionnement et de maintenance du système de gestion des points du permis de conduire.

La deuxième section *Circulation et stationnement routiers* comprend les trois autres programmes. Deux contribuent à la politique de sécurité routière : le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*, qui porte des crédits destinés à la généralisation du procès-verbal électronique aux collectivités locales, et le programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*, qui participe au financement d'opérations destinées à rendre plus sûrs la circulation et les transports en commun.

Enfin, les dépenses du programme 755 *Contribution au désendettement de l'État* sont affectées au budget général de l'État en recettes non fiscales.

2. Des dépenses majoritairement consacrées à la sécurité routière

La création du CAS *Radar* reposait sur la volonté de faciliter la compréhension de la politique de sanction aux infractions au code de la route. En substance, les recettes en provenance des radars routiers devaient prioritairement être affectées à des dépenses en vue de renforcer la sécurité routière. Dans les faits, environ 62 % des recettes du CAS *Radar* ont été affectées à des actions de sécurité routière et environ 38 % ont servi à améliorer le solde budgétaire de l'État.

UTILISATION DES RECETTES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIER DEPUIS SA CRÉATION

Recettes et dépenses	Recettes	Dépenses de sécurité routière	Contribution au désendettement de l'État	Solde reporté
En millions d'euros	7 522,8	4 630,7	2 093,3	798,6
En % des recettes	100	61,6	27,8	10,6

Source : calculs commission des finances sur la base des rapports annuels de performances annexés aux lois de règlement du budget des années 2006 à 2015.

II. LE CONTEXTE

Il ressort du dernier rapport de l'Observatoire national interministériel de sécurité routière [1] que :

– 3 616 personnes ont perdu la vie sur les routes de France en 2015 ;

– la mortalité routière a augmenté en 2015 pour la seconde année consécutive, fait inédit depuis 1979 ;

– la vitesse excessive ou inadaptée est la première cause d'accidents mortels selon les forces de l'ordre (32 % des accidents mortels) ;

– le coût total de l'insécurité routière est estimé à 32,8 milliards d'euros.

Le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) fixe les grandes orientations de la politique du gouvernement et les actions prioritaires. Le CISR du 2 octobre 2015 a fixé comme objectif de réduire la mortalité routière à moins de 2 000 personnes tuées sur les routes de métropole à l'horizon 2020.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les dispositions relatives aux recettes du CAS *Radar*. Il relève donc du domaine exclusif des lois de finances (articles 19, 21 et 34 de la loi organique relative aux lois de finances [2]).

Le dispositif proposé accroît de 10 millions d'euros les recettes de la section *Contrôle automatisé* du CAS *Radar.*

A. UNE OPTION ÉCARTÉE : L'UTILISATION DU SOLDE REPORTÉ DU CAS

Le solde reporté du CAS *Radar* est de 798,6 millions d'euros au 31 décembre 2015 et permettait donc largement de faire face à une dépense supplémentaire de 10 millions d'euros. Toutefois, par souci de lisibilité et de transparence, le Gouvernement souhaite que la section *Contrôle automatisé* du CAS *Radar* soit votée à l'équilibre, voire en excédent, indépendamment du solde créditeur reporté. Selon lui, cela permet d'assurer la cohérence entre, d'une part, la fraction du produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction affectée à cette section et, d'autre part, les dépenses qui sont inscrites sur les programmes de cette section.

---

(1) Observatoire national interministériel de la sécurité routière, La sécurité routière en France, bilan de l'accidentalité 2015 *:* *http://www.securite-routiere.gouv.fr/la-securite-routiere/l-observatoire-national-interministeriel-de-la-securite-routiere/accidentalite-routiere/bilans-annuels*.

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

B. UN RELÈVEMENT DU PLAFOND DES RECETTES ISSUES DES AMENDES PERÇUES PAR LA VOIE DE SYSTÈMES AUTOMATIQUES DE CONTRÔLE ET SANCTION

Le dispositif proposé consiste à augmenter de 10 millions d'euros les recettes de la section *Contrôle automatisé* du CAS *Radar* en provenance des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction.

Pour ne pas affecter la section *Circulation et stationnement routiers*, il est également prévu de relever de 10 millions d'euros le plafond global de recettes en provenance des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction.

PLAFOND DE RECETTES PAR SECTION DU CAS *RADAR* EN PROVENANCE DES AMENDES FORFAITAIRES PERÇUES PAR LA VOIE DE SYSTÈMES AUTOMATIQUES DE CONTRÔLE ET SANCTION

(en millions d'euros)

Évolution juridique	Plafond de recettes en provenance des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction (A= B +C)	Plafond de la 1ère section *Contrôle automatisé* (B)	Plafond de la 2e section *Circulation et stationnement routiers* (C)
État du droit	409	239	170
Droit proposé	419	249	170

Source : présent article.

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances prévoit de fusionner les programmes 751 et 752 de la première section en un seul programme *Structures et dispositifs de sécurité routières*. Il est prévu d'affecter 249 millions d'euros de crédits de paiement à ce programme soit l'exact montant des recettes de la première section.

La deuxième section est également équilibrée. En recettes, outre les 170 millions d'euros en provenance des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction, elle doit percevoir 959,8 millions du produit d'autres amendes la police de la circulation, soit au total 1 129,8 millions d'euros. En dépenses, les crédits de paiement affectés à des programmes de sécurité routière s'élèvent à 691 millions d'euros. Le solde, soit 438,8 millions d'euros, est affecté au désendettement de l'État.

VENTILATION POUR 2017 DES RECETTES ET DES DÉPENSES AU SEIN DES DEUX SECTIONS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIER*

Recettes / Programmes budgétaires du CAS	1ère section *Contrôle automatisé*	2e section *Circulation et stationnement routiers*
Recettes *Amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction*	249	170
Recettes *Autres amendes de la police de la circulation*	–	959,8

Total des recettes 2017 par section	**249**	**1 129,8**
programme 751 *Structures et dispositifs de sécurité routières*	249	–
programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*	–	26,2
programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*	–	664,8
programme 755 *Contribution au désendettement*	–	438,8
Total des dépenses 2017 par section	**249**	**1 129,8**

Source : présent projet de loi de finances.

IV. L'IMPACT ATTENDU

A. DES NOUVEAUX MOYENS POUR LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Les moyens supplémentaires prévus par le présent article doivent contribuer à atteindre l'objectif fixé par le CISR du 2 octobre 2015 de réduire la mortalité routière à moins de 2 000 personnes tuées sur les routes de métropole à l'horizon 2020.

Le dispositif doit, en effet, permettre le financement de **10 millions d'euros de dépenses supplémentaires** en vue du déploiement de radars autonomes et de la généralisation de l'externalisation des radars mobiles par le biais de marchés publics afin d'accroître le taux d'usage de ces équipements.

Il est précisé, dans l'exposé des motifs du présent article, qu'« *il s'agit notamment d'augmenter les contrôles sur les zones où les accidents sont particulièrement fréquents et où la vitesse est aujourd'hui peu contrôlée : chantiers routiers et réseau secondaire hors agglomération* ».

Le besoin de financement complémentaire s'inscrit dans la continuité des mesures décidées par le Comité interministériel de sécurité routière réuni par le Premier ministre le 2 octobre 2015. Ce comité a en effet décidé la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie radars qui repose sur les mesures principales suivantes :

– porter le parc de radars à 4 700 équipements d'ici fin 2018 ;

– multiplier par quatre le nombre des zones sécurisées par des dispositifs de contrôle automatisé, en installant notamment des radars « leurres » (il s'agit de créer des zones de contrôle de la vitesse, toujours signalées par un panneau, au sein desquelles des radars seront susceptibles d'être ou non présents) ;

– augmenter, au sein du parc, la proportion des radars autonomes déplaçables ;

– externaliser la conduite des véhicules radars afin d'augmenter le temps d'utilisation quotidien effectif de ces dispositifs qui, inférieur à deux heures par

jour actuellement, pourrait ainsi atteindre six heures dans un premier temps, puis huit heures en cible.

Le besoin de financement supplémentaire pour 2017 a été chiffré pour permettre notamment la mise en œuvre des opérations suivantes :

– l'acquisition et le déploiement de 150 nouveaux radars autonomes, le parc actuel étant de 250 équipements ; ces équipements, outre leur coût d'acquisition, nécessitent également des frais de déplacement des radars d'un emplacement à l'autre ;

– l'expérimentation de l'externalisation de la conduite des véhicules radars : cela implique, outre la rémunération de la société prestataire, de mobiliser des moyens financiers pour faire évoluer les équipements de contrôle afin de permettre l'automatisation des mesures de vitesse sans intervention humaine (les équipements intégreront en particulier les données des limitations de vitesse du parcours sous contrôle) ;

– la mise en place de 300 itinéraires sécurisés en sus des 100 existants (acquisition de panneaux pour signaler le potentiel contrôle (panneaux « leurres ») et installation d'emplacements destinés à recevoir des radars autonomes) ; une zone sécurisée représente en règle générale une distance de 30 kilomètres et comporte, en moyenne, une dizaine de panneaux.

B. UN IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE FAVORABLE

Outre la diminution du coût de l'insécurité routière, la mesure proposée devrait entraîner une augmentation des recettes issues du contrôle automatisé et créer 250 emplois nouveaux en 2017 dans le secteur privé en lien avec l'externalisation des radars mobiles. Cette mesure va consister à confier à des sociétés agréées la prestation de conduite des véhicules radars. L'expérimentation est prévue dans une première région à la fin du premier trimestre 2017 puis sera étendue à quatre autres régions d'ici la fin de l'année 2017 avant d'envisager une généralisation en 2018.

C. UNE MESURE QUI NE DEVRAIT PAS PÉNALISER L'AFITF

En première approche, le relèvement du plafond de recettes pourrait pénaliser l'AFITF. En effet, cette dernière perçoit le surplus des produits des amendes forfaitaires obtenues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction. À recettes et droit constant, la fraction des amendes revenant à l'AFITF devrait diminuer de 10 millions d'euros pour 2017.

Le Gouvernement indique toutefois, dans l'évaluation préalable du présent article, que la « *dynamique naturelle des recettes d'amendes* » devrait compenser cette diminution et permettre le maintien des moyens budgétaires alloués à l'AFITF.

*
* *

La commission ***adopte*** *l'article 21* ***sans modification****.*

*
* *

Article 22

Accroissement des recettes et élargissement des dépenses du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*

Le présent article prévoit de modifier, à compter de 2017 et pour les années suivantes, la fraction affectée au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (ci-après CAS *Transition énergétique*) :

– du produit de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) en la portant de 2,16 % à 26,64 % ;

– du produit de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites, et les cokes (TICC) en la portant de 100 % à 9,09 % ;

– et du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en la portant à 7,72 % de la part revenant à l'État au lieu de 1,2 % du rendement global actuellement.

RECETTES PRÉVISIONNELLES POUR 2017 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

(en millions d'euros)

Impôt	Rendement total prévu	Droit actuel		Droit proposé	
		Quote-part affectée au CAS	Montant prévisionnel affecté au CAS	Quote-part affectée au CAS	Montant prévisionnel affecté au CAS
TICFE	7 800	100 % sous déduction de 2 548 millions affectés au budget général	5 252	100 % sous déduction de 2 548 millions affectés au budget général	5 252
TICGN	1 400	2,16 %	30	26,64 %	373
TICC	11	100 %	11	9,09 %	1
TICPE	30 643 (dont 17 577 part État)	1,2 %	368	7,72 % de la part État	1 357
Total ensemble « TICFE-TICGN-TICC-TICPE »	***39 934***	***Total recettes du CAS « droit actuel »***	***5 661***	***Total recettes du CAS « droit proposé »***	***6 983***

Source : présent projet de loi de finances.

Ainsi, le présent article transfère 1 322 millions d'euros du budget général vers le CAS *Transition énergétique*.

Il prévoit aussi d'élargir très modérément (un million d'euros) le champ des dépenses prises en charge par le CAS en y incluant le coût des études préalables aux appels d'offre « *pour des installations produisant de l'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable* ». Ces dépenses sont actuellement prises en charge par le budget général.

DÉPENSES PRÉVISIONNELLES POUR 2017 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

(en millions d'euros)

Programmes du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*	**Droit actuel**	**Droit proposé**
Programme 764 *Soutien à la transition énergétique*	5 679,2	5 680,2
Programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*	1 303,0	1 303,0
Total	**6 982,2**	**6 983,2**

Source : calcul commission des finances et présent projet de loi de finances.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* a été créé par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 (1).

L'exercice 2016 est le premier exercice de fonctionnement du compte.

A. LES RECETTES DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Par ordre d'importance, les recettes du CAS *Transition énergétique* sont constituées par une fraction de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), de la TICPE, de la TICGN et de la TICC.

L'article 5 de la loi précitée a prévu des fractions d'affectation différentes pour l'année 2016, d'une part, et pour les années 2017 et suivantes, d'autre part.

FRACTION DU PRODUIT DES IMPÔTS AFFECTÉS AU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

Année	**2016**	**2017 et suivantes**
TICFE	Totalité du produit sous déduction de 2 043 millions d'euros reversés au budget général de l'État	Totalité du produit sous déduction de 2 548 millions d'euros reversés au budget général de l'État
TICPE	0 %	1,2 %
TICGN	2,16 %	2,16 %
TICC	0 %	100 %

Source : article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015.

Les prévisions de recettes en résultant sont récapitulées dans le tableau qui suit.

(1) Loi n° 2015-1789 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

PRÉVISIONS DE RECETTES AU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

(en millions d'euros)

Impôt	2016	2017
TICFE	4 373	5 252
TICPE	0	30
TICC	17	11
TICGN	0	368
total	**4 390**	**5 661**

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2015 et présent projet de loi de finances.

1. La taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité

Les dispositions relatives à la TICFE sont codifiées à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

La TICFE a fait l'objet d'une réforme importante applicable à compter du 1er janvier 2016 (1).

Auparavant limitée à certaines livraisons d'électricité (clients dont la puissance maximale souscrite était supérieure à 250 kilovoltampère), la TICFE a un champ d'application désormais beaucoup plus large. Elle est due par tous les fournisseurs d'électricité et les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins, quelle que soit la puissance souscrite par le consommateur final. Elle remplace, à ce titre, l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE), abrogée à compter du 31 décembre 2015.

Le tarif de la TICFE est de 22,5 euros par mégawatheure. Plusieurs exonérations et tarifs réduits sont prévus, notamment pour les activités électrointensives.

La TICFE est intégralement affectée au CAS *Transition énergétique*, sous déduction d'une fraction revenant au budget général de l'État de 2 043 millions en 2016 et de 2 548 millions d'euros à compter de 2017.

La TICFE est, ainsi, la plus importante recette du CAS *Transition énergétique*, avec 4 373 millions d'euros prévus pour 2016 et 5 252 millions d'euros pour 2017.

(1) Article 14 de la loi n° 2015-1789 de finances rectificative pour 2015 du 29 décembre 2015.

Explication de l'écart de recettes de TICFE entre 2016 et 2017

L'écart de recettes de TICFE entre 2016 et 2017 n'est pas dû à une augmentation de la fiscalité sur l'électricité mais s'explique pour des raisons techniques liées aux modalités de recouvrement.

Le rendement global de la TICFE a été initialement estimé par le Gouvernement à 8 031 millions d'euros en année pleine au titre de l'exercice 2016. Toutefois, le rendement budgétaire en 2016 devrait être limité à 6 401 millions d'euros, la différence avec le montant précédent se reportant sur l'année suivante.

En effet, seules les consommations de l'année 2016 qui donneront lieu à facturation ou acompte entre le 1er janvier et le 30 novembre 2016 pourront effectivement donner lieu à versement de TICFE au budget de l'État au cours de l'année 2016. Par ailleurs, la saisonnalité des consommations et les modalités de facturation des consommateurs finaux expliquent également cet effet report.

Il s'ensuit que les recettes du CAS *Transition énergétique* au titre de la TICFE vont progresser, par rapport à 2016, d'environ 20 % à compter de 2017.

2. 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'AFTIF. La part affectée au CAS *Transition énergétique* est de 0 % en 2016 et de 1,2 % en 2017.

TARIFS DE TICPE PAR LITRE DES PRINCIPAUX CARBURANTS EN 2016 ET 2017

(en euro, arrondi au centime le plus proche)

Carburant	Tarif 2016
Supercarburant sans plomb (SP 95-E5 et SP 98)	0,64
Supercarburant sans plomb (SP 95-10)	0,62
Gazole	0,50

Source : article 265 du code des douanes.

3. La taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)

La TICGN est régie par l'article 266 du code des douanes. Elle est collectée par les fournisseurs de gaz naturel auprès de leurs clients qui utilisent du gaz à un usage combustible. Le taux de la TICGN est de 4,34 euros par mégawattheure depuis le 1er janvier 2016. Des exonérations et tarifs réduits sont toutefois prévus.

La TICGN est intégralement affectée à l'État. La part affectée au CAS *Transition énergétique* est de 2,16 %.

4. La taxe intérieure sur les houilles, les lignites, et les cokes (TICC)

La TICC – dite aussi « taxe charbon » – 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 7,21 euros par mégawatheure depuis le 1er janvier 2016. 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 *Transition énergétique* est de 0 % en 2016 et de 100 % en 2017.

B. LES DÉPENSES DU CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le CAS *Transition énergétique* a été créé au 1er janvier 2016 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 (programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*).

1. Le programme 764 *Soutien à la transition énergétique*

Les crédits de ce programme ont vocation à financer les compensations versées aux fournisseurs d'électricité au titre de charges de service public de l'électricité afférentes au soutien aux énergies renouvelables. Ces dépenses sont donc des dépenses contraintes (compensation 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, pour EDF, du versement de ce « *complément de rémunération* » font l'objet d'une compensation *via* le programme 764

Les crédits inscrits sur le programme 764 pour 2016 s'élèvent à 3,65 milliards d'euros.

2. Le programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*

Entre 2009 et 2015, les recettes de 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 de ce programme 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 sur le programme 765 pour 2016 s'élèvent à 724 millions d'euros.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

La création du CAS *Transition énergétique* répond 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). Mais celui-ci n'est pas équilibré budgétairement à compter de 2017 en raison du caractère dynamique des dépenses qu'il doit financer (B) et de l'insuffisance de ses recettes (C). Pour réaliser cet équilibre, une fraction du surcroît de rendement de fiscalité liée à la trajectoire carbone doit lui être affectée (D).

A. UN FINANCEMENT DU SOUTIEN AUX ÉNERGIES RENOUVELABES MIEUX CONTRÔLÉ PAR LE PARLEMENT ET ÉLARGI AUX CONSOMMATIONS D'ÉNERGIE CARBONÉE

La création du CAS *Transition énergétique* 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 ;

– 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 contribution au service public de l'électricité (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 bio-méthane.

La création du CAS *Transition énergétique* a permis de mettre un terme à ce financement extrabudgétaire. Les charges de service public sont désormais compensées par l'État, ce qui permet une meilleure lisibilité et un meilleur contrôle du Parlement de ces dépenses.

De ce point de vue, le CAS *Transition énergétique* remplit parfaitement son rôle puisqu'il permet au Parlement de se prononcer annuellement sur les dépenses de soutien aux énergies renouvelables et de débattre de la juste contribution des différentes sources d'énergie (électricité, énergies carbonées) au financement de cette politique.

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 aux autres énergies dont les produits pétroliers et le charbon. Le CAS *Transition énergétique* comprend ainsi en recettes une fraction de la TICC et de la TICPE.

L'objectif affiché est d'affecter le produit de la hausse du prix du carbone au financement de la transition énergétique.

Une trajectoire carbone a ainsi été définie fixant la valeur de la tonne de carbone à :

– à 7 euros en 2014 ;

– à 14,5 euros en 2015 ;

– à 22 euros en 2016 ;

– à 30,50 euros en 2017 ;

– à 39 euros en 2018 ;

– à 47,50 euros en 2019 ;

– à 56 euros en 2020 ;

– et à 100 euros en 2030.

Cette composante carbone doit être intégrée, en loi de finances, aux tarifs des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques.

La trajectoire carbone pour les années 2014 à 2016 avait été adoptée par l'article 32 de la loi de finances pour 2014 (1). Celle concernant les années 2017 à 2019 a été adoptée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2015 (2). La trajectoire pour les années 2020 à 2030 n'a pas encore fait l'objet d'une traduction en loi de finances : elle est énoncée comme un objectif au sein de l'article 1er de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (3).

Le tarif des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles (TICPE, TICGN et TICC) est calculé de telle manière à inclure une part fixe et une part carbone, parfois dénommée « contribution climat énergie » bien que cette appellation n'ait pas d'existence juridique.

Ainsi, le tarif de la TICPE doit progresser pour les principaux carburants en 2017.

EXEMPLE DE TARIFS DE TICPE PAR LITRE DE CARBURANT EN 2016 ET 2017

(en euro, arrondi au centime le plus proche)

Carburant	Tarif 2016	Tarif 2017
Supercarburant sans plomb (SP 95-E5 et SP 98)	0,64	0,65
Supercarburant sans plomb (SP 95-10)	0,62	0,63
Gazole	0,50	0,53

Source : article 265 du code des douanes.

De même, le tarif de la TICGN doit passer de 4,45 à 5,88 euros par mégawatheure en 2017.

La fiscalité sur l'électricité, énergie largement « décarbonée » en France, doit en revanche rester stable.

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(3) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

3. Une stabilisation de la fiscalité sur l'électricité

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 mégawatheure.

Auparavant, la CSPE augmentait chaque année en fonction de l'augmentation 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, pétrole, gaz) 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 ».

4. 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 *Transition énergétique* a permis de sécuriser le remboursement de cette dette.

B. DES DÉPENSES DYNAMIQUES

Les dépenses prévues pour 2016 s'élèvent à 4,37 milliards d'euros, dont 3,65 milliards au titre du soutien aux énergies renouvelables (programme 764) et 724 millions au titre des engagements financiers liés à la transition énergétique (programme 765).

Elles devraient progresser fortement pour s'établir à 6,98 milliards d'euros en 2017, soit une hausse de 2,6 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE* ENTRE LA LOI DE FINANCES POUR 2016 ET LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)

Dépenses 2016	**4 374**
Extension en année pleine de la collecte de la nouvelle TICFE et de la nouvelle TICGN	+ 1 139
Augmentation des charges à compenser au titre du soutien à la transition énergétique	+ 891
Augmentation de l'annuité de remboursement à EDF du déficit de compensation	+ 765
Diminution des remboursements partiels de l'ancienne CSPE à la Caisse des dépôts	– 186
Dépenses 2017	**6 983**

Source : présent projet de loi de finances.

1. Une hausse des dépenses liée notamment à un effet de décalage de 1,1 milliard d'euros

Une partie de la hausse s'explique pour des raisons techniques.

Les dépenses du programme 764 correspondent aux charges de service public de l'électricité qui participent à la politique publique de transition énergétique, c'est-à-dire les dépenses de soutien aux énergies renouvelables.

Les crédits inscrits à ce titre pour 2016 s'élèvent à 3,63 milliards d'euros. Cela correspond à environ 77 % de la prévision de dépenses de la CRE au titre du soutien aux énergies renouvelables pour 2016 (4,72 milliards d'euros).

Il est également prévu une dépense de 17 millions d'euros au titre de l'achat de biogaz alors que les dépenses prévues à ce titre sont estimées à 23 millions d'euros par la CRE.

La différence entre les crédits prévus au programme 764 et les charges prévisionnelles de service public s'explique, selon le Gouvernement, par un décalage d'environ 20 % des dépenses prévues au titre de 2016 sur l'exercice 2017. Ce décalage est lui-même lié au décalage de perception des recettes (voir *supra*).

2. Une hausse des crédits de soutien aux énergies renouvelables de plus de 900 millions d'euros

Cette dynamique s'explique essentiellement par le soutien aux énergies renouvelables qui s'élevait à 582 millions d'euros en 2009 et devrait atteindre 4,7 milliards d'euros en 2016 selon la CRE. En 2017, ces dispositifs de soutien pourraient représenter un coût de 5,7 milliards d'euros, soit 891 millions d'euros de plus que ce qui a été prévu pour 2016 en loi de finances initiale.

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 (http://www.cre.fr/documents/deliberations/decision/cspe-2017).

3. Des engagements financiers en hausse de 0,6 milliard d'euros en raison de l'augmentation de l'annuité de remboursement du déficit de compensation d'EDF

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 devait s'élever en 2016 à 194 millions d'euros (au lieu de 463 millions d'euros prévus en loi de finances initiale) et à 1,2 milliard d'euros en 2017 (soit une hausse de 765 millions d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016).

Dans le même temps, les remboursements partiels de l'ancienne CSPE à la Caisse des dépôts et consignation devraient diminuer ce qui limite au total la hausse prévisible des engagements financiers en 2017 à environ 0,6 milliard d'euros.

C. DES RECETTES NOTOIREMENT INSUFFISANTES

Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 [(1)], la Rapporteure générale avait alerté sur le caractère notoirement insuffisant des recettes du CAS *Transition énergétique* pour 2017 :

« *Selon un calcul de la Rapporteure générale, l'équilibre du CAS* Transition énergétique *n'est pas assuré pour 2017 compte tenu du dynamisme des dépenses de soutien aux énergies renouvelables et du remboursement de la dette de l'État à l'égard d'EDF.*

« *Ainsi, en 2017, au moins 6,2 milliards d'euros de dépenses sont à prévoir (au moins 5 milliards d'euros au titre du soutien aux énergies renouvelables) et 1,2 milliard d'euros au titre du remboursement de la dette d'EDF selon des renseignements recueillis auprès de cette entreprise.*

« *Or, les recettes du CAS seraient limitées à 5,5 milliards d'euros.*

« *Ce déséquilibre est, en outre, appelée à s'accentuer avec la montée en puissance des énergies renouvelables prévue par la politique publique de transition énergétique.* »

---

(1) Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015*, Assemblée nationale, XIVe législature, n° 3217, 26 novembre 2015* : http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3282-tI.asp#P5808_322073.

En l'état du droit, les dépenses prévisionnelles du CAS sont désormais évaluées à près de 7 milliards d'euros pour 2017. Les recettes prévisionnelles du compte ne s'élèveraient qu'à 5,66 milliards d'euros si bien que le déséquilibre du compte dépasserait 1,3 milliard d'euros.

Or, l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) interdit le déséquilibre d'un compte d'affectation spéciale.

Extraits de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances

« *En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création.* »

D. LA TRAJECTOIRE CARBONE

Selon le Gouvernement, la hausse du prix de la tonne de carbone entre 2016 et 2017 représente un rendement supplémentaire de 2 034 millions d'euros.

RENDEMENT SUPPLÉMENTAIRE DU FAIT DE LA HAUSSE DU PRIX DU CARBONE EN 2017

(en millions d'euros)

Impôt	Surcroît de rendement prévu pour 2017
TICPE	1 705
TICGN	318
TICC	1
Total	**2 034**

Source : évaluation préalable de l'article.

L'affectation au CAS *Transition énergétique* du surcroît de rendement de fiscalité écologique liée à la trajectoire carbone est de nature à résoudre les difficultés de financement des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les recettes et les dépenses du CAS *Transition énergétique*. Il relève donc du domaine exclusif des lois de finances (articles 19 et 21 de la LOLF) et doit figurer en première partie (3° de l'article 34 de la LOLF).

Le dispositif proposé élargit modérément le champ des dépenses pris en charge par le CAS (A). Il a, surtout, pour effet d'accroître ses recettes d'environ 1,3 milliard d'euros. Cet accroissement de recettes s'effectue par modification de la quote-part du produit des impôts affectée au CAS (B).

A. UN ÉLARGISSEMENT MODÉRÉ DES DÉPENSES

Le présent article prévoit d'élargir très modérément le champ des dépenses prises en charge par le CAS en y incluant le coût des études préalables aux appels d'offre « *pour des installations produisant de l'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable* ».

Le surcroît de dépenses pour le CAS a été chiffré à un million d'euros dans l'évaluation préalable du présent article.

DÉPENSES PRÉVISIONNELLES POUR 2017 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

(en millions d'euros)

Programmes du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*	**Droit actuel**	**Droit proposé**
Programme 764 *Soutien à la transition énergétique*	5 679,2	5 680,2
Programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*	1 303,0	1 303,0
Total	**6 982,2**	**6 983,2**

Source : calcul commission des finances et présent projet de loi de finances.

B. UN ACCROISSEMENT IMPORTANT DES RECETTES

Le présent article prévoit de modifier, à compter de 2017 et pour les années suivantes, la fraction affectée au CAS :

– du produit de la TICGN en la portant de 2,16 % à 26,64 % ;

– du produit de la TICC en la portant de 100 % à 9,09 % ;

– et du produit de la TICPE en la portant à 7,72 % de la part revenant à l'État au lieu de 1,2 % du rendement global.

Il maintient en revanche inchangé la quote-part de TICFE revenant au CAS *Transition énergétique*. Le dispositif proposé a pour effet d'accroître les recettes du CAS d'environ 1,3 milliard d'euros par rapport aux recettes estimées en l'état du droit.

C. UNE AFFECTATION PARTIELLE DE LA TRAJECTOIRE CARBONE AU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

Le surcroît de rendement de la TICPE, de la TICGN et de la TICC lié à la trajectoire carbone est de 2 034 millions d'euros selon le Gouvernement.

En l'état du droit, il était prévu d'affecter 379 millions de ce surcroît de rendement au CAS *Transition énergétique*. Grâce au dispositif proposé, la part revenant au CAS *Transition énergétique* est de 1 731 millions d'euros, soit 85 % du produit de la hausse du prix du carbone.

Autrement dit, le dispositif proposé accroît les recettes du CAS de 1 319 millions d'euros grâce à une augmentation de la fraction qui lui est affectée du produit de la hausse du prix du carbone.

RENDEMENT SUPPLÉMENTAIRE DU FAIT DE LA HAUSSE DU PRIX DU CARBONE EN 2017

(en millions d'euros)

Impôt	Surcroît de rendement prévu pour 2017 « trajectoire carbone »	Part affectée au CAS *Transition énergétique* en 2017 en l'état du droit	Part affectée au CAS *Transition énergétique* en 2017
TICPE	1 705	368	1 357
TICGN	318	0	373
TICC	1	11	1
Total	**2 034**	**379**	**1 731**
		Augmentation des recettes du CAS par rapport à l'état du droit = 1 352 (1 731 – 379) **Part de la hausse du prix du carbone affectée au CAS = 85 % (1 701 / 2 034)**	

Source : évaluation préalable de l'article.

*

* *

La commission ***adopte*** *l'article 22* ***sans modification****.*

*

* *

Article 23
Modification du barème du malus automobile

Cet article vise à adapter en 2017 au progrès technologique le barème de la taxe dite « malus automobile », qui est perçue par l'État à l'occasion de l'acquisition de véhicules neufs. En effet, ce barème, progressif en fonction des émissions de dioxyde de carbone des véhicules, doit, du fait de la baisse des émissions moyennes des véhicules neufs, être régulièrement mis à jour afin que les recettes du « malus » puissent continuer à financer, par le biais du compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, les bonus accordés par l'État aux acquéreurs des véhicules dont les émissions sont les plus faibles.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Créé par la loi de finances rectificative pour 2007 du 25 décembre 2007 [(1)], le dispositif dit de « malus automobile », codifié à l'article 1011 *bis* du code général des impôts, prend la forme d'une taxe additionnelle à la **taxe perçue à**

(1) Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (article 63).

l'occasion de la délivrance de la « carte grise » d'un véhicule automobile neuf [1], pour les véhicules qui émettent le plus de dioxyde de carbone (CO_2). Cette taxe a une finalité écologique : inciter à l'achat de véhicules contribuant à amoindrir la contribution des transports au réchauffement climatique. Elle est conçue pour être le contrepoids fiscal de l'aide, dite « bonus automobile ». Cette dernière peut être versée aux acquéreurs des véhicules émettant le moins de CO_2, dans des conditions prévues par décret. Les recettes provenant du malus et les dépenses liées au versement des bonus ont vocation à s'équilibrer et sont, pour en faciliter le suivi budgétaire, inscrites dans un compte d'affectation spéciale.

L'article 1011 *bis* du code général des impôts précise que la taxe est recouvrée comme la taxe sur les cartes grises. Elle n'est pas due sur les cartes grises des véhicules spécialement aménagés pour les personnes handicapées ou acquis par des personnes invalides ou comptant dans leur foyer fiscal un enfant invalide. Le même article prévoit un tarif progressif pour cette taxe : en fonction des taux d'émission de CO_2 pour les véhicules livrés dans l'Union européenne (et dont les émissions ont ainsi été officiellement homologuées), ou en fonction de la puissance administrative du véhicule pour les autres véhicules.

La **progressivité des tarifs prévus en fonction des taux d'émissions de CO_2** repose sur le barème rappelé dans le tableau ci-après, qui comprend douze tranches. Il conduit actuellement à taxer à hauteur de 150 euros tout véhicule dont le taux d'émission dépasse 130 grammes par kilomètre, et à appliquer une taxe maximale de 8 000 euros aux véhicules dont le taux dépasse 200 grammes par kilomètre. Il convient de rappeler qu'en raison des progrès techniques régulièrement accomplis par les constructeurs automobiles pour réduire les émissions des véhicules, ce barème a dû être régulièrement « durci » depuis 2008 – année au cours de laquelle le malus ne débutait encore qu'à 161 grammes de CO_2 par kilomètre et le malus maximal de 2 600 euros n'était applicables qu'au-delà de 250 grammes de CO_2.

---

(1) La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (« cartes grises »), perçue par les régions et dont le tarif est fixé par les conseils régionaux en fonction de la puissance administrative des véhicules (exprimée en chevaux-vapeur), est prévue aux articles 1599 quindecies *à 1599* novodecies *du code général des impôts.*

BARÈME ACTUEL DU MALUS AUTOMOBILE
(pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception selon les règles de l'union européenne)

Taux d'émission de CO_2 *(en grammes par kilomètre)*	**Tarif de la taxe** *(en euros)*
Inférieur ou égal à 130	0
de 131 à 135	150
de 136 à 140	250
de 141 à 145	500
de 146 à 150	900
de 151 à 155	1 600
de 156 à 175	2 200
de 176 à 180	3 000
de 181 à 185	3 600
de 186 à 190	4 000
de 191 à 200	6 500
Supérieur à 200	8 000

Source : Légifrance.

Depuis 2009, les véhicules équipés pour pouvoir utiliser comme carburant du superéthanol E 85 (composé de 85 % de bioéthanol et de 15 % d'essence) bénéficient, par rapport aux tarifs prévus dans ce barème, d'un abattement de 40 %.

En outre, depuis cette même année, les familles nombreuses bénéficient d'une atténuation du barème : le taux de CO_2 pris en compte pour la détermination du tarif applicable est diminué de 20 grammes par enfant à charge au-delà du deuxième enfant. Cette prise en compte de la situation familiale peut conduire, par exemple, à abaisser le taux de CO_2 de 60 grammes pour une famille comptant cinq enfants. Elle n'est toutefois applicable que pour un unique véhicule comptant au maximum cinq places assises. Elle prend la forme d'un remboursement qui doit être demandé par le contribuable à son centre des finances publiques.

Selon une logique comparable, le barème de la taxe auxquels sont soumis les autres véhicules faisant l'objet d'une première délivrance de carte grise en France, est également progressif jusqu'à un tarif maximal de 8 000 euros. Il dépend toutefois non des émissions de CO_2, mais du nombre de chevaux-vapeur (CV) du véhicule. Ainsi, ces véhicules échappent à la taxe lorsqu'ils comptent moins de 6 CV et sont, dans l'hypothèse la plus défavorable, soumis à une taxe de 8 000 euros lorsque leur puissance dépasse 16 CV. Ce barème s'est lui aussi alourdi au fil du temps, puisqu'en 2008, aucune taxe n'était due sur les véhicules dont la puissance était inférieure à 8 CV et que la taxation maximale (déjà pour les véhicules comptant plus de 16 CV) ne dépassait pas 2 600 euros.

Enfin, depuis la loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011 [(1)], les propriétaires des véhicules, achetés à partir de 2012, qui émettent plus de 190 grammes de CO_2 par kilomètre sont tenus d'acquitter chaque année une taxe de 160 euros. L'article 1011 *ter* du code général des impôts soumet également à cette taxe forfaitaire les véhicules acquis entre 2009 et 2011, s'ils émettent plus de

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 (article 55).

245 ou 250 grammes de CO_2 par kilomètre (ce dernier seuil concernant uniquement les véhicules immatriculés en 2009).

Le **bonus automobile** que permettent de financer les recettes issues du malus automobile prend, quant à lui, la forme d'aides versées par l'Agence de services et de paiement (ASP) aux bénéficiaires. Ces aides peuvent aussi être versées au vendeur ou loueur du véhicule, qui dans ce cas en impute le montant sur la facture toutes taxes comprises (TTC) d'acquisition ou de location du véhicule. Dans la mesure où ce dispositif n'est pas fiscal mais budgétaire, il n'est pas régi par le code général des impôts mais par des articles réglementaires du code de l'énergie [(1)].

Depuis la dernière modification du bonus automobile issue d'un décret du 31 décembre 2015, l'aide atteint au maximum 6 300 euros pour un véhicule entièrement électrique, 1 000 euros pour un véhicule émettant entre 21 et 60 grammes de CO_2 par kilomètre (tranche correspondant essentiellement aux véhicules hybrides rechargeables) et 750 euros pour un véhicule hybride émettant moins de 110 grammes de CO_2 par kilomètre.

Cette aide peut en outre être complétée, en application de l'article D. 251-8 du code de l'énergie, par une **prime à la conversion** d'un montant allant de 500 à 3 600 euros lorsque l'acquisition d'un véhicule émettant moins de 110 grammes de CO_2 s'accompagne de la restitution (mise à la casse) d'un véhicule diesel immatriculé avant le 1er janvier 2001 – le but de ce dispositif, qui permet dans la meilleure hypothèse d'atteindre une aide totale de 10 000 euros, étant de favoriser le retrait des véhicules les plus polluants.

---

(1) Articles D. 251-1 à D. 251-13 du code de l'énergie.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Depuis sa création, le dispositif de bonus-malus a créé des incitations financières favorables à une modification des comportements d'achat des consommateurs et de l'offre des constructeurs automobiles en faveur des véhicules émettant le moins de CO_2. Combiné aux progrès technologiques enregistrés dans cette industrie (moteurs, aérodynamique et poids des véhicules notamment), ce succès explique que, comme le rappelle l'évaluation préalable de l'article, la moyenne des émissions de CO_2 des véhicules neufs vendus en France soit passée de 149 grammes par kilomètre à la fin de l'année 2007 à 111 grammes à la fin de l'année 2015. Cela représente ainsi une baisse de 38 grammes en l'espace de huit ans, soit près de 5 grammes par an, alors que la baisse n'était en moyenne que d'un gramme par an entre 2001 et 2007. Il s'agit en outre d'une bonne performance au niveau européen, puisque selon les statistiques du Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA), la moyenne des pays de l'Union européenne s'est établie en 2015 à 121 grammes de CO_2 par kilomètre. L'Union européenne reste mobilisée sur cette question, comme en atteste la publication par la Commission européenne, le 22 janvier 2014, de propositions pour établir le cadre de la politique climat-énergie à l'horizon 2030 : l'objectif serait ainsi que l'Union européenne parvienne, en une quinzaine d'années, à réduire de 40 % ses émissions de gaz à effet de serre, ce qui suppose de poursuivre les efforts dans le secteur des transports.

Il s'agit donc d'un **succès indéniable du point de vue de la contribution de la France à la lutte contre le réchauffement climatique**. Toutefois, ce mécanisme reste perfectible d'un point de vue environnemental et sanitaire : ainsi, depuis 2008, la focalisation du dispositif sur les seules émissions de CO_2, en ignorant les émissions polluantes des véhicules (NOx et particules en particulier), a eu pour effet indirect de favoriser l'achat de véhicules diesel, qui obtiennent généralement de meilleurs résultats que leurs équivalents essence en émissions de CO_2 mais présentent de sérieux inconvénients en termes de pollution atmosphérique, notamment en milieu urbain. Cet aspect a été en partie corrigé depuis deux ans, les véhicules diesel ayant été progressivement écartés de tout bonus.

D'une manière générale, les constructeurs automobiles français ont bien su s'adapter depuis 2008 au système du bonus-malus, en proposant une offre toujours plus performante sur le plan des émissions de CO_2, que ce soit grâce à l'amélioration des véhicules fonctionnant avec un moteur thermique ou avec le développement de véhicules hybrides ou entièrement électriques. Rappelons que, selon le CCFA, l'industrie automobile emploie en France, directement ou indirectement, environ 9 % de la population active : il s'agit donc d'un secteur essentiel pour le dynamisme de notre économie.

Sur le plan budgétaire, le dispositif du bonus-malus a longtemps été déficitaire, pâtissant en quelque sorte d'un effet d'orientation des comportements supérieur à ce qui était escompté : les bonus versés représentaient une enveloppe

budgétaire bien supérieure aux recettes réunies grâce au malus. Ainsi, la Cour des compte rappelle, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 pour le CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres* : « *Les premières années, le dispositif du bonus-malus a été fortement déséquilibré. De 2008 à 2011, le déficit cumulé a atteint 1,46 milliard d'euros. En 2013, des versements complémentaires (80 millions d'euros) du budget général à l'Agence de services et de paiement ont été nécessaires, les recettes du malus ne couvrant pas toutes les dépenses.* » Le dispositif est devenu légèrement excédentaire depuis 2014, sous l'effet des durcissements successifs du bonus et du malus et, en 2015, les recettes issues du malus se sont élevées à 301,5 millions d'euros, alors que les aides versées au titre du bonus n'ont pas dépassé 225,8 millions d'euros.

Toutefois, **cette situation budgétaire demeure fragile, parce que le rendement du malus a tendance à baisser et que les comportements d'achat des consommateurs restent difficiles à anticiper**. Ainsi, pour l'année 2015 par exemple, si le bonus moyen versé a été de seulement 2 116 euros (pour une prévision de 3 365 euros), le nombre de bénéficiaires a été 38 % plus élevé qu'attendu (89 831 personnes, pour une prévision de 65 000). Le rapport précité de la Cour des comptes indique que, pour l'année 2016, le taux moyen d'émission de CO_2 des véhicules neufs vendus en France pourrait être abaissé à 106 grammes par kilomètre. S'agissant du malus, la Cour observe, dans ce rapport, que ses recettes « *ont effectivement baissé de 10 % entre 2014 et 2015* » et que « *la part des achats de voitures affectées d'un malus est de 13,6 % en 2015, soit une baisse de 3,8 points par rapport à 2014* ». Le CCFA estime, pour sa part, que la proportion des immatriculations ayant donné lieu à l'application d'un malus est passé de 23,5 % en 2013, puis à 17,4 % en 2014 et 14,2 % en 2015, ce qui confirme que le malus actuel a progressivement moins de prise sur les achats effectifs de véhicules et mériterait d'être mis à jour.

RECETTES ISSUES DU MALUS AUTOMOBILE EN 2014 ET 2015

Année	2014	2015
Recettes issues du malus *(en millions d'euros)*	334,7	301,5
Nombre de contributeurs	305 776	306 366
Montant moyen du malus *(en euros)*	1 095	984

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 sur le CAS Aides à l'acquisition de véhicules propres.

L'évaluation préalable de l'article indique qu'« *à barème inchangé des bonus et des malus et en l'état actuel des prévisions d'immatriculation, le déséquilibre du CAS serait supérieur à 150 millions d'euros en 2017* » sous l'effet des évolutions de l'offre et des comportements d'achat. Cette prévision paraît *a priori* plausible au vu des évolutions constatées les années précédentes, même si elle repose sur des simulations dont la Rapporteure générale n'a pas à ce jour pu disposer. Une révision des barèmes du malus automobile apparaît donc nécessaire pour éviter qu'en 2017, les recettes qui en proviennent ne permettent plus d'équilibrer le coût des bonus qui seront versés.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

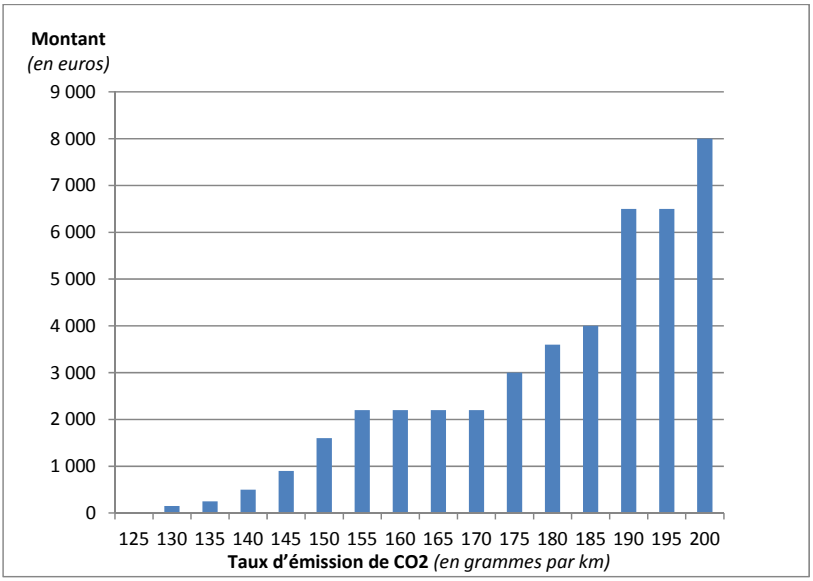
Le **1°** de l'article modifie le tableau figurant au *a)* du III de l'article 1011 *bis* du code général des impôts, afin de « durcir » le barème du malus applicable aux véhicules automobiles dont les émissions en CO_2 sont les plus élevées parmi ceux qui ont fait l'objet d'une « *réception communautaire* » au sens de la directive 2007/46/CE du 5 septembre 2007 [(1)]. Il s'agit ici, comme pour les précédentes mises à jour de ce barème, de tenir compte des progrès régulièrement accomplis par les constructeurs automobiles pour réduire les taux d'émissions des nouveaux véhicules mis sur le marché, et de sécuriser ainsi le futur financement du bonus automobile. Ainsi, le malus commencerait désormais à s'appliquer dès 127 grammes de CO_2 par kilomètre, alors qu'il ne débute actuellement qu'au-delà de 130 grammes. De même, le montant de taxe dû serait relevé pour les véhicules dont les émissions sont les plus fortes, puisque la tranche maximale serait atteinte dès 191 grammes par kilomètre (à comparer à 201 grammes actuellement) et que le montant dû dans ce cas passerait de 8 000 à 10 000 euros.

Par ailleurs, le barème comporterait désormais un total de soixante-six tranches, de façon à assurer une progressivité beaucoup plus fine et régulière du montant de taxe dû en fonction du taux d'émission de CO_2 des véhicules. Cela conduira à une entrée beaucoup plus douce dans le barème pour les véhicules dont les émissions sont proches de 130 grammes par kilomètre. Ainsi, alors que le barème actuel conduit à taxer d'un coup à 150 euros la délivrance de la carte grise à un véhicule émettant 131 grammes, et qu'aucune taxe n'est due à 130 grammes, avec le nouveau barème le montant de taxe passerait progressivement de 50 à 140 euros à mesure que les émissions progresseraient de 127 à 133 grammes par kilomètre.

---

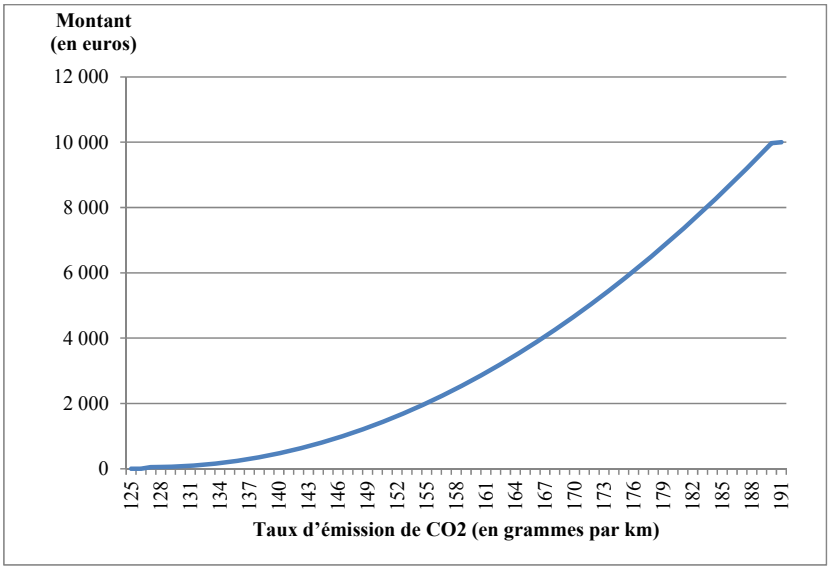
(1) Directive 2007/46/ CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0046&from=FR). L'article 3 de cette directive définit la « réception CE par type *» comme «* l'acte par lequel un État membre certifie qu'un type de véhicule, de système, de composant ou d'entité technique satisfait aux dispositions administratives et aux exigences techniques applicables *» en application de ses dispositions et des actes réglementaires énumérés dans ses annexes IV et XI.*

MONTANTS ACTUELS DU MALUS AUTOMOBILE EN FONCTION DES ÉMISSIONS DE CO_2 DES VÉHICULES RÉCEPTIONNÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE



Source : Légifrance.

NOUVEAUX MONTANTS DU MALUS AUTOMOBILE EN 2017 EN FONCTION DES ÉMISSIONS DE CO_2 DES VÉHICULES RÉCEPTIONNÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE



Source : présent projet de loi de finances.

Pour respecter les règles européennes de la concurrence, le nouveau barème proposé doit éviter de créer des distorsions injustifiées entre constructeurs, en taxant très différemment des véhicules dont les taux d'émission seraient en réalité proches. Or, de ce point de vue, le changement proposé, en définissant une progression rationnelle et régulière du tarif à chaque gramme de taux d'émission de CO_2 supplémentaire, paraît objectif et en progrès par rapport aux effets de seuil importants qui caractérisent certaines tranches du barème actuel (en particulier lors du passage de 185 à 186 grammes).

Le **2°** de l'article procède, selon la même logique que son 1°, à une mise à jour du barème du malus spécifiquement applicable aux véhicules automobiles qui n'ont pas fait l'objet d'une réception conforme à la réglementation applicable au sein de l'Union européenne, ce barème étant actuellement défini par le tableau qui figure au deuxième alinéa du *b)* du III de l'article 1011 *bis* du code général des impôts.

Pour ces véhicules, le tarif de la taxe continuerait à progresser en fonction de la puissance administrative des véhicules (nombre de CV) et le nombre de tranches demeurerait fixé à six, mais les montants de taxe applicables progresseraient selon le tableau suivant. En particulier, le montant maximal de la taxe, dû pour un véhicule dont la puissance dépasse 16 CV, passerait de 8 000 à 10 000 euros, ce qui représente une hausse de 25 % et permet de conserver un montant maximal aligné sur celui de la plus haute tranche du barème de droit commun.

BARÈME ACTUEL ET FUTUR DU MALUS EN FONCTION DE LA PUISSANCE POUR LES VÉHICULES NON RÉCEPTIONNÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Puissance administrative du véhicule *(en CV)*	**Montant actuel du malus** *(en euros)*	**Montant du malus applicable en 2017 avec la réforme proposée** *(en euros)*
Inférieure ou égale à 5	0	0
6 ou 7	1 500	2 000
8 ou 9	2 000	3 000
10 ou 11	3 600	7 000
12 à 16	6 000	8 000
Plus de 16	8 000	10 000

Sources : Légifrance et présent projet de loi de finances.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

Cet article a vocation à être complété par une mise à jour de la réglementation relative au bonus versé pour l'acquisition ou la location des véhicules les plus écologiques. Il devrait ainsi inciter les acheteurs à opter pour les voitures dont les émissions de CO_2 sont les plus basses. Ce dispositif devrait aussi guider les constructeurs automobiles pour faire évoluer leur offre en accordant une place accrue, en particulier, aux véhicules dits « hybrides rechargeables » ou entièrement électriques. À l'heure actuelle, les véhicules entièrement électriques ne représentent encore que 0,9 % des ventes d'automobiles en France (et

seulement 0,6 % des ventes dans le monde), mais ce segment est celui qui connaît la plus forte croissance du marché – les ventes ayant progressé, en 2015, de 63 % en France et de 70 % dans le monde. Par ailleurs, il est probable que la baisse des taux d'émission moyens de CO_2 des nouveaux véhicules vendus se poursuivra pour les véhicules thermiques, notamment parce qu'ils font de plus en plus fréquemment appel à l'hybridation ou aux technologies dites « *stop and start* ». Le durcissement progressif du malus comme du bonus automobile permet donc de guider l'industrie vers des évolutions technologiques qui sont des gisements de croissance à long terme et profitent à la fois à notre indépendance énergétique et à la lutte contre le réchauffement climatique.

Certes, il est dommage que les émissions polluantes des véhicules (particules et oxydes d'azote notamment) ne soient pas prises en compte dans le barème du bonus-malus, alors même que leur impact sur la santé humaine est avéré et que des inquiétudes ont été rendues publiques concernant les écarts constatés entre les performances des véhicules obtenues en laboratoire et celles recueillies en conduite réelle. Toutefois, les nouvelles normes actuellement préparées dans ce domaine par la Commission européenne devraient permettre de renforcer progressivement les exigences de dépollution dans ce domaine et d'aller vers plus de rigueur dans les mesures – ce qui aura d'ailleurs pour effet économique d'augmenter le coût de production des véhicules diesel (accélérant leur remplacement progressif par des véhicules fonctionnant à l'essence ou à l'électricité).

La meilleure progressivité du barème du malus, en évitant les effets de seuil du barème actuel, privera d'intérêt toute éventuelle stratégie de constructeurs qui voudraient optimiser les émissions de dioxyde de carbone de leurs véhicules dans le seul but qu'elles se situent juste en-dessous d'un seuil : ainsi, le système sera plus objectif et rationnel. Même si le barème envisagé comporte un plus grand nombre de tranches, il ne devrait pas en résulter pour les constructeurs une complexité réellement accrue – la lecture du tableau demeurant simple et permettant de préserver la pratique, pédagogique, de l'affichage des malus sur les lieux de vente des véhicules, afin que les consommateurs en prennent facilement connaissance.

Sur le plan budgétaire, l'évaluation préalable de l'article indique que l'évolution du barème du malus devrait permettre de dégager environ 124 millions d'euros de recettes supplémentaires au profit du CAS *Aides à l'acquisition de véhicules propres*, en tenant compte de la « *diminution structurelle* », constatée au cours des dernières années, du parc de véhicules dont la vente donne lieu à l'application d'un malus. Ces recettes supplémentaires seront effectivement bienvenues pour éviter que le budget général de l'État ne soit prélevé, en l'absence de ressources fiscales suffisantes, afin de rétablir l'équilibre du CAS. Même si l'orientation générale des prévisions budgétaires paraît *a priori* plausible, la Rapporteure générale n'a pas pu recevoir à ce jour du Gouvernement les précisions lui permettant d'en estimer la pertinence au vu des projections réalisées,

par catégories de véhicules, pour les ventes qui devraient intervenir en 2017 et 2018.

*
* *

La commission ***adopte*** *l'article 23* ***sans modification****.*

*
* *

Article 24
Aménagement des ressources du compte d'affectation spéciale
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs

Le présent article porte de 19 à 42 millions d'euros le montant de la fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) affectée au compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* – ci-après CAS *SNTCV* – soit une hausse de 23 millions d'euros.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le CAS *SNTCV* 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).

Le CAS *SNTCV* fonctionne de la manière suivante :

– **en recettes**, il est alimenté par une fraction du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), par le produit de la contribution de solidarité territoriale (CST) et par le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) ;

– **en dépenses**, il supporte la contribution versée par l'État visant à compenser le déficit d'exploitation des TET.

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS* 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**
2011-2015	143,0	511,0	830,0	**1 484,0**	**1 458,6**	**25,3**

Source : lois de règlement du budget des années 2011 à 2015.

En l'état du droit, les recettes du CAS *SNTCV* sont prévues à 335 millions d'euros pour 2016 et 2017 tandis que les besoins de compensation du TET sont évalués par le Gouvernement à 335 millions d'euros en 2016 et 358 millions d'euros en 2017.

A. LES RECETTES DU CAS SNTCV

1. La taxe d'aménagement du territoire

La taxe d'aménagement du territoire (TAT) a été instituée par la loi de finances pour 1995 (1). Elle est codifiée à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts.

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.

Le produit de la taxe est affecté :

– à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dans la limite d'un plafond de 610 millions d'euros (article 46 de la loi de finances pour 2012 (2)) ;

– et au CAS *SNTCV* dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances, initialement fixé à 35 millions d'euros avant d'être abaissé à 19 millions d'euros par l'article 55 de la loi de finances pour 2014 (3).

(1) Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(3) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DEPUIS 2011

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016 prévision	2017 prévision
Rendement total TAT	**576,9**	**570,2**	**573,2**	**589,5**	**605,2**	**608,0**	**643,0**
Affectation budget général	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*25,2*	*23,0*	*0,0*
Affectation CAS SNTCV	*35*	*35*	*35*	*19*	*19*	*19,0*	*42,0*
Affectation AFITF	*541,9*	*535,2*	*538,2*	*570,5*	*561,0*	*566,0*	*571,0*

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

2. La contribution de solidarité territoriale

La contribution de solidarité territoriale (CST) a été instituée, en même temps que le CAS *SNTCV*, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011. Elle est codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts.

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 réalisé 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.

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.

ÉVOLUTION DU TAUX DE LA CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE DEPUIS 2011

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Taux de la CST	2,279 %	2,888 %	1,905 %	1,944 %	1,994 212 %

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, et du 31 août 2015.

En pratique, le taux de la taxe est fixé en fonction de l'assiette déclarée pour obtenir le montant voté en loi de finances.

Cette taxe ne concerne aujourd'hui que la SNCF.

PRODUIT DE LA CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE DEPUIS SA CRÉATION EN 2011

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016 prévision	2017 prévision
Rendement total CST	105,8	135	90	90,1	90,1	116	116

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

3. La taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires

La taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (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 code général des impôts.

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. En pratique, cette taxe ne concerne aujourd'hui que la SNCF.

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. Le montant de la taxe est actuellement plafonné à 200 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU TAUX ET DU PLAFOND DE LA TAXE SUR LE RÉSULTAT DES ENTREPRISES FERROVIAIRES DEPUIS 2011

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Taux de la TREF *(en %)*	13	24,5	30,65	30,65	12,68
Plafond de la TREF *(en millions d'euros)*	75	155	200	200	200

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, et du 31 août 2015.

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. 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.

PRODUIT DE LA TAXE SUR LEE RÉSULTAT DES ENTREPRISES FERROVIAIRES DEPUIS SA CRÉATION EN 2011

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016 prévision	2017 prévision
Rendement total TREF	75,0	155,0	200,0	0,0	400,0	200,0	200,0

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteure générale.

B. LES DÉPENSES

Les dépenses prises en charge par le CAS *SNTCV* 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).

La compensation versée est déterminée selon une convention entre l'État et SNCF Mobilités du 13 décembre 2010 (1).

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

La politique des trains d'équilibre des territoires a pour but d'assurer « *un service grandes lignes rapide entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse* » et de permettre « *le désenclavement des territoires sur des liaisons interrégionales province-province* » (2).

« *Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) sont héritées d'une offre de trains " grandes lignes ", connus historiquement en France comme les trains " Corail " et dont le nom commercial est désormais " Intercités ", comme ailleurs en Europe. Sous cette appellation unique sont en fait regroupées 30 lignes très hétérogènes. De plus, de nombreuses dessertes TET sont assurées conjointement par des trains express régionaux (TER).* » (3)

Le CAS *SNTCV* a pour objet le financement du déficit d'exploitation de ces lignes, pour un montant de 330 millions d'euros par an environ.

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 d'accès au réseau à *SNCF Réseau* pour l'activité TET, pour un montant de 450 millions d'euros par an environ.

Les dépenses acquittées par l'État au titre de l'exploitation des TET, hors investissement, approchent donc les 800 millions d'euros par an.

Ceci représente environ 10,8 centimes d'euro par voyageur et par kilomètre en 2014, au lieu de 8,5 centimes d'euro en 2012. Cette hausse du coût

---

(1) Convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire du 13 décembre 2010 : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_publique_consolidee_SA_2014.pdf.

(2) Site internet du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-liaisons-ferroviaires-d.html.

(3) Rapport de la Commission « TET d'avenir » remis le 25 mai 2015 au secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_TET_d_avenir.pdf.

de la subvention par voyageur et par kilomètre s'explique par la baisse de la fréquentation (20 % depuis 2011) des lignes des TET qui a pour effet d'accroître leur déficit d'exploitation, notamment sur les trains de nuit. Le déficit des lignes de nuit représente environ 25 % du déficit de l'ensemble des lignes TET, alors même qu'elles ne représentent que 3 % des voyages (1,2 million de voyages de nuit sur 33,9 millions de voyages en TET) [(1)].

La hausse du coût de la politique des TET se répercute sur le CAS *SNTCV*. Celui-ci est déficitaire depuis 2014, même si son solde reporté, tel qu'il résulte de la loi de règlement du budget pour 2015, demeure créditeur à hauteur de 25,3 millions d'euros grâce aux excédents constatés sur la période 2011-2013.

Le Gouvernement a présenté une feuille de route « *pour un nouvel avenir des Trains d'équilibre du territoire* » le 7 juillet 2015 [(2)], 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.

Cette feuille de route prévoit également des investissements sur le matériel roulant et les infrastructures en vue de relancer la fréquentation des lignes structurantes de TET (3,5 milliards d'euros d'ici 2020).

Plusieurs évolutions de l'offre TET ont notamment été décidées. D'une part, la démarche de concertation État/régions a permis de trouver un accord avec la région Normandie en avril 2016 conduisant à terme à une reprise des lignes normandes par la région. Ces discussions se poursuivent actuellement avec les autres régions pour mettre au point des accords dans une logique similaire à la Normandie, afin de trouver les meilleures solutions de gouvernance pour les lignes, au cas par cas. Ces échanges devront être formalisés d'ici le 15 octobre 2016.

Le Gouvernement a confirmé par ailleurs qu'une nouvelle convention pour l'exploitation des trains d'équilibre du territoire sera signée cet automne entre l'État et SNCF Mobilités. Elle tiendra notamment compte des préconisations de l'audit confié par le Gouvernement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable, en vue de redresser dans la durée l'équilibre économique des TET, notamment par une politique commerciale dynamique et des efforts de productivité de l'opérateur.

---

(1) Idem.

(2) 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 :

http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Mise_en_oeuvre_de_la_feuille_de_route_pour_un_nouvel_avenir_des_TET_-_21-07-16.pdf.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les dispositions relatives aux dépenses et aux recettes du CAS *SNTCV*. Il relève donc du domaine exclusif des lois de finances (articles 19, 21 et 34 de la loi organique relative aux lois de finances [1]).

Le présent article prévoit de relever de 23 millions d'euros le produit de la TAT affecté au CAS *SNTCV*. Le produit de la TAT affecté au CAS *SNTCV* serait ainsi porté de 19 à 42 millions d'euros. Cette hausse est destinée à faire face à l'augmentation des besoins de compensation du déficit d'exploitation des TET, lesquels sont prévus 358 millions d'euros en 2017 au lieu de 335 millions d'euros en 2016 (+ 23 millions d'euros).

Le présent article devrait ainsi permettre d'assurer l'équilibre du compte en 2017.

ÉQUILIBRE DU CAS *SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS* PRÉVU POUR 2017

(en millions d'euros)

Évolution juridique	**Recettes**				**Dépenses**	**Résultat**
	Fraction TAT	CST	TREF	**total**		
2017 état du droit	19	116	200	**335**	**358**	**– 23**
2017 droit proposé	42	116	200	**358**	**358**	**0**

Source : présent projet de loi de finances.

IV. L'IMPACT ATTENDU

Le dispositif proposé permet d'accroître les recettes du CAS *SNTCV* sans augmenter la fiscalité applicable au secteur du transport ferroviaire (CST, TREF) ni celle applicable aux concessionnaires d'autoroutes (TAT). Il opère un simple transfert de recettes du budget général vers le CAS *SNTCV* de 23 millions d'euros.

En contrepartie, et compte tenu des dépenses nouvelles prises en charge par le CAS *SNTCV* en lien avec l'augmentation des besoins de compensation, le déficit budgétaire de l'État devrait se dégrader de 23 millions d'euros.

*

* *

La commission ***adopte*** *l'article 24* ***sans modification****.*

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

*

* *

Article 25

***Création du compte de commerce* Soutien financier au commerce extérieur**

Cet article crée un compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, destiné à retracer les flux financiers correspondant aux garanties accordées par l'État aux activités d'exportation. Il s'agit de la traduction budgétaire de la réforme des garanties publiques à l'exportation prévue aux articles 102 et 103 de la loi de finances rectificative pour 2015 (1).

Il conduit à transférer au bilan de l'État les réserves de la COFACE qui s'élèvent à 4,3 milliards d'euros. Ce transfert constitue une opération financière ; concrètement les 4,3 milliards d'euros transférés ne représenteront pas une recette publique supplémentaire en 2017 au sens de la comptabilité nationale.

I. LA RÉFORME DES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORTATION

A. LES DISPOSITIFS DE GARANTIE PUBLIQUE À L'EXPORTATION

Les garanties publiques sont des instruments par lesquels l'État ou une entité publique accorde sa garantie à une tierce personne, souvent une personne privée, en cas de survenance d'un événement. Il s'agit d'engagements hors bilan qui exposent l'État ou cette personne publique à un risque financier à plus ou moins long terme.

Les garanties publiques se sont développées en matière de commerce extérieur afin d'encourager les activités d'exportation française, dont les risques n'étaient pas pris en charge par le marché.

En 1949, l'État a confié à la Compagnie française pour le commerce extérieur (COFACE) la mise en œuvre des garanties publiques en faveur du développement du commerce international (2). Ces garanties publiques couvrent l'ensemble des besoins rencontrés par les exportateurs.

L'**assurance-crédit** couvre les exportateurs contre le risque d'interruption de leur contrat et les banques contre le risque de non-remboursement des crédits à l'exportation qu'elles octroient.

L'**assurance prospection** offre aux exportateurs un relais de trésorerie et une assurance contre l'échec de leurs actions de prospection à l'étranger. Ce

---

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(2) Loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à certaines dispositions d'ordre économique et financier, articles 16 et 17.

dispositif est réservé aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 millions d'euros.

La **garantie de change** vise à couvrir les entreprises exportatrices françaises contre la baisse éventuelle des devises de facturation des exportations.

La **garantie du risque économique**, proposée jusqu'en 2004, visait à protéger les exportateurs français pendant l'exécution de leurs contrats contre le risque d'accroissement de leurs coûts de revient.

La **garantie du risque exportateur** recouvre deux types de garanties :

– la garantie des cautions, qui permet de couvrir les banques qui émettent pour le compte des exportateurs des cautions de soumission, de restitution d'acompte ou de bonne fin exigées par l'acheteur ;

– la garantie des préfinancements, qui permet de garantir les prêts accordés par les banques aux exportateurs afin de financer leur besoin de trésorerie.

ENCOURS ET ENGAGEMENTS GARANTIS PAR LES PROCÉDURES COFACE

(en millions d'euros)

Sous-actions	2015	2016 (prévisions)
1. Assurance-crédit	75 509	70 422
dont moyen terme	*75 489*	*70 406*
dont court terme	*20*	*16*
2. Assurance prospection*	235	123
3. Garantie de change	629	439
4. Garantie du risque économique	0	0
5. Garantie du risque exportateur	1 787,40	1 616,63

** Pour cette procédure, il s'agit du budget accordé et non d'un encours.*

Source : COFACE - Direction des garanties publiques.

Les garanties publiques rapportent plus de 60 millions d'euros chaque année à la COFACE pour un chiffre d'affaires annuel moyen de 1 450 millions d'euros (soit 5 %).

B. LE TRANSFERT DES ACTIVITÉS DE GARANTIE PUBLIQUE DE LA COFACE À BPIFRANCE

La loi de finances rectificative pour 2015 a prévu le transfert des activités de garanties publiques de la COFACE à Bpifrance au plus tard le 31 décembre 2016 [(1)].

(1) Loi précitée, VI de l'article 103.

Depuis 1949, COFACE octroyait des garanties pour le compte de l'État en faveur d'entreprises exportatrices françaises [1]. Cependant, il est apparu nécessaire de rationaliser le paysage des acteurs institutionnels au service des entreprises afin d'accroître la visibilité de leur action.

Le rapport d'information consacré à l'évaluation du soutien public aux exportations, par nos collègues Jean-Christophe Fromantin et Patrice Prat relevait ainsi « *le manque de lisibilité du réseau de distribution des produits financiers proposés par le pôle étatique et la multiplicité des interlocuteurs institutionnels qui découragent les entreprises* » [2].

Le Gouvernement a annoncé le 23 février 2015 puis confirmé le 29 juillet 2015 sa volonté de transférer les activités de garanties publiques de la COFACE vers le groupe Bpifrance.

Cette démarche « *répond à la volonté de l'État de regrouper au sein du même établissement l'ensemble des dispositifs publics financiers de soutien au développement des entreprises* », selon les termes du ministre des finances et des comptes publics [3].

Il s'agit d'offrir un « guichet unique » aux entreprises, répondant à leurs différents problèmes de croissance, notamment à l'international. Cette offre de services diversifiée (dispositifs de soutien à la création, au développement, à l'innovation) devrait favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises à de nouveaux dispositifs, tels que les garanties publiques.

Une **filiale dédiée** a été **immatriculée le 16 décembre 2015** au registre du commerce et des sociétés, sous la dénomination **Bpifrance Assurance Export**. Celle-ci prend la forme d'une société par action simplifiée à associé unique (SASU), avec pour associé unique la société anonyme Bpifrance.

COFACE et Bpifrance ont signé, le 18 avril 2016, un accord relatif au transfert de la gestion des garanties publiques de COFACE à Bpifrance, dans le prolongement du protocole préliminaire qui avait été conclu avec l'État, le 29 juillet 2015. Le **transfert effectif d'activités** entre la COFACE et Bpifrance Assurance Export est prévu le **31 décembre 2016**, selon les informations transmises par le Gouvernement à la Rapporteure générale.

---

(1) En vertu des dispositions des articles L. 432-1 à L. 432-5 du code des assurances.

(2) MM. Jean-Christophe Fromantin et Patrice Prat, Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du soutien public aux exportations*, Assemblée nationale, XIVe législature, n° 1215, 4 juillet 2013.*

(3) Communiqué de presse du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, 29 juillet 2015.

C. LE PASSAGE D'UNE GARANTIE OBLIQUE À UNE GARANTIE DIRECTE DE L'ÉTAT

Le transfert des activités de garanties publiques s'accompagne d'une modification importante de la nature de ces garanties.

Le schéma de garantie publique était jusqu'à la loi de finances rectificative pour 2015 dit « oblique », c'est-à-dire indirect. Ainsi, la garantie de l'État n'était pas directement accordée aux bénéficiaires, mais à la COFACE. Celle-ci apportait ensuite sa garantie aux entreprises exportatrices, sous le contrôle et pour le compte de l'État, mais en son nom propre.

Cette structure indirecte de garantie publique nuisait à la lisibilité et à la compétitivité des financements en crédit-export. Un certain nombre de banques et d'investisseurs refusaient de financer des crédits-exports français ou avec un surcoût, considérant les garanties de la COFACE comme non souveraines.

Le secteur de l'aéronautique pâtissait en particulier de cette situation, avec une perte de compétitivité des financements français estimée à environ 3 à 10 points de base de taux d'intérêt selon la direction générale du Trésor.

La loi de finances rectificative pour 2015 a prévu un dispositif de garantie publique où **l'État apporterait directement sa garantie au bénéficiaire**. Ainsi, les opérations seront désormais garanties par Bpifrance Assurance Export, sous le contrôle, au nom et pour le compte de l'État. Les modalités de décisions relatives à l'octroi de la garantie sont identiques au régime antérieur, elles sont prises par le ministre chargé de l'économie après avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur.

En vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article R. 442-7-2 du code des assurances, dans les conditions établies et sous certains seuils fixés par les ministres, des garanties peuvent être octroyées par l'organisme agissant en délégation. L'organisme doit alors rendre compte de ces décisions au ministre.

Bpifrance Assurance Export sera mandataire et représentant de l'État. Ce système de garantie directe de l'État correspond au modèle pratiqué au Royaume-Uni, ou en Allemagne. Pour l'État, cette modification n'entraîne pas de conséquence dans la mesure où les garanties correspondaient déjà à des engagements hors bilan de l'État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le cadre du système actuel de garantie dite « oblique », la garantie de l'État consistait à maintenir une dotation suffisante sur le compte dit « compte État » géré par la COFACE. L'abondement de ce compte était issu soit de crédits budgétaires inscrits sur le programme *Appels en garantie de l'État* de la mission

Engagements financiers de l'État, soit de prélèvements en recettes du budget général.

Le passage à un système de garantie directe de l'État conduira à une inscription des flux financiers en dépenses et en recettes de l'État. Dès lors, il apparaît que la création d'un compte de commerce *ad hoc* facilitera le suivi et le contrôle des flux financiers, en particulier par le Parlement.

A. LA CRÉATION D'UN COMPTE DE COMMERCE DÉDIÉ

Le **A** du **I** du présent article prévoit la création du compte de commerce intitulé *Soutien financier au commerce extérieur* à compter du 1er janvier 2017. Les comptes de commerce sont régis par l'article 22 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (1), qui prévoit qu'ils « *retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale* ». La création d'un compte de commerce relève de la compétence exclusive des lois de finances, aux termes de l'article 19 de la LOLF.

1. Le compte retracera les activités de la COFACE transférées à Bpifrance Assurance Export

Le **B** du **I** précise que ce compte retracera les recettes et les dépenses en application du dernier alinéa de l'article L. 432-1 et de l'article L. 432-2 du code des assurances, issues du transfert des activités de la COFACE vers Bpifrance Assurance Export.

Ces articles ont intégré une nouvelle activité de garantie publique relative aux « *opérations de financement de l'acquisition par des entreprises françaises de navires ou d'engins spatiaux civils produits en France par des entreprises françaises en concurrence avec une entreprise bénéficiant d'un soutien public à l'exportation* » (2). Cette nouvelle activité de garantie publique a été prévue à l'article 102 de la loi de finances rectificative pour 2015 afin d'accroître la compétitivité des acteurs du secteur. Il s'agissait également de s'aligner sur des pratiques de garantie publique en vigueur par exemple en Grande-Bretagne, en Italie, en Suède, en Australie, ou au Japon.

Le décret d'application de cet article a été publié au *Journal officiel* le 25 septembre 2016 (3), précisant les conditions d'octroi de la garantie de l'État pour les opérations d'acquisition par des entreprises françaises auprès de fournisseurs français en concurrence avec une entreprise étrangère bénéficiant d'un soutien public à l'exportation.

---

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

(2) Article L. 432-2 du code des assurances, 1° a ter.

(3) Décret n° 2016-1245 du 22 septembre 2016 relatif à l'octroi de la garantie de l'État pour des opérations d'acquisition par des entreprises françaises de navires ou d'engins spatiaux civils produits en France.

2. Le compte retracera le dispositif de garantie de l'État par l'intermédiaire de la Caisse française de développement industriel (CFDI)

Par ailleurs, le compte de commerce intégrera également les garanties de l'État bénéficiant aux établissements finançant les entreprises du secteur de la construction navale pour les opérations dont le prix de vente est supérieur à 40 millions d'euros [1]. La loi de finances rectificative pour 2015 a remplacé le dispositif de garantie oblique passant par la Caisse française de développement industriel (CFDI) par un régime de garantie directe de l'État. Le plafond de la garantie de l'État a été relevé de 2 à 3 milliards d'euros et celle-ci a été prorogée de fin 2015 à fin 2025. L'encours des engagements de garantie par la CFDI s'élève à 1,11 milliard d'euros au 30 juin 2016.

ENCOURS DES ENGAGEMENTS DE GARANTIE PAR LA CFDI DANS LE CADRE DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À LA CONSTRUCTION NAVALE

(en millions d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Encours	429,4	621,0	453,9	439,5	48,3	695,2	37,6	649,7	1 282,2	1 877,2	1 109,2
Nombre d'opérations	2	2	3	1	0	2	0	1	2	4	3

**au 30 juin 2016.*

Source : Gouvernement.

L'**encours** correspond aux engagements de garanties des cautions de restitution d'acompte et de préfinancement émises par la CFDI dans le cadre de l'ancien régime (garantie indirecte de l'État). Le décompte des **opérations** correspond au nombre de navires qui, pour chacune des années, bénéficient d'un engagement de garantie au titre des cautions de restitution d'acompte et/ou de préfinancement.

3. Le compte retracera la garantie de l'État en matière d'aéronefs

Le présent article prévoit enfin de retracer les recettes et les dépenses issues de la garantie de l'État « *pour couvrir les risques de non-paiement relatifs au financement d'exportations d'avions civils de plus de dix tonnes au décollage et d'hélicoptères civils du plus d'une tonne au décollage* » [2]. Cet article vise également les risques de change sur la valeur résiduelle d'aéronefs civils.

Le **B** du **I** précise que pourront également être exécutées, au titre de ce compte, des opérations de prêts et d'avances accessoires à la gestion des garanties prévues par ce compte.

---

(1) Article 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, modifié par l'article 108 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015.

(2) Article 84 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

B. L'ORGANISATION DU COMPTE DE COMMERCE

Le **C** du **I** distingue six sections au sein du compte de commerce, reflétant les six types de garanties publiques portées par l'État :

– assurance-crédit et assurance-investissement ;

– assurance-prospection ;

– change ;

– risque économique ;

– risque exportateur ;

– financement de la construction navale.

Chaque section retracera les opérations réalisées tant en recettes et qu'en dépenses. Ce compte constituera une dérogation au principe d'interdiction d'exécution « *des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt* » au titre d'un compte de commerce, prévu par l'article 22 de la LOLF.

C. LE REVERSEMENT DES DISPONIBILITÉS DE LA COFACE À L'ÉTAT

La COFACE tient une comptabilité distincte pour les opérations qu'elle effectue avec la garantie de l'État, en application de l'article L. 432-4 du code des assurances, qui constitue un patrimoine d'affectation. Ce compte dit « compte État » à la COFACE porte ainsi l'ensemble des flux liés aux garanties (principalement les primes et les récupérations en recettes, et les indemnités en dépenses).

En cumulé sur les années précédentes, les recettes ont largement excédé les dépenses. La trésorerie ainsi générée a permis la constitution d'un solde positif sur le compte État à la COFACE, dimensionné de sorte à pouvoir faire face à d'éventuels sinistres. Le surcroît de trésorerie a fait l'objet de prélèvements annuels de l'État à hauteur des résultats annuels de la procédure d'assurance-crédit.

Le **II** du présent article prévoit le transfert de ce solde en recette du compte de commerce qui reprend, au sein de la comptabilité de l'État, le rôle de l'ancien compte État à la COFACE. **Ce solde s'élève à 4,3 milliards d'euros**, il sera porté en recettes de la section assurance-crédit et assurance-investissement du nouveau compte de commerce.

Il s'agit d'une **recette budgétaire pour l'État au titre de l'exercice 2017. Au sens de la comptabilité nationale**, ce reversement du solde du compte État de la COFACE à l'État **constitue une opération financière**. À ce titre, elle n'est **pas incluse dans les recettes publiques** sous-jacentes au présent projet de loi de finances. Seul le prélèvement annuel au titre du résultat de l'assurance-

crédit, lorsqu'il est bénéficiaire, est pris en compte dans le calcul du solde maastrichtien.

La comptabilisation en 2017 de ce reversement résulte de mesures transitoires prévues par le présent article.

D. L'ADOPTION DE MESURES TRANSITOIRES ET LE TRANSFERT DE CONVENTIONS DÉJÀ CONCLUES PAR LA COFACE À BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT

Le **2°** du **III** du présent article introduit une mesure transitoire à compter de la date d'effet du transfert d'activités de garanties publiques de la COFACE vers Bpifrance Assurance Export. Cette mesure transitoire prévoit le maintien pour une durée de trente jours, à compter de cette date, des activités menées par la COFACE. Cette période transitoire doit permettre l'encaissement éventuel de recettes résiduelles par la COFACE, pour le compte de l'État et en son nom, qui seront ensuite reversées à ce dernier dans la section recettes du compte de commerce.

Cette mesure transitoire a pour objet d'assurer la continuité des circuits de gestion des garanties publiques à l'exportation (par exemple pour éviter de pénaliser les entreprises qui se tourneraient à tort vers la COFACE au lieu de Bpifrance Assurance Export pendant les premiers jours qui suivent le transfert effectif).

Compte tenu d'un transfert effectif d'activité prévu le 31 décembre 2016, la COFACE cessera définitivement d'encaisser ces recettes à l'issue de cette période de trente jours, soit fin janvier 2017. Ainsi, la trésorerie du compte État de la COFACE sera portée en recette du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* à cette date.

Le deuxième alinéa **2°** du **III** du présent article organise également le transfert des conventions-cadre relatives aux « *opérations de gestion des opérations et garanties de couverture du risque monétaire* » réalisées par la COFACE vers Bpifrance Assurance Export. Le transfert de ces conventions déjà conclues par la COFACE n'avait pas été prévu par la loi de finances rectificative pour 2015. La reprise de ces conventions par Bpifrance Assurance Export est sans incidence sur les droits et obligations afférents à ces conventions, l'objet de ces alinéas est précisément de garantir la continuité des opérations de couverture limitant le risque monétaire.

À la différence des autres dispositifs, Bpifrance Assurance Export exercera ces activités avec la garantie de l'État en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 432-1 du code des assurances, c'est-à-dire selon un schéma de garantie oblique. La garantie de l'État porte en effet sur l'organisme et non sur les bénéficiaires finaux.

*
* *

La commission examine les amendements identiques I-CF 38 de M. Hervé Mariton et I-CF 239 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le Gouvernement propose de récupérer 4,3 milliards d'euros au profit du Trésor, soit le montant du fonds de roulement de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), au motif que c'est Bpifrance qui sera désormais en charge de la garantie de ce type d'engagements. Cette pratique me paraît contestable : on ne verrait pas ce genre de manipulation si l'on n'était pas en année électorale. Il faut dénoncer cette manœuvre de trésorerie, qui n'est pas très saine.

Mme la Rapporteure générale. Ce transfert ne saurait s'analyser pas comme une recette supplémentaire dans le calcul du déficit public au sens du traité de Maastricht. En comptabilité nationale, ce mouvement sera traité comme une opération de patrimoine ; dans la comptabilité privée, elle serait entrée au bilan, non au compte de résultat d'une entreprise. En effet, l'État sera désormais directement garant à l'export pour les entreprises françaises, portant directement le risque ; d'où la création de ce compte de commerce sur lequel seront transférées l'ensemble des disponibilités de la COFACE.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mais c'est de la trésorerie…

M. Charles de Courson. Ce n'est pas une recette publique au sens du traité de Maastricht.

Mme la Rapporteure générale. En effet, comme je le disais, cela ne change rien au calcul du déficit nominal français vis-à-vis de l'Union européenne.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *les amendements.*

La commission ***adopte*** *l'article 25* ***sans modification****.*

*
* *

D. – Autres dispositions

Article 26
Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Le présent article a pour objet de compenser les pertes de recettes de la sécurité sociale, issues notamment de la troisième et dernière phase de mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité (PRS). Par ailleurs, cet article

vise à clarifier les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale, en supprimant plusieurs mécanismes de cofinancements.

Au total, l'État va compenser 36,7 milliards d'euros à la sécurité sociale en 2017. Ce montant est en augmentation de 3,7 milliards d'euros par rapport à 2016, non pas du fait de nouvelles exonérations à compenser, mais du fait de la prise en charge d'exonérations notamment adoptées avant 1994 et jamais compensées jusque-là à la sécurité sociale.

ÉVOLUTION DES MONTANTS DES ALLÉGEMENTS GÉNÉRAUX ET DES EXONÉRATIONS CIBLÉES (APRÈS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES)

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Allégements généraux	**20,6**	**20,7**	**20,9**	**26,3**	**29,3**	**30,2**
Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale	*20,6*	*20,7*	*20,9*	*21,7*	*21,7*	*21,4*
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales des salariés	*0*	*0*	*0*	*3,6*	*6,6*	*7,8*
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales travailleurs indépendants	*0*	*0*	*0*	*0,992*	*0,994*	*0,981*
Exonérations ciblées compensées	**6,1**	**3,9**	**3,8**	**3,5**	**3,7**	**6,5**
Coût total	**26,7**	**24,6**	**24,7**	**29,9**	**33**	**36,7**

NB : la commission des comptes de la sécurité sociale prévoit 3,7 milliards d'euros de compensations d'exonérations ciblées en 2017 avant l'adoption des textes financiers, le présent projet de loi de finances intègre 2,8 milliards d'euros de nouvelles compensations d'exonérations au titre de l'impact sécurité sociale, soit un total d'environ 6,5 milliards d'euros en 2017.

Source : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, page 268, pour les années 2012 et 2013 et rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016, page 41, pour les années suivantes et présent projet de loi de finances pour l'année 2017.

I. L'ÉVOLUTION DE L'IMPACT DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ SUR LES PERTES DE RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le pacte, annoncé par le Président de la République en janvier 2014, a eu pour effet d'accroître de manière massive les pertes de recettes de la sécurité sociale. Conformément au principe de compensation intégrale [(1)], l'État prend à sa charge ces pertes de recettes, au moyen de crédits budgétaires ou de recettes fiscales affectées à la sécurité sociale.

(1) Article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

ÉVOLUTION DES PERTES DE RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE PRÉVUES, ISSUES DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

(en milliards d'euros)

Différentes étapes du PRS	2015	2016	2017
1ère phase du PRS	6,4	6,55	6,85
Baisse du taux de cotisation d'allocation familiale entre 1 et 1,6 SMIC	3	3,1	3,4
Renforcement des allégements généraux	1,4	1,45	1,45
Allégement de cotisations sociales des indépendants	1	1	1
Abattement à l'assiette de la C3S*	1	1	1
2e phase du PRS	-	4,9	4,9
Extension du taux réduit de cotisations patronales d'allocations familiales à 3,5 SMIC	-	3,075	3,075
Augmentation de l'abattement à l'assiette de C3S	-	1,02	1,02
Compensation de la disparition progressive de la recette issue de la mesure caisse de congés payés	-	1	1
3e phase du PRS	-	-	1,57
Effet en année pleine du taux réduit de cotisations patronales d'allocations familiales à 3,5 SMIC	-	-	1,07
Compensation de la disparition progressive de la recette issue de la mesure caisse de congés payés	-	-	0,5
Total des pertes de recettes de la sécurité sociale	6,4	11,45	13,32

(*) C3S : contribution sociale de solidarité des sociétés.

Source : études d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, page 30, du projet de loi de finances pour 2016, page 169, et du présent projet de loi de finances, page 179.

L'impact du pacte sur les pertes de recettes de la sécurité sociale est moindre en 2017, du fait de l'annonce par le Président de la République [(1)] d'une réorientation du pacte pour sa dernière année de mise en œuvre.

Initialement, le pacte de responsabilité et de solidarité prévoyait en 2017 :

– la suppression complète de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), pour 3,5 milliards d'euros ;

– et la réduction du taux d'impôt sur les sociétés de 33,33 % à 28 %, pour 1,5 milliard d'euros.

Cependant, la volonté du Gouvernement de privilégier une action en faveur de l'emploi et des petites et moyennes entreprises conduit à prévoir dans le présent projet de loi de finances :

– un relèvement du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) de 6 % à 7 % sur les salaires versés en 2017, pour un coût de 3,2 milliards d'euros à compter de 2018 ;

(1) Les Échos*, 30 juin 2016.*

– une baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés à 28 % dès 2017 pour l'ensemble des petites et moyennes entreprises (PME), jusqu'à 75 000 euros de bénéfices, pour un coût de 330 millions d'euros en 2017, de 1,45 milliard d'euros en 2018, 3,9 milliards d'euros en 2019 et 6,6 milliards d'euros en 2020.

In fine, la dernière annuité du pacte n'entraînera pas de perte de recettes pour la sécurité sociale de 3,5 milliards d'euros supplémentaires, comme initialement prévu.

Au titre de 2017, le pacte suscite deux pertes de recettes :

– 1,07 milliard d'euros du fait du coût en année pleine de l'extension du champ du taux réduit de cotisations d'allocations familiales décidé lors de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 (1) ;

– 500 millions d'euros, en raison de la baisse de rendement de la mesure de prélèvement à la source des cotisations des caisses de congés payés décidée lors de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 (2).

II. LES MESURES AFFECTANT LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 2017

A. LES MESURES DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ DIMINUANT LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (1,07 MILLIARD D'EUROS)

Le pacte de responsabilité et de solidarité a instauré à compter du 1er janvier 2015 la modulation des cotisations d'allocations familiales, sous la forme d'un taux réduit de 3,45 % (contre un taux normal de 5,25 %) pour les salaires dont le montant annuel est inférieur à un seuil de 1,6 fois le SMIC (3).

Cette mesure a été étendue, à compter du 1er avril 2016, aux salaires dont le montant annuel est inférieur à un seuil de 3,5 fois le SMIC (4).

Le présent projet de loi de finances doit prendre en compte l'effet en année pleine, en 2017, de cet élargissement du taux réduit de cotisations d'allocations familiales. La **perte de recettes de la sécurité sociale sera supérieure de 1,07 milliard d'euros en 2017 par rapport à 2016**.

---

(1) Loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, article 7.

(2) Loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015, article 23.

(3) Loi n° 2014-892 du 8 août 2014, article 2.

(4) Loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, article 7.

B. LE MOINDRE RENDEMENT DE LA MESURE DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DES COTISATIONS DES CAISSES DE CONGÉS PAYÉS (500 MILLIONS D'EUROS)

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 (1) a introduit un dispositif de retenue à la source des cotisations et contributions de sécurité sociale sur les indemnités versées par les caisses de congés payés.

Cette mesure permettait au régime général de la sécurité sociale de bénéficier d'une avance sur trésorerie à hauteur de 1,52 milliard d'euros en 2015, afin de compenser pour partie les premières mesures d'exonérations adoptées dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité.

La Rapporteure générale avait toutefois souligné le caractère temporaire de cette compensation eu égard à la nature transitoire de cette mesure de trésorerie. Le rendement de celle-ci est en effet décroissant, passant à 500 millions d'euros en 2016 et devenant nulle en 2017. Par conséquent, **une nouvelle mesure de compensation de 500 millions d'euros doit être trouvée au titre de 2017**.

La Cour des comptes relève à ce titre que le rendement de la mesure a été inférieur de 400 millions d'euros aux prévisions en 2015, soit 1,1 milliard d'euros de rendement (2).

C. LES BAISSES DE COTISATIONS SOCIALES DES EXPLOITANTS AGRICOLES ET DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS (650 MILLIONS D'EUROS)

Le 17 février 2016, le Premier ministre a annoncé une baisse de sept points du taux de cotisations d'assurance maladie-maternité des travailleurs indépendants agricoles (3) pour répondre aux difficultés qu'ils rencontrent. Cette baisse du taux de cotisations est applicable à compter du 1er janvier 2016. Elle représente une **perte de recettes pour la sécurité sociale de 500 millions d'euros par an**.

L'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 instaure une réduction dégressive en faveur des travailleurs indépendants à compter du 1er janvier sur le taux des cotisations d'assurance maladie et maternité. Ce taux est actuellement fixé à 6,5 % pour les travailleurs indépendants dont les revenus annuels sont inférieurs à 70 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 27 000 euros.

Le niveau maximum de réduction de taux sera de 3,5 points, cette réduction diminuant ensuite de manière linéaire jusqu'à ce seuil de revenu de

---

(1) Loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015, article 23.

(2) Cour des comptes, La sécurité sociale*, septembre 2016, page 30.*

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

70 % du PASS. Cette mesure devrait bénéficier à 60 % des travailleurs indépendants, soit 1,8 million de personnes, dont 600 000 micro-entrepreneurs.

Cette mesure créera une **perte de recettes de 150 millions d'euros par an** à la sécurité sociale à compter du 1er janvier 2017.

D. LES MESURES DÉCIDÉES EN PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AYANT UN IMPACT POSITIF SUR LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'**article 11 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 modifie la période d'imposition de la taxe sur les véhicules de sociétés (TVS)**, qui s'étend actuellement du 1er octobre de chaque année au 30 septembre de l'année suivante. Cet article prévoit d'aligner la période d'imposition sur l'année civile, à des fins de simplification pour les redevables, à compter de l'exercice 2018.

Dès lors, cet article instaure une imposition spécifique séparée pour le dernier trimestre de l'année 2017, afin d'éviter que ce trimestre n'échappe à l'assujettissement à cette imposition. Cette mesure permettra de percevoir dès 2017 les recettes de TVS au titre du dernier trimestre 2017 (celles-ci auraient été perçues en 2018 en vertu du régime actuel). Le montant de ce supplément de recettes pour 2017 est estimé à 25 % du montant de TVS annuel, **soit 160 millions d'euros. La Rapporteure générale souligne le caractère transitoire de ces recettes supplémentaires**, puisqu'elles ne porteront que sur l'exercice 2017.

L'article 20 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 procède à un prélèvement non pérenne sur les réserves de la section 3 du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dédiée au financement du maintien de l'âge de départ à la retraite à soixante-cinq ans pour les parents d'enfants handicapés ou de trois enfants et plus. Cette section 3 du FSV sera supprimée et les réserves accumulées **de l'ordre de 719 millions d'euros** seront reversées au fonds de financement de l'innovation des produits de santé (FFIP) relevant de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et créé par l'article 49 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La Rapporteure générale tient à remarquer que cette mesure de recettes résulte d'une opération comptable entre le FSV et le régime général. Celle-ci s'inscrit par ailleurs dans un contexte où le FSV présentera un solde négatif de 3,8 milliards d'euros en 2017 tandis que le solde du régime général est en amélioration sensible (– 400 millions d'euros).

Au total, ces deux mesures améliorent le solde de la sécurité sociale de 879 millions d'euros en 2017, soit un montant que l'État n'aura pas à compenser.

III. LES MESURES AFFECTANT LES DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 2017

MESURES À COMPENSER À LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

Mesures à compenser	Impact sécurité sociale
Année pleine du taux réduit de cotisations d'allocation familiales	– 1 074
Baisse du rendement du prélèvement à la source des cotisations des caisses de congés payés	– 500
Baisse des cotisations maladie des exploitants agricoles	– 480
Baisse des cotisations des travailleurs indépendants	– 150
Transfert du financement des établissements et service d'aide par le travail (ESAT)	– 1 470
Transfert de la part État du fonds d'intervention régional (FIR) vers l'assurance maladie	– 116
Transfert des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	– 58
Mesures du PLFSS ayant un impact favorable sur la sécurité sociale	+ 879
Total	**– 2 969**

Source : évaluation préalable du présent article.

A. LE TRANSFERT DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL (ESAT)

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a prévu le transfert à compter du 1er janvier 2017 du financement par dotation globale des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) du budget général de l'État à l'assurance maladie [(1)]. Ce transfert de charges résulte du constat d'une séparation des financements entre les différents établissements ou services d'accueil et d'accompagnement des personnes handicapées. Cela nuit à la fluidité des parcours de personnes handicapées.

Le financement des ESAT par l'assurance maladie permettra un regroupement avec le financement des autres établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS).

En 2016, le financement de ces établissements par l'État représente 1,5 milliard d'euros au titre du fonctionnement et 1,5 million d'euros au titre du plan d'aide à l'investissement. Au titre de **2017**, ce **transfert** de financement s'élève à **1,47 milliard d'euros**.

B. LE TRANSFERT DE LA PART ÉTAT DU FONDS D'INTERVENTION RÉGIONAL (FIR)

Le **2°** du **II** du présent article supprime la dotation de l'État, finançant le fonds d'intervention régionale (FIR).

---

(1) Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016, article 74.

Le FIR finance, sur décision des agences régionales de santé, des actions, des expérimentations ou des structures visant :

– à la promotion de la santé et à la prévention des maladies ;

– à l'organisation et à la promotion de parcours de santé ;

– à la permanence des soins ;

– à l'efficience des structures sanitaires et médico-sociales ;

– au développement de la démocratie sanitaire [1].

À ce titre, il perçoit actuellement quatre types de ressources :

– une dotation des régimes obligatoires de base d'assurance maladie ;

– une dotation de l'État ;

– une dotation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), le cas échéant ;

– toute autre dotation ou subvention, prévue par voie législative ou réglementaire.

Le présent article diminue le nombre de cofinancements entre l'État et la sécurité sociale. Ainsi, il prévoit de supprimer la dotation budgétaire versée au FIR, afin d'améliorer le pilotage de la dépense et la lisibilité des circuits de financement. La suppression de cette dotation budgétaire entraîne une **perte de recettes de 116 millions d'euros**.

C. LE TRANSFERT DU FINANCEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES (58 MILLIONS D'EUROS)

Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont actuellement financées par l'État, les départements et la CNSA. Cette pluralité de financeurs introduit également une complexité, préjudiciable au pilotage efficient de la dépense publique.

Le **1°** du **I** du présent article prévoit la suppression de la subvention de fonctionnement versée par l'État aux MDPH. Celui-ci réserve le versement d'une subvention de l'État uniquement à titre de compensation financière pour vacances d'emplois, qui devraient être occupés par des fonctionnaires régis par le statut général de la fonction publique d'État mis à disposition.

---

(1) Article L. 1435-8 du code de la santé publique.

Dans l'évaluation préalable du présent article, il est indiqué que la CNSA reprendra à sa charge la part financée par l'État, représentant **58 millions d'euros**.

Au total, le présent article tire les conséquences d'un ensemble de mesures à compenser à la sécurité sociale s'élevant à 2,969 milliards d'euros en 2017.

IV. LES MODALITÉS DE COMPENSATION

A. LA « BUDGÉTISATION » DE DÉPENSES À LA CHARGE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

MESURES DE COMPENSATION DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR « BUDGÉTISATION »

(en millions d'euros)

Mesures de compensation par « budgétisation »	Impact sécurité sociale	Impact État
Financement de l'Agence nationale de la santé publique	− 65	65
Financement de l'allocation de logement temporaire (ALT)	− 40	40
Transférabilité ASPA-AAH	− 20	20
Transfert des prestations familiales dans les départements d'outre-mer	− 50	50
Total	− 175	− 175

ASPA : allocation de solidarité pour les personnes âgées ;
AAH : allocation aux adultes handicapés.
Source : évaluation préalable du présent article.

1. La suppression de la dotation de l'assurance maladie à l'Agence nationale de la santé publique (ANSP)

Le **1°** du **II** du présent article vise à supprimer la dotation des régimes obligatoires d'assurance maladie pour le financement de l'Agence nationale de la santé publique (ANSP).

Créée le 1er mai 2016 (1), l'ANSP fusionne l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes), l'Institut de veille sanitaire (InVs) et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus).

L'ANSP est un établissement public de l'État à caractère administratif, qui a pour missions :

– « l'observation épidémiologique et la surveillance de l'état de santé des populations ;

– la veille sur les risques sanitaires menaçant les populations ;

(1) Décret n° 2016-523 du 27 avril 2016 relatif à la création de l'Agence nationale de santé publique.

– la promotion de la santé et la réduction des risques pour la santé ;

– le développement de la prévention et de l'éducation pour la santé ;

– la préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires ;

– le lancement de l'alerte sanitaire » [(1)].

La suppression de cette disposition, qui devait entrer en vigueur le 1er janvier 2017, aura un **coût de 65 millions d'euros pour l'État**.

2. La prise en charge intégrale par l'État de l'allocation de logement temporaire (ALT)

Le **2°** du **I** et les **5°**, **6°** et **7°** du **III** du présent article prévoient de réserver à l'État le financement de l'allocation de logement temporaire (ALT) versée aux associations à but non lucratif « *dont l'un des objectifs est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées* » [(2)], ou aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale pour loger, à titre transitoire, des personnes défavorisées.

En l'état du droit, cette aide peut être financée, soit par une contribution de l'État, soit par une contribution des régimes de prestations familiales.

Le présent article maintient le partage du financement entre l'État et les régimes de prestations familiales, s'agissant de l'aide forfaitaire versée aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou aux personnes morales qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage.

La suppression du double financement de l'ALT vise à simplifier les flux financiers. Cela représente une prise en charge à hauteur de **40 millions d'euros** par l'État.

3. La suppression de l'obligation de transférabilité ASPA-AAH dans certains cas

L'article 49 du présent projet de loi de finances prévoit de permettre à certains bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de continuer à percevoir leur allocation lorsqu'ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite, sans avoir à effectuer des démarches pour bénéficier de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA). Cette mesure conduit à un transfert de charge vers l'État pour **20 millions d'euros**.

---

(1) Article L. 1413-1 du code de la santé publique, issu de l'ordonnance n° 2016-246 du 15 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique.

(2) Article L. 851-1, I, du code de la sécurité sociale.

4. Le transfert des prestations familiales dans les DOM

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 [1] a prévu le transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF) de la gestion des prestations familiales dues aux fonctionnaires dans les départements d'outre-mer (DOM). Cette mesure visait à supprimer la dernière exception au principe en vertu duquel les CAF et les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) assurent le service des prestations familiales pour l'ensemble des personnes qui résident en France.

Au sein des DOM, la gestion des prestations familiales dues aux agents des trois fonctions publiques était encore assurée par l'employeur. Cette situation était source de complexité juridique et financière.

Cette mesure de simplification et d'harmonisation a été complétée par un alignement sur le droit commun, en termes de taux et de modalités de recouvrement. Ainsi, ce transfert, effectif au 1er janvier 2017, entraîne un surcoût pour l'État, correspondant au différentiel entre le nouveau montant de cotisations à payer par ce dernier (au taux de droit commun à 5,25 %) et l'ancien montant de cotisations. Ce **surcoût s'élève à 50 millions d'euros**, représentant à due concurrence de nouvelles recettes pour la sécurité sociale.

B. LA COMPENSATION D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS ACTUELLEMENT NON COMPENSÉES

Le présent article prévoit la prise en charge par l'État de compensations d'exonérations de cotisations sociales, qui n'étaient pas compensées à la sécurité sociale.

MESURES DE COMPENSATION D'EXONÉRATIONS DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

Mesures de compensation d'exonérations	Impact sécurité sociale	Impact État
Compensation d'exonérations associations intermédiaires	– 83	69
Compensation d'exonérations ateliers chantiers d'insertion (ACI)	– 120	108
Compensation en faveur des exonérations arbitres sportifs	– 39	36
Compensation aide à la création ou reprise d'entreprise (ACCRE)	– 262	204
Compensation aide à domicile particulier fragile	– 877	804
Compensation aide à domicile entreprises/associations particulier fragile	– 917	835
Compensation baisse des cotisations maladie des exploitants agricoles	– 480	480
Total compensé	**– 2 778**	**2 536**

NB : Le décalage entre les deux chiffres totaux tiennent à des différences de méthode comptable, comptabilité de caisse pour l'État et comptabilité en droits constatés pour la sécurité sociale.

Source : évaluation préalable du présent article.

(1) Loi précitée, article 45.

1. Le niveau des exonérations non compensées avant le présent projet de loi de finances

Le principe de compensation intégrale est entré en vigueur le 27 juillet 1994. Or, il existait des exonérations de cotisations et contributions sociales avant cette date. Dès lors, ces exonérations n'ont logiquement pas été soumises à l'application de ce principe. Par ailleurs, le législateur a pu prévoir à titre exceptionnel et de façon expresse que certaines exonérations mises en place après 1994 ne feraient pas l'objet d'une compensation à la sécurité sociale de la part de l'État. Ces exceptions au principe de compensation ne peuvent être créées ou modifiées, en vertu de la loi organique (1), qu'en loi de financement de la sécurité sociale. Chaque année, une annexe au PLFSS est dédiée à la présentation et au suivi des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leur compensation (2).

Ces deux facteurs conduisent à la persistance d'un volant d'exonérations non compensées, celles-ci relèvent exclusivement des exonérations dites « ciblées ».

ÉVOLUTION DES MONTANTS DES EXONERATIONS (AVANT LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES)

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Allégements généraux	**20,9**	**26,3**	**29,3**	**30,2**
Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale	20,9	21,7	21,7	21,4
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales des salariés*	0	3,6	6,6	7,8
Baisse du taux de cotisations d'allocations familiales travailleurs indépendants*	0	0,992	0,994	0,981
Total des exonérations ciblées	**7,5**	**7,3**	**7,4**	**7,3**
Dont mesures compensées	3,8	3,5	3,7	3,7
Dont mesures non compensées	3,7	3,7	3,8	3,6
Coût total	**28,4**	**33,6**	**36,8**	**37,5**

** Ces deux baisses de taux de cotisations résultent du pacte de responsabilité et de solidarité.*

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016, page 41.

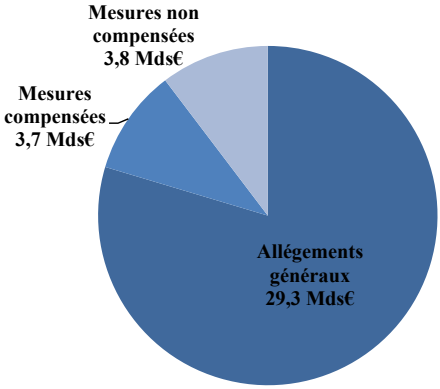
En 2016, les exonérations de cotisations et contributions sociales devraient représenter 36,8 milliards d'euros.

---

(1) Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, article 1er, IV.

(2) Annexe 5 aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

RÉPARTITION DES EXONÉRATIONS EN 2016



Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016, page 41.

Les **mesures d'exonérations de cotisations et contributions sociales non compensées** devraient s'élever à **3,8 milliards d'euros en 2016.** Le présent projet de loi de finances prévoit de compenser désormais ces exonérations à hauteur de 2,8 milliards d'euros [(1)]. **À l'issue de ce projet de loi de finances, il ne devrait subsister qu'environ 800 millions d'euros d'exonérations non compensées à la sécurité sociale**.

2. La compensation des exonérations aux personnes employées par des associations intermédiaires (AI) ou des ateliers chantiers d'insertion (ACI)

L'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 [(2)] a prévu une exonération de cotisations sociales pour les embauches réalisées en contrat à durée indéterminée par des ateliers chantiers d'insertion (ACI). Toutefois, cet article a exclu de manière expresse l'application du principe de compensation intégrale des exonérations de cotisations sociales par l'État [(3)].

Le **IV** du présent article supprime cette exclusion du principe de compensation intégrale. Ainsi, l'État devra compenser à la sécurité sociale la perte de recettes liée à cet article, soit **120 millions d'euros**.

L'évaluation préalable du présent article précise que la même compensation sera prévue à compter de 2017 pour les exonérations dont bénéficient les associations intermédiaires [(4)]. Celles-ci ont été prévues avant l'entrée en vigueur en 1994 du principe de compensation intégrale par l'État, dès

(1) Au titre de l'impact pour la sécurité sociale.

(2) Loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de finances pour 2014.

(3) Prévu à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

(4) Article L. 241-11 du code de la sécurité sociale.

lors aucune modification législative n'est nécessaire. Cette compensation s'élèvera à **83 millions d'euros** au bénéfice de la sécurité sociale.

3. La compensation des exonérations à l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE)

Les personnes, qui bénéficient de l'aide à la création ou reprise d'entreprise (ACCRE) et exercent une nouvelle activité, ont droit pour une période et dans la limite d'un plafond de revenus à l'exonération des cotisations sociales [(1)], Cette exonération de cotisations sociales a été exclue expressément de l'application du principe de compensation par l'État.

Le **1°** du **III** du présent article supprime cette exception au principe de compensation intégrale, afin d'**augmenter les recettes de la sécurité sociale de 262 millions d'euros**.

4. La compensation des exonérations en faveur des juges et arbitres sportifs

Les sommes versées aux arbitres et juges sportifs sont également exonérées de cotisations et contributions sociales lorsqu'elles n'excèdent pas 14,5 % du montant du PASS par année civile [(2)]. Cette exonération de cotisations sociales a également été exclue du principe de compensation intégrale.

Le **4°** du **III** du présent article supprime cette exception, pour **39 millions d'euros**.

5. La compensation des exonérations destinées aux aides à domicile pour les particuliers fragiles

Le IV de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale prévoit deux exceptions au principe de compensation par l'État des exonérations de cotisations de sécurité sociale pour les rémunérations versées aux aides à domicile :

– employées sous contrat à durée indéterminée ou sous contrat à durée déterminée pour remplacer les salariés absents ou dont le contrat de travail est suspendu, par des associations ou entreprises en charge de la garde d'enfant ou de l'assistance aux personnes âgées ou handicapées, par des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou des organismes habilités au titre de l'aide sociale ;

– employées par des particuliers considérés comme des personnes fragiles [(3)], ou par des bénéficiaires de prestations d'aide ménagère aux personnes âgées ou handicapées.

---

(1) Article L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Désignées au I de l'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 241-10 du code de la sécurité sociale.

Le **3°** du **III** du présent article supprime ces deux exceptions, représentant **877 millions d'euros**.

Par ailleurs, il est indiqué, dans l'évaluation préalable du présent article, que les aides à domicile employées par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile font l'objet d'exonérations de cotisations sociales entrées en vigueur avant l'instauration du principe de compensation par l'État. Dès lors, aucune modification législative n'est nécessaire pour prévoir leur compensation à compter de 2017, pour **un montant de 917 millions d'euros**.

6. La compensation des exonérations accordées aux exploitants agricoles depuis le 1er janvier 2016

En application du principe de compensation intégrale, la mesure d'exonération de cotisations sociales accordée aux travailleurs indépendants agricoles, présentée *supra*, fera l'objet d'une compensation de la part de l'État. Celle-ci s'élèvera à **480 millions d'euros** en 2017.

C. LE TRANSFERT DE RECETTES À LA SÉCURITÉ SOCIALE

MESURES DE COMPENSATION DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

Mesures de transferts de recettes	Impact sécurité sociale	Impact État
Transfert de la taxe sur les véhicules de sociétés (TVS)	– 150	150
TVA fraction à ajuster	134	– 134
Total des mesures de transferts de recettes	**– 16**	**16**

Source : évaluation préalable du présent article.

Le **V** du présent article supprime la fraction de taxe sur les véhicules de sociétés (TVS) affectée au budget général de l'État pour **150 millions d'euros**. Il s'agit de clarifier les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale. Celle-ci deviendra à compter de 2017 le seul affectataire de cette taxe.

In fine, le **2°** du **III** présent article ajuste la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée à la sécurité sociale afin de garantir la compensation de l'État à due concurrence des pertes de recettes. La fraction de TVA affectée à la sécurité sociale est abaissée pour 2017 à 7,11 % au lieu de 7,19 % en 2016, soit **une baisse de 134 millions d'euros**.

Au total, les mesures prises par le présent article diminuent le solde de l'État de 2,7 milliards d'euros et améliorent celui de la sécurité sociale de 2,9 milliards d'euros (1).

(1) Le décalage entre ces deux chiffres tient à des différences de méthode comptable, comptabilité de caisse pour l'État et comptabilité en droits constatés pour la sécurité sociale.

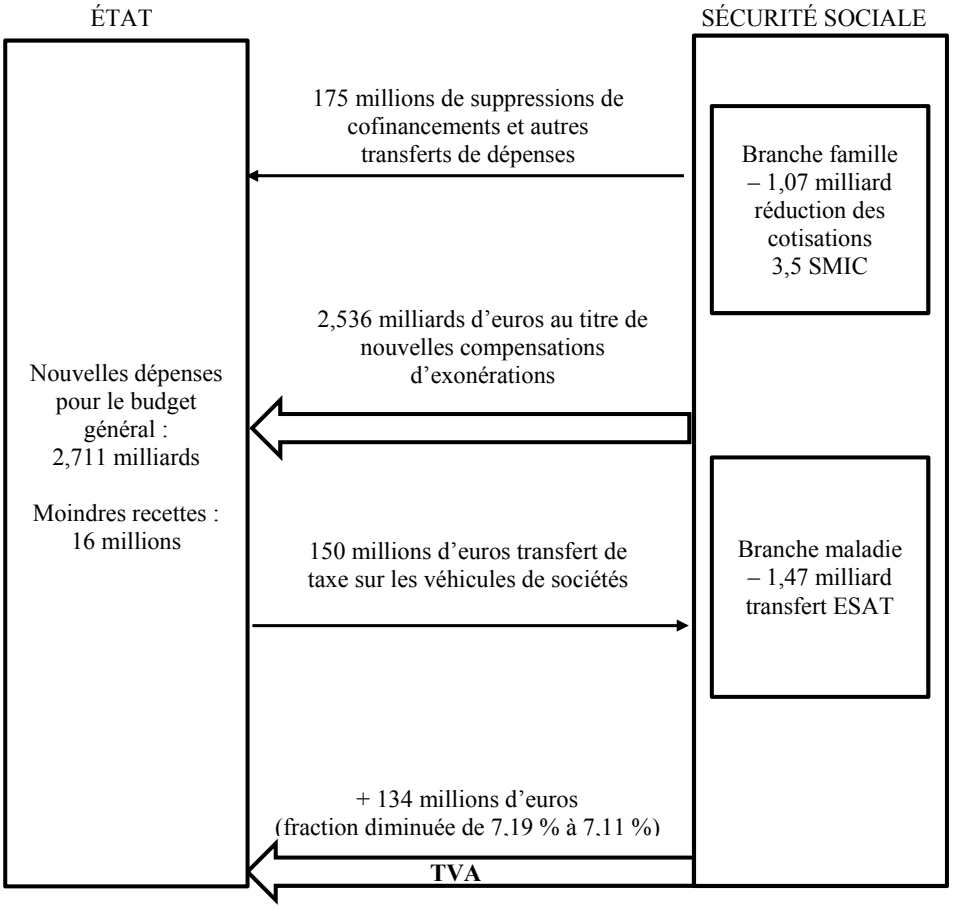
MESURES DE COMPENSATION DE L'ÉTAT À LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

Mesures de compensation	Impact sécurité sociale	Impact État
Financement de l'Agence nationale de la santé publique	– 65	65
Financement de l'Allocation de logement temporaire (ALT)	– 40	40
Transférabilité ASPA-AAH	– 20	20
Transfert des prestations familiales dans les DOM	– 50	50
Compensation d'exonérations associations intermédiaires	– 83	69
Compensation d'exonérations ateliers chantiers d'insertion (ACI)	– 120	108
Compensation en faveur des exonérations arbitres sportifs	– 39	36
Compensation ACCRE	– 262	204
Compensation aide à domicile particulier fragile	– 877	804
Compensation aide à domicile entreprises/associations particulier fragile	– 917	835
Compensation baisse des cotisations maladie des exploitants agricoles	– 480	480
Transfert de la taxe sur les véhicules de sociétés (TVS)	– 150	150
TVA fraction à ajuster	134	– 134
Total compensé	**– 2 969**	**2 727**

Source : évaluation préalable du présent article.

SCHÉMA RÉCAPITULATIF DES PRINCIPAUX TRANSFERTS PRÉVUS PAR LE PRÉSENT ARTICLE *(en euros)*



*

* *

La commission ***adopte*** *l'article 26* ***sans modification****.*

*

* *

Article 27

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne

Par application combinée de l'article 6 et du 4° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [(1)], la première partie de la loi de finances doit comporter une évaluation du prélèvement sur recettes rétrocédé à l'Union européenne (PSRUE).

Le présent article évalue à 19,082 milliards d'euros le montant prévisionnel, pour 2017, du PSRUE, en baisse :

– de 1,1 milliard d'euros par rapport à l'évaluation prévue par l'article 56 de la loi de finances pour 2016 [(2)] ;

– et de 1,8 milliard d'euros par rapport au versement effectué en 2015.

PRÉVISION DE PRÉLÈVEMENT SUR LES RECETTES EN FAVEUR DE L'UNION EUROPÉENNE

(en milliards d'euros)

Année	2015 Exécution	2016 Prévision	2017 Prévision
Montant	20,7	20,2	19,1

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

Le PSRUE est bien une dépense au sens de la comptabilité nationale même s'il est traité budgétairement comme une moindre recette. D'ailleurs, depuis 2008, les prélèvements sur recettes, dont celui au profit de l'Union européenne, sont intégrés dans la norme de dépense. Depuis 2011, ils sont intégrés dans la norme dite « zéro valeur », calculée hors charge de la dette et pensions.

Le PSRUE représente, en 2017, environ 6,4 % des dépenses de l'État hors charge de la dette et pension.

I. LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE POUR 2017

Le budget européen pour 2017 est le quatrième du cadre financier pluriannuel portant sur 2014-2020. Ce cadre pluriannuel prévoit un plafond global de dépenses de 1 024 milliards d'euros sur sept ans.

Le projet de budget présenté par la Commission européenne pour 2017 s'élève à 157,7 milliards d'euros de crédits d'engagement (CE) et à 134,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

---

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

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Le montant définitif du budget ne sera toutefois connu qu'à l'issue de la procédure de conciliation entre le Parlement européen et le Conseil.

La procédure budgétaire de l'Union européenne

Le calendrier de la procédure budgétaire européenne comprend cinq étapes.

En premier lieu, la Commission européenne soumet au 1er septembre au plus tard, au Conseil et au Parlement européen, un projet de budget en se fondant sur le règlement du cadre financier pluriannuel en vigueur.

Ensuite, le Conseil adopte une position sur le projet de budget le 1er octobre au plus tard.

Puis, le Parlement dispose de quarante-deux jours pour prendre une position.

En cas de positions divergentes entre le Parlement et le Conseil, un comité de conciliation, est chargé de dégager un accord sur un projet commun, dans les vingt et un jours qui suivent l'adoption de la position du Parlement européen.

Enfin, ce texte commun est soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement dans les quatorze jours suivant l'accord.

II. ÉVALUATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES POUR 2017

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est évalué en fonction des prévisions de recettes et de dépenses du budget de l'Union européenne pour 2017, ainsi que d'une hypothèse de solde 2016 reporté sur 2017.

Le budget de l'Union européenne pour 2017 n'ayant pas encore été adopté, la prévision de prélèvement sur recettes repose sur une anticipation de l'issue de la procédure budgétaire européenne.

Le système actuel de financement de l'Union européenne repose sur quatre types de ressources :

– les ressources propres traditionnelles (RPT), droits de douane et cotisation sucre, pour les lesquelles les administrations nationales agissent en simples intermédiaires pour la perception des ressources au profit de l'Union européenne ;

Depuis 2010, le reversement des RPT n'est pas traité en prélèvement sur recettes, car la France collecte ces ressources en simple intermédiaire au profit de l'Union européenne.

Les RPT collectés par la France sont d'environ 2,2 milliards d'euros par an. En comptabilité nationale, elles sont incluses dans les prélèvements obligatoires mais pas dans les recettes publiques.

– la ressource dite « TVA », calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme (0,3 %) à une assiette harmonisée ;

– la ressource sur le revenu national brut (RNB), versée par les États membres au prorata de leur RNB dans le RNB total de l'Union européenne pour équilibrer le montant global des dépenses inscrites au budget ;

– les recettes diverses.

Le prélèvement sur recettes porte uniquement sur les ressources propres TVA et RNB. L'évaluation pour 2017 du PSRUE a, ainsi, été fixée à 19,082 milliards d'euros sur la base des informations connues à ce jour. Le PSRUE baisserait ainsi de 1,1 milliard d'euros par rapport à 2016.

VENTILATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE POUR 2017

(en millions d'euros)

Ressource TVA	4 368
dont correction britannique	*1 384*
Ressource RNB	14 714
Total	**19 082**

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

La baisse du PSRUE s'explique en grande partie par le non-renouvellement du paiement rétroactif, réalisé en 2016, au titre des corrections et rabais forfaitaires accordés à certains États membres au titre des années 2014 et 2015. Cet impact a été estimé à 900 millions d'euros sur le prélèvement sur recettes de l'année 2016.

Le tableau qui suit présente l'évolution depuis 2008 du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	Montant
2008	16,6
2009	18,3
2010	17,5
2011	18,2
2012	19,1
2013	22,5
2014	20,3
2015	20,7
2016 (prévision)	20,2
2017 (prévision)	19,1

Prélèvement sur recettes au profit de l'UE « *nouveau périmètre* » : depuis 2010, les RPT ne sont plus intégrées dans le prélèvement sur recettes.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 « les relations financières avec l'Union européenne *».*

Impact du « *Brexit* » sur le PSR UE

L'impact du « *Brexit* » sur le PSRUE des années à venir est très difficile à évaluer. Il dépend en grande partie des résultats des négociations avec le Royaume-Uni sur ses modalités de sortie de l'Union européenne.

En première approche, il peut être anticipé une augmentation du PSRUE dans la mesure où le poids de la France dans le RNB de l'Union européenne augmenterait mécaniquement. Pour autant, les besoins en crédits de l'Union européenne peuvent diminuer avec la sortie d'un État membre important. De même, les RPT peuvent progresser si le Royaume Uni n'obtient pas un accès libre au marché commun, ce qui diminuerait d'autant les contributions des États membres.

*

* *

La commission ***adopte*** *l'article 27* ***sans modification****.*

*

* *

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

Article 28
Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Le présent article est l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2017, dont il clôt la première partie. Il ne porte que sur le budget de l'État.

Il 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 préalablement défini. Ainsi, la seconde partie du projet de loi de finances 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* » [(1)].

Le **I** fixe les prévisions de ressources, détaillées à l'état A annexé au projet de loi de finances, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État présenté dans un tableau.

Le **II** prévoit le tableau de financement de l'État ainsi que diverses autorisations en matière de recours à l'endettement.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 sur la loi de finances pour 1980.

Le **III** fixe le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État, dont le détail est prévu par l'article 33 du présent projet de loi de finances.

Le **IV** prévoit les modalités d'affectation d'éventuels surplus de recettes. Conformément à l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 [(1)], ces surplus seraient affectés en totalité à la réduction du déficit.

Les chiffres clés de l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2017 (arrondi au dixième)

Recettes totales nettes : 307 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 292,5 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 14,5 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 63,3 milliards d'euros

Dépenses nettes : 318,5 milliards d'euros

Solde général : – 69,3 milliards d'euros

dont solde du budget général : – 74,8 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : + 5,4 milliards d'euros

Besoin de financement : 192 milliards d'euros

dont amortissement de la dette : 121,8 milliards d'euros

dont déficit à financer : 69,3 milliards d'euros

dont autres besoins de trésorerie : 0,9 milliard d'euros

Plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État : 1 945 147 équivalents temps plein travaillé

I. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Le 5° de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [(2)] dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

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

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

Tel est l'objet de l'état A, annexé au projet de loi de finances, 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 pas des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir les recettes est délivrée par l'article 1er du présent projet de loi de finances.

Il ressort du tableau d'équilibre que les recettes totales nettes du budget général s'établiraient à 307 milliards d'euros et se composeraient de :

– 292,5 milliards d'euros de recettes fiscales nettes (recettes fiscales brutes de 401,4 milliards d'euros sous déduction des remboursements et dégrèvements estimés à 108,9 milliards d'euros) ;

– et 14,5 milliards de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 243,7 milliards d'euros après les prélèvements sur recettes de 63,3 milliards d'euros, dont 44,2 milliards au profit des collectivités territoriales et 19,1 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 247,7 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Recettes fiscales brutes	+ 401 351
À déduire : remboursements et dégrèvements	*– 108 863*
Recettes non fiscales	+ 14 505
Prélèvements sur recettes	*– 63 258*
Fonds de concours	+ 3 930
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	**247 665**

Source : extraits du tableau d'équilibre de l'article 28 du présent projet de loi de finances.

A. LES RECETTES FISCALES NETTES

En 2017, les recettes fiscales nettes s'établiraient à 292,5 milliards d'euros, en hausse de 6,6 milliards d'euros par rapport à la prévision actualisée pour 2016, et de 12,4 milliards d'euros par rapport l'exécution constatée en 2015.

RECETTES FISCALES NETTES

(en milliards d'euros)

Recettes	2015 Exécution	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision	Variation 2017/2016
Impôt sur le revenu	69,3	71,5	73,4	+ 1,9
Impôt sur les sociétés	33,6	30,5	29,4	– 1,1
Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques	13,8	15,9	16,2	+ 0,3
Taxe sur la valeur ajoutée	141,8	145,0	149,4	+ 4,4
Autres recettes fiscales	21,7	23,0	24,1	+ 1,1
Total	280,1	285,9	292,5	+ 6,6

Source : présent projet de loi de finances.

B. LES RECETTES NON FISCALES

En 2017, le produit des recettes non fiscales diminuerait de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2016 pour s'établir à 14,5 milliards.

Selon l'état A annexé au projet de loi de finances, ces recettes non fiscales se décomposeraient en :

– 4,59 milliards d'euros de dividendes ;

– 2,46 milliards d'euros de produits du domaine de l'État ;

– 1,06 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.

II. LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L'ÉTAT

Aux termes du 6° du I de l'article 34 de la LOLF, la loi de finances 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.

Le détail 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 29, 30 et 31 du présent projet de loi de finances.

Le tableau d'équilibre général du présent article mentionne 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 318,5 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 427,4 milliards d'euros de dépenses brutes sous déduction des remboursements et dégrèvements).

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 retraite le prélèvement sur recettes comme une dépense, le total des dépenses de l'État prévu pour 2017 s'élève à 381,7 milliards d'euros.

Avec les fonds de concours, le montant des charges du budget général de l'État ressort à 322,4 milliards pour 2017.

B. LE SOLDE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Le solde du budget général ressortirait en 2017 à – 74,8 milliards compte tenu :

– d'un montant de charges de 322,4 milliards d'euros (318,5 milliards hors fonds de concours) ;

– et d'un montant de ressources de 247,7 milliards d'euros (307 milliards de recettes totales nettes, desquelles il convient de déduire les prélèvements sur recettes de 63,3 milliards d'euros, et d'ajouter les fonds de concours à hauteur, respectivement de 3,9 milliards d'euros).

Après prise en compte du solde des budgets annexes (15 millions d'euros), et des comptes spéciaux (5,4 milliards d'euros), le déficit budgétaire de l'État est estimé à 69,3 milliards d'euros pour 2017.

III. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

En vertu du 8° du I de l'article 34 de la LOLF précitée, 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* ».

A. LE TABLEAU DE FINANCEMENT

Le **1°** du **II** du présent article comporte 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 192 milliards d'euros au lieu de 198,5 milliards d'euros en 2016. Il se décompose ainsi :

– 121,8 milliards au titre de l'amortissement de la dette (remboursement du capital) ;

– 69,3 milliards au titre du déficit budgétaire ;

– et 0,9 milliard au titre d'autres besoins de trésorerie.

À ce besoin de financement s'ajoute une prévision de variation nette des dépôts des correspondants de – 5,1 milliards d'euros.

Au total, 197,1 milliards d'euros seront donc nécessaires pour couvrir les besoins de trésorerie de l'État en 2017.

Il est prévu de nouvelles émissions de dette à hauteur de 185 milliards d'euros pour couvrir la majeure partie de ce besoin de financement, soit 2 milliards d'euros de moins que le montant prévu par la loi de finances pour 2016 [(1)].

Le solde du besoin de financement est couvert par des variations de disponibilité du Trésor et des placements de trésorerie (7,6 milliards d'euros) ainsi que par d'autres ressources (4,5 milliards d'euros).

B. LES AUTORISATIONS TRADITIONNELLES RELATIVES AUX EMPRUNTS ET À LA TRÉSORERIE

Le **2°** du **II** du présent article a pour objet d'accorder au ministre des finances une autorisation globale pour conclure toutes les opérations nécessaires au financement de l'État et à la gestion de sa trésorerie pour l'année 2017.

---

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Par ailleurs, suite à la ratification du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), et à l'instar de ce qui est autorisé pour le Fonds européen de stabilité financière (FESF), le ministre des finances et des comptes publics est également autorisé à effectuer des opérations de trésorerie avec le MES.

Le ministre dispose également d'une autorisation de recourir aux instruments à terme pour la réalisation des opérations de couverture financière des variations de change ou de coûts de matières premières.

Le **3°** du **II** du présent article reprend les dispositions traditionnelles qui ont pour objet d'autoriser le ministre des finances et des comptes publics à prévoir la stabilisation des charges d'emprunts en devises des établissements spécialisés dans le financement à moyen et long terme des investissements.

Enfin, en application du 9° du I de l'article 34 précité de la LOLF, l'article d'équilibre doit également fixer un plafond de la variation de la dette, qui s'établit, au **4°** du **II** du présent article, à 65,7 milliards d'euros en 2017 (au lieu de 62,5 milliards d'euros en 2016).

Ce plafonnement indique la variation nette autorisée, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an, soit de la dette émise sous forme d'obligations assimilables du Trésor (OAT) et de bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN).

IV. LE PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

En application du 6° du I de l'article 34 précité de la LOLF, la première partie de la loi de finances 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 1 945 147 ETPT au lieu de 1 919 744 ETPT en loi de finances pour 2016, soit une hausse de 25 403 ETPT.

La forte hausse du plafond d'emplois doit être relativisée dans la mesure où le schéma d'emplois de l'État ne prévoit que 13 847 créations nettes de postes, essentiellement au profit du ministère de l'éducation nationale (11 712).

Il est, en effet, important de rappeler que ce plafond d'emplois n'a pas vocation à être intégralement consommé, comme cela fut le cas au cours des

années précédentes. Ce plafond constitue simplement un stock maximal d'emplois à ne pas dépasser en exécution.

En seconde partie du présent projet de loi de finances (article 33), les plafonds d'autorisation d'emplois de l'État font l'objet d'une répartition par ministère et par budget annexe, dans la limite du plafond voté en première partie.

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 examine l'amendement I-CF 77 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Comme tous les ans, je présente cet amendement, qui vous montre qu'il est possible de réduire le déficit public. J'avais ainsi obtenu un milliard de réductions en 1994. On nous disait que c'était impossible ; on est arrivé à 2 milliards quinze jours plus tard… Pour 2017, le déficit budgétaire serait en augmentation s'il n'y avait cette opération à 4,3 milliards d'euros. Il nous faut donc faire 4 milliards d'euros d'efforts supplémentaires.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission ***rejette*** *l'amendement.*

La commission ***adopte*** *l'article 28* ***sans modification****.*

*

* *

Enfin, la commission ***adopte*** *l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances initiale pour 2017.*

*

* *