

N° 4272

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 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 rectificative pour 2016**
(n° 4235),

TOME I

**EXPOSÉ GÉNÉRAL
EXAMEN DES ARTICLES**

PAR MME VALÉRIE RABAULT

Rapporteure générale,
Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. VUE D'ENSEMBLE	9
II. LE BOUCLAGE BUDGÉTAIRE POUR 2016	9
III. LES PROCÉDURES FISCALES	14
IV. LA CRÉATION DU COMPTE PME INNOVATION	15
V. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS	16
VI. LES AUTRES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2016	18
FICHE N° 1 : LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DU PROJET DE LOI	21
FICHE N° 2 : LE DÉFICIT PUBLIC ET LE DÉFICIT DE L'ÉTAT	29
FICHE N° 3 : LES RECETTES DE L'ÉTAT	35
FICHE N° 4 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	45
FICHE N° 5 : LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE AU COURS DE L'EXERCICE 2016	63
FICHE N° 6 : LES COMPTES SPÉCIAUX	79
FICHE N° 7 : LE VOLET « PROCÉDURES FISCALES » DU PROJET DE LOI	89
AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS	109
EXAMEN DES ARTICLES	129
<i>Article liminaire</i> : Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2016	129
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	135

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	137
TITRE PREMIER – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	137
<i>Article 1^{er}</i> : Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).....	137
<i>Après l'article 1^{er}</i>	149
<i>Article 2</i> : Révision des modalités de compensation du versement transport due aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM).....	152
<i>Article 3</i> : Ajustement des ressources d'organismes chargés de missions de services publics	158
<i>Article 4</i> : Ajustement des ressources affectées au compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.....	165
<i>Article 5</i> : Relations financières entre l'État et la sécurité sociale pour 2016.....	179
TITRE II – RATIFICATION D'UN DÉCRET RELATIF À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS	183
<i>Article 6</i> : Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.....	183
TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	187
<i>Article 7</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois..	187
SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	195
TITRE PREMIER – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016. – CRÉDITS DES MISSIONS	195
<i>Article 8</i> : Budget général : ouvertures et annulations de crédits	195
<i>Article 9</i> : Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	196
TITRE II – AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016. – PLAFONDS DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS	197
<i>Article 10</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	197
<i>Article 11</i> : Plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État.....	198
TITRE III – RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE	202
<i>Article 12</i> : Ratification de deux décrets d'avance portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.....	202
TITRE IV – DISPOSITIONS PERMANENTES	239
I. – <i>Mesures fiscales non rattachées</i>	239
<i>Article 13</i> : Modernisation des procédures de contrôle fiscal	239
<i>Article 14</i> : Nouvelles modalités de contrôle sur place pour la TVA et les reçus fiscaux ..	264
<i>Article 15</i> : Simplification du droit de visite en matière fiscale	286

<i>Article 16</i> : Renforcement de la lutte contre la fraude fiscale internationale	299
<i>Article 17</i> : Sécurisation des pénalités de retard en matière fiscale	306
<i>Article 18</i> : Sécurisation des procédures contentieuses douanières	312
<i>Article 19</i> : Sécurisation des démarches douanières des redevables.....	325
<i>Article additionnel après l'article 19</i> : Instauration d'une déclaration automatique par les plateformes en ligne des revenus perçus par leurs utilisateurs	331
<i>Article additionnel après l'article 19</i> : Recouvrement par les douanes de taxes affectées à certains centres techniques industriels dues sur les produits importés	337
<i>Après l'article 19</i>	337
<i>Article additionnel après l'article 19</i> : Date d'application du dispositif de rapprochement des fichiers pour le recouvrement des taxes pour frais de chambre des métiers des micro-entrepreneurs	338
<i>Article 20</i> : ISF : clarification de la notion de bien professionnel	339
<i>Article 21</i> : Compte PME innovation.....	354
<i>Après l'article 21</i>	384
<i>Article additionnel après l'article 21</i> : Conservation des avantages « Madelin » et « ISF-PME » en cas de réinvestissement.....	386
<i>Après l'article 21</i>	386
<i>Article additionnel après l'article 21</i> : Extension des avantages « Madelin » et « ISF-PME » aux obligations convertibles ou remboursables en actions	387
<i>Après l'article 21</i>	387
<i>Article 22</i> : Prise en compte des dispositions de la loi liberté de création, architecture et patrimoine dans la réduction d'impôt « Malraux »	388
<i>Après l'article 22</i>	401
<i>Article 23</i> : Exonération facultative de contribution économique territoriale des disquaires indépendants.....	402
<i>Après l'article 23</i>	411
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Exonération facultative de taxe foncière (TFPB) pour les installations affectées à l'enfouissement de déchets	412
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Exonération facultative de taxe foncière (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les installations et bâtiments affectés à la méthanisation non agricole.....	412
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Conclusion d'une convention annexée au contrat de ville pour bénéficier de l'abattement de taxe foncière (TFPB) dans les quartiers prioritaires.....	413
<i>Après l'article 23</i>	413
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Suppression de l'exonération de CFE pour les grandes entreprises viticoles	414
<i>Après l'article 23</i>	415
<i>Article additionnel après l'article 23</i> : Suppression du plafond du nombre de salariés pour le bénéfice de l'exonération de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers prioritaires	416

<i>Article additionnel après l'article 23 : Définition des immobilisations industrielles en matière de taxe foncière.....</i>	417
<i>Après l'article 23</i>	418
<i>Article additionnel après l'article 23 : Limitation des taux de taxe d'habitation lors de l'adhésion d'une commune nouvelle à un EPCI.....</i>	420
<i>Après l'article 23</i>	420
<i>Article 24 : TGAP : poursuite de la trajectoire de la composante « déchets »</i>	422
<i>Après l'article 24</i>	437
<i>Article additionnel après l'article 24 : Création d'un droit de timbre sur la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules de plus de 3,5 tonnes.....</i>	441
<i>Article additionnel après l'article 24 : Augmentation de la dotation du fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière des chambres de commerce et d'industrie</i>	442
<i>Article additionnel après l'article 24 : Institution d'une taxe sur la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés en ligne</i>	443
<i>Après l'article 24</i>	444
<i>Article additionnel après l'article 24 : Tarif de TICPE applicable au carburant ED 95</i>	446
<i>Après l'article 24</i>	446
<i>Article additionnel après l'article 24 : Prise en compte des quantités de carburant ED 95 distribuées pour le calcul de la TGAP due en cas d'incorporation insuffisante de biocarburants.....</i>	448
<i>Article additionnel après l'article 24 : Refonte de la contribution affectée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)</i>	449
<i>Après l'article 24</i>	449
<i>Article additionnel après l'article 24 : Intégration fiscale progressive des taux de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises</i>	450
<i>Article 25 : Mise en place d'une taxe spéciale d'équipement différenciée en cas d'extension du périmètre d'un établissement public foncier d'État.....</i>	450
<i>Article 26 : Adaptation des dotations et compensations au regroupement des communes .</i>	458
<i>Article additionnel après l'article 26 : Création d'une attribution de compensation d'investissement.....</i>	476
<i>Après l'article 26</i>	476
<i>Article 27 : Ajustement des dispositions relatives à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire.....</i>	479
<i>Article 28 : Modernisation et simplification du dispositif de recouvrement de la DGDDI</i>	492
<i>Article 29 : Modernisation et simplification du recouvrement et du contrôle fiscal.....</i>	504
<i>Article 30 : Mise en conformité du régime des sociétés mères et filiales</i>	517
<i>Article 31 : Mise en conformité de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués ...</i>	533
<i>Après l'article 31</i>	546
<i>Article additionnel après l'article 31 : Exclusion des indemnités compensatoires de handicap naturel de l'assiette du régime de micro-entreprise agricole</i>	547

<i>Après l'article 31</i>	548
<i>Article additionnel après l'article 31 : Évaluation comptable des immobilisations vivantes des exploitations agricoles soumises à l'impôt sur les sociétés</i>	549
<i>Après l'article 31</i>	550
<i>Article 32 : Mise en conformité des sanctions en cas de non déclaration d'actifs à l'étranger</i>	551
<i>Article 33 : Placement sous RGEC de diverses dispositions fiscales</i>	561
<i>Article 34 : Réforme des modalités de recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et création d'une contribution supplémentaire</i>	571
<i>Après l'article 34</i>	594
<i>Article 35 : Création d'une contribution pour l'accès au droit et à la justice</i>	595
<i>Article additionnel après l'article 35 : Enrichissement de l'annexe au projet de loi de finances relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales</i>	609
<i>Après l'article 35</i>	610
<i>II. – Garanties</i>	610
<i>Article 36 : Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2017</i>	610
<i>Article 37 : Contre-garantie de l'État pour le financement d'un site de stockage à sec des résidus miniers</i>	621
<i>Article 38 : Garantie de l'État à « Nouvelle-Calédonie Énergie »</i>	632
<i>III. – Autres mesures</i>	640
<i>Article 39 : Fonds d'urgence en faveur des départements en difficulté</i>	640
<i>Article 40 : Validation des montants accordés aux communes et aux EPCI au titre de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement entre 2012 et 2014</i>	667
<i>Article 41 : Dispositions relatives aux ressources du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)</i>	679
<i>Article 42 : Souscription à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale</i>	686
<i>Article 43 : Relèvement des plafonds de remises et conversions de dettes</i>	690
<i>Après l'article 43</i>	700

INTRODUCTION

I. VUE D'ENSEMBLE

Le présent PLFR comprend quarante-quatre articles :

– huit de prévision et d'autorisation budgétaires pour 2016 (article liminaire, ratification de décrets, ouvertures et annulation de crédits, équilibre général, plafonds d'emplois) ;

– cinq ajustent les ressources et les compensations (part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance aux régions et départements, versement transport, prélèvements sur fonds de roulement, compte d'affectation spéciale, relations avec la sécurité sociale) ;

– dix aménagent les procédures fiscales ;

– treize portent des mesures fiscales dont dix concernent les entreprises et trois les ménages ;

– trois octroient des garanties de l'État ;

– cinq portent d'autres mesures, dont l'annulation par la France de dettes d'États étrangers contractées auprès d'elle.

II. LE BOUCLAGE BUDGÉTAIRE POUR 2016

A. L'OBJECTIF DE SOLDE PUBLIC, FIXÉ À 3,3 % DU PIB EN LOI DE FINANCES INITIALE, EST CONFIRMÉ

Le périmètre du solde public porte sur l'ensemble de la sphère publique (État, collectivités locales et administrations de sécurité sociale).

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 : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) jusqu'en 2015, présent projet de loi de finances rectificative et projet de loi de finances pour 2017.

B. LES COMPOSANTES STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE DU DÉFICIT PUBLIC SONT TOUTEFOIS LÉGÈREMENT MODIFIÉES

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR L'ANNÉE 2016

(en points de PIB)

Soldes	LFI 2016	PLFR 2016	PLFR/LFI
Solde structurel	- 1,2	- 1,5	- 0,3
Solde conjoncturel	- 1,9	- 1,7	+ 0,2
Mesures exceptionnelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	0
Solde effectif	- 3,3	- 3,3	0

Source : Gouvernement.

C. LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EST AMÉLIORÉ DE 2,4 MILLIARDS D'EUROS

Le présent PLFR prévoit une amélioration du solde budgétaire de l'État essentiellement grâce aux prélèvements sur recettes et aux soldes positifs des comptes spéciaux.

1. Hors prélèvements sur recettes et comptes spéciaux, le solde budgétaire de l'État se dégraderait de 4 milliards d'euros

Les dépenses nettes sont prévues à 312 milliards d'euros, soit une hausse de 2,3 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les recettes nettes sont prévues à 301,8 milliards d'euros, soit une baisse de 1,7 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette baisse s'explique par :

- 2,6 milliards d'euros en moins sur les recettes fiscales nettes (dont 2,4 milliards d'euros sur l'impôt sur les sociétés) ;
- et 0,9 milliard d'euros en plus sur les recettes non fiscales.

Cette évolution pourrait entraîner une dégradation du solde budgétaire de 4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

2. Cette dégradation du solde budgétaire est freinée d'une part grâce aux prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes s'élèvent à 65,5 milliards d'euros, soit 1,9 milliard de moins que prévu en loi de finances initiale⁽¹⁾. Cette baisse s'explique par :

- 0,8 milliard d'euros en moins sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales en raison d'une révision des versements au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ;

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

– et 1,2 milliard d’euros en moins sur le prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne en raison du budget rectificatif du 30 septembre 2016.

3. Cette dégradation du solde budgétaire est enrayée d’autre part grâce au solde des comptes spéciaux

Le solde des comptes spéciaux de 5,8 milliards d’euros s’explique essentiellement par :

– 2,4 milliards d’euros correspondant à la recapitalisation de l’Agence française de développement (AFD). Ces 2,4 milliards d’euros apparaissent dans l’augmentation des dépenses budgétaires enregistrée pour 2016, si bien que l’impact sur le solde est nul (+ 2,4 milliards d’euros et – 2,4 milliards d’euros) ;

– 1,7 milliard d’euros d’excédent sur le compte d’affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l’État* résultant d’achats et surtout de ventes de participations par l’Agence des participations de l’État (APE) dont : 1,2 milliard d’euros de la société Aéroports de la Côte-d’Azur, 535 millions d’euros de la société Aéroports de Lyon à une structure dont la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est en partie actionnaire et 365 millions d’euros de titres cotés Safran ;

– 0,7 milliard d’euros sur le CAS *Pensions* : les contributions versées par les ministères et les agents sont supérieures aux pensions versées ;

– 0,2 milliard d’euros sur le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* : en raison de la suspension en 2015 du dispositif de remboursement des intérêts perçus sur les obligations de l’État grec détenues par la Banque de France ;

– et 0,2 milliard d’euros sur les comptes de commerce et les comptes d’opérations monétaires.

D. LES DÉPENSES DE L’ÉTAT SONT CONFORMES À CE QUI A ÉTÉ ADOPTÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

Les dépenses de l’État (budget général et prélèvements sur recettes ⁽¹⁾) devraient s’élever à 377,6 milliards d’euros selon les prévisions du PLFR, contre 377,2 milliards d’euros votés en loi de finances initiale pour 2016.

Pour parvenir à maintenir l’objectif de dépenses, plusieurs actions ont été entreprises au cours de l’exercice :

– 5,4 milliards d’euros d’ouvertures de crédits, au sein du PLFR ;

– 5 milliards d’euros d’annulations de crédits, au sein du PLFR ;

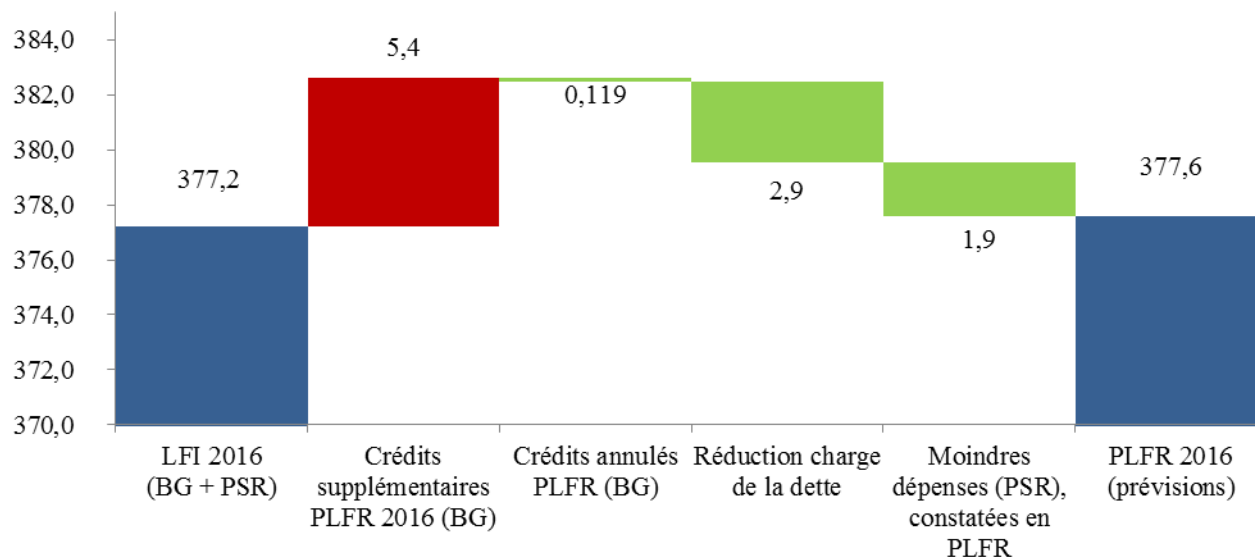
(1) Hors mission Remboursements et dégrèvements.

– 3,42 milliards d’euros de réallocation de dépenses entre les différentes missions, par décrets d’avance.

Pour l’État, les crédits supplémentaires s’élèvent à 5,4 milliards d’euros en 2016, compensés par 5 milliards d’euros d’annulations.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL ET DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d’euros)



NB : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

LFI : loi de finances initiale, BG : budget général, PSR : prélèvements sur recettes, PLFR : projet de loi de finances rectificative.

Source : *commission des finances*.

1. Les crédits supplémentaires s’élèvent à 5,4 milliards d’euros

Les ouvertures de crédits au sein du PLFR sont principalement les suivantes :

- 2,4 milliards d’euros au titre du renforcement des fonds propres de l’AFD ;
- 934 millions d’euros en faveur des dispositifs de solidarité ;
- 688 millions d’euros au titre des apurements agricoles ;
- 672 millions d’euros en faveur de la mission *Défense* ;
- 277 millions d’euros pour la politique de l’emploi ;
- 200 millions d’euros au titre du fonds d’urgence pour les départements.

2. Les annulations de crédits s'élèvent à 5 milliards d'euros

Les annulations de crédits au sein du PLFR s'élèvent à :

– 2,9 milliards d'euros sur la charge de la dette (le niveau de celle-ci est inférieur au niveau prévu en loi de finances initiale pour 2016) ;

– 1,2 milliard d'euros sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ;

– 800 millions d'euros sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales ;

– 119 millions d'euros sur les crédits des ministères.

3. Les réallocations de crédits prévues par les trois décrets d'avance de l'année

Les **principales ouvertures de crédits prévues en décrets d'avance** ont bénéficié aux missions suivantes :

– 1,3 milliard d'euros pour la mission *Travail et emploi* ;

– 831 millions d'euros pour la mission *Défense* (avec les reports de crédits, cela conduit à 1,4 milliard d'euros de plus pour cette mission par rapport à la loi de finances initiale pour 2016) ;

– 576 millions d'euros pour la mission *Enseignement scolaire* ;

– 136,5 millions d'euros pour la mission *Immigration, asile et intégration* ;

– 88 millions d'euros en faveur de la mission *Égalité des territoires et logement*.

Les **principales annulations de crédits prévues en décrets d'avance** ont été les suivantes :

– 501 millions d'euros pour la mission *Écologie* ;

– 224 millions d'euros pour la mission *Engagements financiers de l'État* ;

– 190 millions d'euros pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ;

– 181 millions d'euros pour la mission *Outre-mer* ;

– 172 millions d'euros pour la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;

– 153 millions d'euros pour la mission *Action extérieure de l'État* ;

– 150 millions d'euros pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

III. LES PROCÉDURES FISCALES

Le présent PLFR comporte dix articles qui ont trait aux procédures fiscales, et plus particulièrement au contrôle, au recouvrement et au régime des sanctions (articles 13 à 19, 28, 29 et 32).

Ces dix articles portent plus d'une vingtaine de mesures différentes. Ils se rattachent au domaine facultatif de la seconde partie des lois de finances par application du a) du 7° du 2 de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

LE VOLET « PROCÉDURES FISCALES » DU PLFR

Domaine des procédures fiscales faisant l'objet d'un aménagement		Article	Contenu
Contrôle	Principe du contradictoire	18	Droit d'être entendu en matière douanière
	Agrément	28	Agrément obligatoire pour les opérateurs de détaxe
	Investigation	18	Modernisation du droit de communication en matière douanière
		15	Simplification du droit de visite en matière fiscale
		16	Renforcement de la lutte contre la fraude fiscale internationale par la création d'une procédure d'audition
	Vérification des déclarations	13	Création d'une procédure d'examen de comptabilité
			Aménagement des modalités de traitements des comptabilités informatisées
		14	Instruction sur place des demandes de remboursement de TVA
			Procédure de contrôle de la délivrance des reçus fiscaux par les organismes sans but lucratif
	29	Réforme du ressort territorial des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires	
Recouvrement	Paiement volontaire	28	Extension des obligations de télépaiement à la direction générale des douanes et droits indirects
	Exécution forcée	29	Dispense de signature des avis de mise en recouvrement et des décisions d'admission partielle
		18	Création d'une procédure de contestation du recouvrement forcé en matière douanière et de droits indirects
			Création d'une procédure d'affectation fiscale en matière douanière et de droits indirects
			Extension de l'avis à tiers détenteur (ATD) au recouvrement des amendes en matière de contributions indirectes
	Garanties	28	Simplification du régime de cautionnement des entrepositaires agréés
Sanction	Défaut ou insuffisance de déclaration	17	Majoration de 20 % en cas de défaut ou retard de déclaration pour l'impôt sur le revenu
		32	Sanction en cas de défaut de déclaration de comptes bancaires, de contrats d'assurance-vie ou de trusts à l'étranger
		19	Peines planchers en matière de contributions indirectes
	Défaut de paiement	17	Majoration de 10 % pour paiement tardif des impôts recouverts par voie d'avis de mise en recouvrement
		18	Intérêts de retard en matière douanière
	Pénal	19	Suppression de la notion de « marchandises fortement taxées »

Source : commission des finances.

IV. LA CRÉATION DU COMPTE PME INNOVATION

L'objectif du compte PME innovation est de circonscrire des avantages fiscaux à des titres de PME logés dans un compte unique.

Jusque-là, les avantages fiscaux étaient accordés :

– soit à une opération (par exemple, l'abattement pour durée de détention renforcé applicable aux cessions de titres de PME) ;

– soit à un contribuable (par exemple, les dispositifs « ISF-PME » ou « Madelin ») ;

– soit à certains véhicules d'investissement identifiés (par exemple, la société de capital-risque qui bénéficie d'une exonération d'impôt sur les sociétés).

Il sera possible de détenir un compte par personne (donc deux pour un couple).

Les avantages fiscaux sont attachés au compte à l'instar du plan d'épargne en actions (PEA).

Les avantages fiscaux proposés consistent en un report de plus-value de cession sans date limite. Le report vaut jusqu'au retrait des liquidités de cession du compte. En cas de décès, le compte est soldé et les plus-values doivent être réglées.

Le calcul de la plus-value est globalisé.

Exemple sur le mode de calcul de la plus-value

Titre A vendu avec une plus-value de 100

Titre B vendu avec une moins-value de 50

Plus-value du compte = $100 - 50 = 50$

Si retrait de 20 du compte : 20 taxés au titre de la plus-value

En revanche, il n'est pas prévu :

– d'une part, l'exclusion du montant du compte PME innovation de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ;

– d'autre part, la possibilité de cumuler le compte PME innovation avec le dispositif du « Madelin » ou de l'ISF PME pour le réinvestissement de la plus-value.

Les titres éligibles au compte PME innovation sont les parts ou actions, cotées ou non, de PME de moins de dix ans.

Les critères à respecter par le détenteur du titre « initial » pour pouvoir le loger dans le compte PME innovation reposent sur trois conditions alternatives :

– soit le détenteur D détient 25 % des droits de vote dans la société A, pour que la part ou l'action de A puisse être logée dans le compte PME innovation du détenteur D ;

– soit le détenteur D détient 10 % des droits de vote dans la société A et il exerce une fonction de direction dans A (membre du conseil de surveillance, gérant, ...) pendant au moins deux ans pour que la part ou l'action de A puisse être logée dans le compte PME innovation du détenteur D ;

– soit le détenteur D détient 10 % des droits de vote dans la société A et il exerce une fonction salariée dans A pendant au moins 2 ans pour que la part ou l'action de A puisse être logée dans le compte PME innovation du détenteur D.

Les critères à respecter pour le réinvestissement des plus-values réalisées à la cession du titre « initial » sont des critères proches des critères applicables au titre de l'ISF-PME. Le réinvestissement doit intervenir dans les deux ans qui suivent la réalisation de la plus-value. Celle-ci doit être réinvestie dans le capital initial d'une PME de moins de sept ans non cotée, dans l'augmentation de capital d'une telle PME dont le titulaire n'est pas encore actionnaire ou dans l'augmentation de capital d'une telle PME dont il est déjà actionnaire dans le cadre d'un investissement de suivi.

Aucune condition de droit de vote n'est prévue pour le détenteur vis-à-vis de la nouvelle société dans laquelle la plus-value est réinvestie. En revanche, celui-ci doit avoir une fonction de direction, être administrateur ou membre du conseil de surveillance ou être lié à la société par une convention d'accompagnement impliquant une participation à la stratégie de l'entreprise.

V. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

Le présent PLFR relève légèrement les plafonds d'emplois de l'État et de ses opérateurs.

A. L'AUGMENTATION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

Le plafond des autorisations d'emplois de l'État est fixé à 1 920 269 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au sein du PLFR, soit une augmentation de 525 ETPT par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale pour 2016.

Cette augmentation concerne uniquement le ministère de l'agriculture, au titre de l'instruction des dossiers d'aides de la politique agricole commune et du traitement du plan du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), dit « plan FEAGA ».

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

(en équivalents temps plein travaillé – ETPT)

Ministères	Plafond d'emplois Consommation 2015	Plafond des autorisations d'emplois prévu LFI 2016	Plafond d'emplois modifié PLFR 2016	Plafond des autorisations d'emplois prévu PLF 2017
Affaires étrangères et développement international	13 873	14 020		13 834
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 326	10 229		10 225
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 406	30 497	31 022	30 533
Aménagement du territoire, ruralité et collectivités territoriales	–	–	–	283
Culture et communication	10 921	11 041	–	11 189
Défense	263 350	271 510	–	273 294
Écologie, développement durable et énergie	43 561	29 911	–	–
Économie, industrie et numérique	6 302	6 452	–	–
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	969 100	995 301	–	1 015 603
Environnement, énergie et mer	–	–	–	29 825
Économie et finances	–	–	–	141 307
Finances et comptes publics	135 896	136 381	–	–
Intérieur	274 704	282 819	–	285 435
Justice	77 381	80 988	–	83 226
Logement, égalité des territoires et ruralité	–	12 492	–	12 306
Outre-mer	5 296	5 309	–	5 505
Services du Premier ministre	9 685	11 582	–	11 617
Travail, emploi et dialogue social	9 663	9 701	–	9 523
Total Budget général	1 861 464	1 908 233	1 908 758	1 933 705
Contrôle et exploitation aériens	10 601	10 726	–	10 679
Publications officielles et informations administratives	731	785	–	763
Total Budgets annexes	11 332	11 511	–	11 442
Total général	1 872 796	1 919 744	1 920 269	1 945 147

Source : projet de loi de règlement pour 2015, loi de finances pour 2016, projets de loi de finances rectificative pour 2016 et de loi de finances pour 2017.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit de nouveau une augmentation de ce plafond des autorisations d'emplois de l'État à 1 945 147 ETPT.

B. L'AUGMENTATION DU PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé à 397 839 ETPT au sein du PLFR, soit une augmentation de 249 ETPT par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale pour 2016.

Cette augmentation concerne principalement :

- l’Agence de services et de paiement (+ 172 ETPT) ;
- l’Office français de l’immigration et de l’intégration (+ 34 ETPT) ;
- et l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (+ 25 ETPT).

VI. LES AUTRES MESURES DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2016

Quatre mesures sont particulièrement importantes.

A. L’OCTROI DE GARANTIES DE L’ÉTAT POUR UN TOTAL DE 5,54 MILLIARDS D’EUROS

Le PLFR comprend trois autorisations d’octrois de garanties de l’État, à hauteur de :

- 5 milliards d’euros au titre des emprunts contractés par l’Unédic ;
- 320 millions d’euros au titre des prêts consentis à Nouvelle-Calédonie Énergie, société détenue majoritairement par l’Agence calédonienne de l’énergie pour la construction d’une centrale électrique en Nouvelle-Calédonie ;
- et 220 millions d’euros de contre-garantie à Vale SA, société privée brésilienne pour l’exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie.

Compte tenu de ces nouveaux octrois, le montant total des garanties accordées par l’État s’élève à 192,5 milliards d’euros ⁽¹⁾.

B. LE RELÈVEMENT DES PLAFONDS D’ANNULATIONS DE DETTES POUR 4,1 MILLIARDS D’EUROS

Le PLFR prévoit le relèvement de trois plafonds d’autorisations d’annulation et de conversion de dettes d’États étrangers pour 4,115 milliards d’euros.

L’impact en comptabilité nationale de ces annulations de dettes s’élèverait à 640 millions d’euros sur l’exercice 2016.

C. LA CRÉATION D’UNE CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À LA C3S

Cette contribution sera due par les entreprises dont le chiffre d’affaires est d’au moins un milliard d’euros par an.

(1) Rapport économique, social et financier *annexé au projet de loi de finances pour 2017*, page 105.

Son montant est de 0,04 % du chiffre d'affaires réalisé en année N. La contribution fait l'objet d'un acompte, versé en année N correspondant à 90 % de son montant estimé. Elle est imputée sur la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) due en N + 1.

D. LA MISE EN CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE L'EXONÉRATION DE LA CONTRIBUTION DE 3 % SUR LES DIVIDENDES

Le Conseil constitutionnel a censuré l'exonération réservée aux seules sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré.

Le PLFR prévoit l'extension de l'exonération à toutes les sociétés qui remplissent les conditions de l'intégration fiscale, sans forcément constituer un groupe fiscalement intégré.

FICHE N° 1 : LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DU PROJET DE LOI

Les prévisions et les objectifs de finances publiques sont étroitement dépendants du scénario macroéconomique retenu. Le cadrage macroéconomique du présent projet de loi de finances rectificative (PLFR) est révisé à la marge par rapport à celui qui avait été anticipé pour élaborer la loi de finances initiale et le projet de loi de finances pour 2017.

Le détail et les raisons de ces modifications ont été communiqués par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques (HCFP). **Malgré plusieurs demandes en ce sens, le Gouvernement n'a pas communiqué à la Rapporteuse générale les éléments qu'il a transmis au HCFP.**

La principale modification porte sur l'inflation qui avait été surestimée en loi de finances initiale. Les prévisions sur le taux de croissance, l'emploi et la masse salariale privée sont, en revanche, peu ou pas modifiées (I).

PRINCIPALES MODIFICATIONS DU CADRAGE MACROÉCONOMIQUE POUR L'ANNÉE 2016 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2016 ET AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

Texte	Croissance du produit intérieur brut (PIB) en volume	Inflation	Croissance de la masse salariale privée	Croissance de l'emploi total
Présent projet loi de finances rectificative (PLFR) pour 2016	+ 1,4 %	+ 0,2 %	+ 2,6 %	+ 0,8 %
Loi de finances initiale (LFI) pour 2016	+ 1,5 %	+ 1 %	+ 2,8 %	+ 0,6 %
<i>Écart PLFR 2016 / LFI 2016</i>	<i>- 0,1 point</i>	<i>- 0,8 point</i>	<i>- 0,2 point</i>	<i>+ 0,2 point</i>
Projet de loi de finances (PLF) pour 2017	+ 1,5 %	+ 0,1 %	+ 2,6 %	+ 0,8 %
<i>Écart PLFR 2016 / PLF 2017</i>	<i>- 0,1 point</i>	<i>+ 0,1 point</i>	<i>0,0 point</i>	<i>0,0 point</i>

Source : commission des finances.

Dans son avis du 14 novembre 2016⁽¹⁾, le HCFP a jugé « *atteignable* » la nouvelle prévision de croissance et « *réalistes* » les nouvelles prévisions d'inflation, d'emploi et de masse salariale (II).

(1) Avis n° 2016-4 du 14 novembre 2016 relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2016 : <http://www.hcfp.fr/Avis-et-publication/Avis/Avis-n-2016-4-relatif-au-projet-de-loi-de-finances-rectificative-pour-2016>.

Les principaux indicateurs nécessaires à l'élaboration du budget

Taux de croissance

La prévision de taux de croissance en volume (abstraction faite de la variation des prix) du produit intérieur brut (PIB) est l'une des plus importantes pour l'élaboration du budget de l'État. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques, consacre généralement, dans ses avis, la majeure partie de ses développements à l'appréciation de l'hypothèse de taux de croissance.

L'hypothèse de croissance permet de bâtir une prévision au titre des recettes fiscales. Le taux de croissance de l'année précédant celle du budget est aussi très important car l'exigibilité de certains impôts présente un décalage d'une année avec leur assiette.

Le taux de croissance en valeur du PIB, qui tient compte de la variation des prix, est également très important. C'est en effet le PIB en valeur qui figure au dénominateur pour le calcul du déficit public.

Inflation

La prévision d'inflation est prise en compte dans la prévision des recettes (impact immédiat sur les bases taxables de la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple) et des dépenses (par exemple s'agissant des prestations indexées). L'inflation a également pour effet de réduire le rendement mesuré de certaines mesures d'économies tendanciennes (telles que les mesures de « gel » des crédits budgétaires en exécution).

Masse salariale privée

Une grande partie de l'évolution des prélèvements obligatoires (cotisations sociales, fraction principale de la contribution sociale généralisée – CSG –, et impôt sur le revenu) est liée à l'évolution de la masse salariale dans le secteur privé. Cet indicateur est dès lors essentiel pour la prévision de déficit public toutes administrations publiques confondues.

II. LES RÉVISIONS DU CADRAGE MACROÉCONOMIQUE POUR L'ANNÉE 2016

En 2016, la croissance économique montre des signes de reprise même si elle demeure encore insuffisante. Le Gouvernement estime désormais la croissance à 1,4 % du produit intérieur brut (PIB) au lieu de 1,5 % en loi de finances initiale pour 2016 (A).

L'inflation reste anormalement basse en dépit de la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne. Le Gouvernement révisé sa prévision d'inflation de 0,8 point et anticipe désormais une inflation de 0,2 % au lieu de 1 % en loi de finances initiale pour 2016 (B).

Les hypothèses d'évolution de l'emploi et de la masse salariale pour l'année 2016 sont inchangées par rapport à celles qui ont été présentées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 (C).

LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES DU GOUVERNEMENT

(en % d'évolution annuelle)

Indicateurs	2015	2016
Produit intérieur brut en volume	1,3	1,4
Consommation finale des ménages	1,5	1,6
Consommation finale publique	1,4	0,7
Formation brute de capital fixe	1,0	2,9
<i>dont entreprises non financières</i>	2,8	3,6
<i>dont administrations publiques</i>	- 3,8	2,4
<i>dont ménages hors entrepreneurs individuels</i>	- 0,8	1,5
Importations	6,6	2,9
Exportations	6,1	1,1
Demande intérieure privée hors stock	1,2	1,4
Demande publique	0,2	0,2
Variation des stocks et objets de valeur	0,1	0,3
Commerce extérieur	- 0,3	- 0,6
Indice de prix à la consommation	0,0	0,2
Indice d'inflation sous-jacent brut	0,5	0,7
Déflateur du produit intérieur brut	0,6	0,8
Produit intérieur brut en valeur	1,9	2,2
Branches marchandes non agricoles	1,4	0,8
Productivité du travail	0,0	0,9
Emploi salarié	1,6	1,6
Salaire moyen par tête	1,5	2,6
Emploi total	0,4	0,8

Source : Gouvernement.

A. UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE REVUE EN LÉGÈRE BAISSÉ

La croissance du PIB a marqué un coup d'arrêt brutal en 2008 avec la crise financière. Après une phase de rattrapage en 2010 et 2011, elle a fortement ralenti à partir de 2012.

En 2015, la croissance est revenue. Elle s'est élevée à 1,3 %, soit son niveau le plus élevé depuis 2011.

CROISSANCE EN FRANCE DEPUIS 2002

(% d'évolution annuelle en volume du PIB)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4	0,2	- 2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3

Source : INSEE.

Pour 2016, le Gouvernement prévoit désormais une croissance de 1,4 %, soit un niveau très proche de celui retenu en loi de finances initiale (1,5 %). Cette prévision de croissance est cohérente avec l'acquis de croissance d'ores et déjà constaté par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à l'issue du troisième trimestre (1,1 %).

CROISSANCE EN 2016

(% d'évolution en volume du PIB)

Premier trimestre	Deuxième trimestre	Troisième trimestre	Quatrième trimestre	Acquis de croissance
+ 0,6	- 0,1	+ 0,2	-	+ 1,1

Source : INSEE, comptes nationaux trimestriels, première estimation, 29 novembre 2016.

Par ailleurs, le fait que l'année soit bissextile, devrait entraîner un gain de croissance de l'ordre de 0,1 point par rapport aux chiffres résultant des comptes nationaux trimestriels de l'INSEE qui sont corrigés du nombre de jours ouvrables.

La prévision de croissance du Gouvernement est également cohérente avec celles qui sont publiées par les divers prévisionnistes institutionnels. Elle est en ligne avec celle de la Banque de France. Elle est supérieure de seulement un dixième de point à celles des autres institutions.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE POUR 2016 EN VOLUME DU PIB POUR LA FRANCE

(en % du PIB en volume)

Institutions	2016
Gouvernement (présent projet de loi de finances rectificative)	1,4 %
INSEE (Point de conjoncture, octobre 2016) ⁽¹⁾	1,3 %
Fonds monétaire international (FMI) (Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2016) ⁽²⁾	1,3 %
Commission européenne (Prévisions économiques européennes, 9 novembre 2016) ⁽³⁾	1,3 %
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2016) ⁽⁴⁾	1,3 %
Banque de France (Projections macroéconomiques France, juin 2016) ⁽⁵⁾	1,4 %

(1) http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/Point_102016_ve.pdf.

(2) <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/WEO/2016/02/pdf/textf.pdf>.

(3) http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn/fr_en.pdf.

(4) http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/perspectives-economiques-de-l-ocde-volume-2016-numero-1/france_eco_outlook-v2016-1-18-fr#page1.

(5) https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/previsions-economiques-juin-2016.pdf.

(6) <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-147.pdf>.

Source : commission des finances.

La croissance demeure cependant insuffisante. Dans sa dernière note de conjoncture, l'INSEE souligne que « l'activité a calé au deuxième trimestre ».

Sur l'ensemble du premier semestre, « les exportations françaises ont été encore plus décevantes que la demande mondiale (- 0,4 % puis + 0,2 %), malgré la livraison de grands contrats, du fait notamment de la faiblesse des exportations aéronautiques civiles, qui semblent avoir été limitées par des contraintes d'approvisionnement » ⁽¹⁾.

(1) INSEE, Point de conjoncture, octobre 2016.

B. UNE INFLATION TOUJOURS PLUS BASSE QUE PRÉVU

Entre 2002 et 2012, à l'exception de l'année 2009, l'inflation se situait dans une fourchette de 1,5 % à 2,8 %. Elle ralentit fortement depuis 2012 jusqu'à devenir nulle en 2015.

INFLATION EN FRANCE DEPUIS 2002

(% d'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,9	2,1	2,1	1,8	1,6	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9	0,5	0,0

Source : INSEE.

Cette faible inflation s'explique notamment par l'accentuation de la baisse des prix pétroliers depuis le second semestre de l'année 2014 (52,3 dollars le baril en moyenne en 2015 au lieu de 99 dollars en 2014⁽¹⁾), mais aussi par des facteurs sous-jacents (baisse des coûts de production liée à la baisse du coût de toutes les énergies, concurrence internationale, modération salariale, *etc.*).

La baisse de l'inflation provoque plusieurs effets sur les finances publiques, lesquels se compensent en partie. Elle entraîne une baisse de l'évolution spontanée de certaines recettes fiscales, en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Mais, dans le même temps, elle constitue un facteur de modération des dépenses publiques : les dépenses de fonctionnement des ministères peuvent être contenues, la progression des prestations indexées est limitée et la charge d'intérêts des obligations indexées sur l'inflation diminue.

Pour 2016, le Gouvernement avait prévu une inflation de 1 % en loi de finances initiale. Cette prévision a été abaissée à 0,1 % dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2016. Le Gouvernement retient finalement une hypothèse d'inflation de 0,2 % dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative.

Pour 2015, l'inflation avait également été surestimée. La loi de finances initiale avait été élaborée sur une hypothèse d'inflation de 0,9 % alors que celle-ci a été nulle.

La prévision révisée pour 2016 est cohérente avec l'inflation en glissement annuel constatée au mois d'octobre (0,4 %). Elle est en ligne avec les prévisions publiées par les principales institutions.

(1) Direction générale de l'énergie et du climat : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Historique-du-cours-du-Brent-date.html>.

PRÉVISIONS POUR 2016 D'INFLATION POUR LA FRANCE

(en % d'évolution annuelle)

Institutions	2016
Gouvernement (présent projet de loi de finances rectificative)	0,2 %
Fonds monétaire international (FMI) (Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2016)	0,3 %
Commission européenne (Prévisions économiques européennes, 3 mai 2016)	0,3 %
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Perspectives économiques de l'OCDE, septembre 2016)	0,1 %
Banque de France (Projections macroéconomiques France, juin 2016)	0,2 %
INSEE (Point de conjoncture, octobre 2016)	0,2 %

Source : commission des finances.

Sur le plan macroéconomique, le ralentissement, voire la disparition, de l'inflation pouvait faire naître des inquiétudes sur une possible déflation.

Il est néanmoins toujours prévu une accélération de l'inflation. La politique monétaire expansionniste de la Banque centrale européenne devrait, en effet, susciter une reprise de l'inflation tout comme la décision récente prise par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) pour limiter la production. L'INSEE souligne également que « *la baisse passée des prix des matières premières (devrait continuer) de se diffuser sur les prix des biens et services* »⁽¹⁾.

**L'assouplissement quantitatif (« *quantitative easing* »)
de la Banque centrale européenne**

Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé le **22 janvier 2015** un programme étendu d'achats d'actifs de 60 milliards d'euros par mois, pour un montant global de plus de 1 100 milliards d'euros échelonnés entre mars 2015 et septembre 2016. La BCE achète contre de la monnaie de banque centrale, sur le marché secondaire, des obligations émises par les administrations centrales, les agences et les institutions européennes de la zone euro.

Ce programme a été amplifié le **10 mars 2016**. Les achats d'actifs cumulés s'élèvent désormais à **80 milliards d'euros** par mois au lieu de 60 milliards précédemment. De plus, les programmes de rachats sont élargis à d'autres types d'actifs, dont des obligations d'entreprises de bonne qualité. Ces programmes de rachats sont par ailleurs prolongés au minimum jusqu'en mars 2017. Le montant global des rachats pourrait atteindre au total **1 740 milliards d'euros**. **À ce jour, la BCE a procédé à plus de 1 000 milliards d'euros de rachat.**

(1) INSEE, Point de conjoncture, octobre 2016.

C. LA CONFIRMATION DES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI ET DE LA MASSE SALARIALE

En loi de finances initiale, le Gouvernement avait estimé la progression pour 2016 :

- de l'emploi total à 0,6 % ;
- et de la masse salariale privée à 2,8 %.

Ces hypothèses ont été revues lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2017 à respectivement 0,8 % pour l'emploi total et 2,6 % pour la masse salariale privée.

Le Gouvernement a maintenu ces dernières hypothèses dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative.

Ces hypothèses sont cohérentes avec les dernières données publiées :

– d'une part, par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) selon lesquelles la masse salariale privée progressait de 2,4 % sur un an au 30 juin 2016 ⁽¹⁾ ;

– d'autre part, par l'INSEE selon lesquelles l'emploi total augmenterait de 165 000 postes en 2016, soit une hausse d'environ 0,7 % ⁽²⁾.

III. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

En vertu des articles 14 et 15 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽³⁾, le HCFP doit rendre un avis, lorsqu'elles ont été révisées, sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de loi de finances rectificative.

Cet avis a été rendu le 14 novembre 2016.

APPRÉCIATIONS DU HCFP SUR LE SCÉNARIO MACRO-ÉCONOMIQUE DU PLFR 2016

Indicateur	Hypothèse du Gouvernement	Appréciation du HCFP
Croissance du PIB en volume	+ 1,4 %	« atteignable »
Inflation	+ 0,2 %	« réalistes »
Emploi salarié	+ 0,8 %	
Masse salariale	+ 2,6 %	

Source : avis n° 2016-4 du 14 novembre 2016 relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2016.

(1) ACOSS, Acooss Stat, n° 238, 8 septembre 2016.

(2) INSEE, Point de conjoncture, octobre 2016.

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

A. L'AVIS SUR LA CROISSANCE

À deux reprises, le HCFP a estimé que la prévision de croissance initiale du Gouvernement de 1,5 % était « *atteignable* » : une première fois en septembre 2015 dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾, et une seconde fois en avril 2016 dans le cadre de l'examen du programme de stabilité ⁽²⁾.

Le HCFP a modifié son appréciation dans son avis du mois de septembre dernier, rendu dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017. Il a alors jugé « *un peu élevée* » la croissance prévue pour 2016 ⁽³⁾.

Le Gouvernement semble en avoir tenu compte puisqu'il a abaissé de 0,1 point sa prévision de croissance pour 2016.

Le HCFP n'a, dès lors, pas renouvelé sa précédente appréciation selon laquelle le niveau de croissance retenu était un peu élevé. Dans son avis du 14 novembre dernier, il estime au contraire que la prévision de croissance révisée du Gouvernement est « *atteignable* » tout en constatant qu'elle « *se situe encore dans le haut de la fourchette des prévisions disponibles* ».

B. L'AVIS SUR LES AUTRES INDICATEURS

Dans son précédent avis relatif au projet de loi de finances pour 2017 ⁽⁴⁾, le HCFP avait jugé « *raisonnables* » les prévisions d'inflation de 0,1 % et « *crédible* » l'hypothèse de progression de l'emploi total (+ 0,8 %) et de la masse salariale privée (+ 2,6 %).

Le Gouvernement a légèrement revu à la hausse sa prévision d'inflation – désormais estimée à 0,2 % – et maintenu ses prévisions sur l'emploi et la masse salariale. Le HCFP n'a donc pas modifié son appréciation générale sur ces indicateurs et estime que les prévisions d'inflation, d'emploi et de masse salariale pour 2016 sont « *réalistes* ».

Pourtant, au mois d'avril dernier, le HCFP s'était montré plus pessimiste sur l'évolution de la masse salariale. Alors que le Gouvernement avait retenu une hypothèse sensiblement plus basse que celle qu'il retient désormais (+ 2,3 % au lieu de + 2,6 %), le HCFP avait estimé celle-ci « *un peu élevée* » ⁽⁵⁾.

(1) Avis n° 2015-03 du 25 septembre 2015 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016.

(2) Avis n° 2016-01 du 13 avril 2016 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2016 à 2019.

(3) Avis n° 2016-03 du 28 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.

(4) Idem.

(5) Avis n° 2016-01 du 13 avril 2016 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2016 à 2019.

FICHE N° 2 : LE DÉFICIT PUBLIC ET LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

En 2016, le déficit public ou déficit des administrations publiques, établi selon les règles de la comptabilité nationale, est prévu par le présent projet de loi de finances rectificative à 3,3 % du produit intérieur brut (PIB) en ligne avec l'objectif fixé en loi de finances initiale (I).

En 2016, le déficit budgétaire de l'État, établi selon les règles de la comptabilité budgétaire, ressort à 69,9 milliards d'euros, à un niveau meilleur que celui prévu en loi de finances initiale de 2,4 milliards d'euros (II).

La distinction entre comptabilité nationale et comptabilité budgétaire

La **comptabilité nationale** permet de déterminer le déficit public de l'ensemble des administrations publiques. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du Système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne. Les agrégats relatifs aux administrations publiques, et notamment celui relatif à leur besoin de financement (déficit), jouent un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen.

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

I. LE DÉFICIT TOUTES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES CONFONDUES

Le solde public toutes administrations publiques confondues se décompose en un solde conjoncturel et un solde structurel qui se définit comme le solde corrigé des effets du cycle économique.

Les objectifs de déficit public et de déficit structurel sont au cœur du débat budgétaire, notamment en raison des engagements européens de la France.

Les engagements européens de la France en matière de réduction du déficit

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qualifie le déficit public d'« excessif » lorsqu'il dépasse 3 % du PIB.

En outre, l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques. Il limite le déficit structurel autorisé à - 0,5 point de PIB pour les États membres, comme la France, dont la dette dépasse 60 % du PIB. Les États membres doivent déterminer un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre - 0,5 point de PIB et l'excédent. Ils doivent également définir une trajectoire d'ajustement en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

A. LE DÉFICIT PUBLIC

Le déficit public prévu par le présent projet de loi de finances rectificative est identique à celui voté en loi de finances initiale, soit 3,3 % du PIB, en baisse de près de 4 points de PIB depuis le point le plus haut atteint à la suite de la crise financière de 2008.

DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 2009

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>En % du PIB</i>	7,2	6,8	5,1	4,8	4	4	3,5	3,3	2,7
<i>En milliards d'euros</i>	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 rectificative et projet de loi de finances pour 2017.

La prévision du Gouvernement est confortée par les prévisions économiques d'automne en date du 9 novembre 2016 de la Commission européenne. Celle-ci prévoit également un déficit public de 3,3 % du PIB pour la France en 2016 ⁽¹⁾.

La Commission européenne anticipe une nouvelle amélioration du déficit public en 2017 à 2,9 % du PIB ce qui devrait permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif dont elle fait l'objet depuis 2009.

(1) http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn/fr_en.pdf.

La procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France

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

Le 10 juin 2015, la France a présenté un rapport sur l'action engagée qui fournit des informations complémentaires sur les mesures prévues pour la période 2015-2017. Après analyse de ce rapport, la Commission a publié, le 1^{er} juillet 2015, une communication dans laquelle elle estime que la procédure concernant les déficits excessifs doit être suspendue. Autrement dit, la Commission européenne n'est pas passée à l'étape suivante de la procédure qui aurait consisté à mettre la France en demeure de prendre des actions suivies d'effet. Pour autant, la procédure de déficit excessif est toujours ouverte à l'encontre de la France. La clôture éventuelle de la procédure sera constatée par le Conseil lorsque le déficit excessif aura été corrigé.

Cinq autres États, dont trois appartenant à la zone euro, font actuellement l'objet d'une procédure pour déficit excessif : la Croatie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et le Royaume-Uni.

B. LE DÉFICIT STRUCTUREL

Le déficit structurel, estimé à $-1,5\%$ du PIB, est supérieur de 0,3 point de PIB à celui prévu en loi de finances initiale.

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR L'ANNÉE 2016

(en points de PIB)

Soldes	LFI 2016	PLFR 2016	PLFR/LFI
Solde structurel	- 1,2	- 1,5	- 0,3
Solde conjoncturel	- 1,9	- 1,7	+ 0,2
Mesures exceptionnelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	0
Solde effectif	- 3,3	- 3,3	0

Source : Gouvernement.

Le déficit structurel est calculé par le Gouvernement sur la base d'une croissance potentielle de $1,5\%$ et d'un écart de production de $-2,8\%$ du PIB potentiel.

Ces hypothèses sont différentes de celles qui avaient été retenues dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPPF 2014-2019) ⁽¹⁾ et de celles que retient la Commission européenne.

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

LES DIFFÉRENTES HYPOTHÈSES DE CALCUL DU DÉFICIT STRUCTUREL

(en % du PIB)

Hypothèse	Croissance potentielle	Écart de production	Déficit structurel
Hypothèse du Gouvernement	1,5 %	- 2,8 %	- 1,5 %
Hypothèse de la LPFP 2014-2019	1,3 %	- 2,6 %	- 1,6 %
Hypothèse Commission européenne	1,1 %	- 1,4 %	- 2,5 %

Source : commission des finances.

II. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Le déficit budgétaire de l'État poursuit sa décrue.

SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 PLFR	2017 PLF
Solde	- 87,2	- 74,9	- 85,6*	- 70,5	- 69,9	- 69,3

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

Source : commission des finances.

Comme en 2015, l'exécution est meilleure que la prévision.

En 2015, le déficit avait été prévu à 74,4 milliards d'euros en loi de finances initiale et il a été de 70,5 milliards d'euros en exécution.

En 2016, le solde budgétaire de l'État est amélioré de 2,4 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

PASSAGE DU SOLDE LFI 2016 AU SOLDE PLFR 2016

(en milliards d'euros)

	LFI	Variation	PLFR		LFI	Variation	PLFR
Dépenses (I)	377,2	+ 0,3	377,5	Recettes (II)	303,5	- 1,7	301,8
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	309,7	+ 2,3	312,0	<i>Recettes fiscales nettes</i>	287,9	- 2,6	285,3
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	20,2	- 1,2	19,0	<i>Recettes non fiscales</i>	15,6	+ 0,9	16,5
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	47,3	- 0,8	46,5	Soldes des comptes spéciaux (III)	+ 1,4	+ 4,4	+ 5,8
				Déficit à financer (I - II - III)	72,3	- 2,4	69,9

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

Le déficit budgétaire de l'État s'améliore de 2,4 milliards d'euros alors que les recettes fiscales sont en baisse de 2,6 milliards d'euros (voir fiche *Recettes*) et que les dépenses nettes sont en hausse de 2,3 milliards d'euros (voir fiche *Dépenses*).

L'amélioration du déficit budgétaire résulte des prélèvements sur recettes (voir fiche *Recettes*) et des comptes spéciaux (voir fiche *Comptes spéciaux*).

La présentation du budget est toutefois altérée par le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 2,4 milliards d'euros. Cette opération, neutre sur le solde budgétaire, a pour effet de majorer les dépenses et le solde des comptes spéciaux de 2,4 milliards d'euros.

Une fois retraitée de cette opération, les dépenses nettes du budget général sont en baisse de 0,1 milliard d'euros et le solde des comptes spéciaux se limite à 3,4 milliards d'euros. Pour autant, l'amélioration du solde budgétaire demeure liée, même avec cette présentation, à la baisse des prélèvements sur recettes et aux comptes spéciaux.

**PASSAGE DU SOLDE LFI 2016 AU SOLDE PLFR 2016 RETRAITÉ DE L'OPÉRATION
EXCEPTIONNELLE DE RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AFD**

(en milliards d'euros)

	LFI	Variation	PLFR		LFI	Variation	PLFR
Dépenses (I)	377,2	- 2,1	375,1	Recettes (II)	303,5	- 1,7	301,8
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	309,7	- 0,1	309,6	<i>Recettes fiscales nettes</i>	287,9	- 2,6	285,3
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	20,2	- 1,2	19,0	<i>Recettes non fiscales</i>	15,6	+ 0,9	16,5
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	47,3	- 0,8	46,5	Soldes des comptes spéciaux (III)	+ 1,4	+ 2,0	+ 3,4
				Déficit à financer (I - II - III)	72,3	- 2,4	69,9

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

FICHE N° 3 : LES RECETTES DE L'ÉTAT

Le présent projet de loi de finances rectificative (PLFR) actualise les prévisions de recettes de l'État pour 2016.

Les recettes de l'État sont désormais prévues à 301,8 milliards d'euros pour 2016 :

- en hausse de 7,3 milliards d'euros par rapport à 2015 ;
- mais inférieures de 1,7 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2016 (LFI).

RECETTES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Recettes	2015	2016	2016		
	Exécution	Prévision LFI 2016	Prévision PLFR 2016	Écart par rapport à l'exécution 2015	Écart par rapport à la prévision LFI 2016
Recettes fiscales nettes	280,1	287,9	285,3	+ 5,2	– 2,6
Recettes non fiscales	14,4	15,6	16,5	+ 2,1	+ 0,9
Total	294,5	303,5	301,8	+ 7,3	– 1,7

Source : données gouvernementales.

Les recettes fiscales nettes sont égales à la différence entre les recettes fiscales brutes et les remboursements et dégrèvements. La présentation de l'évolution des recettes de l'État est différente si, conformément à une recommandation récurrente de la Cour des comptes, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont réintégrés aux recettes fiscales nettes ⁽¹⁾. En effet, ceux-ci n'ont rien à voir avec la mécanique des impôts d'État : il n'est donc pas logique de les soustraire du rendement brut des impôts d'État.

Avec le retraitement proposé par la Cour des comptes, la hausse des recettes par rapport à 2015 ressortirait à un niveau légèrement plus élevé : 7,9 milliards d'euros au lieu de 7,3 milliards d'euros dans la présentation habituelle retenue par le Gouvernement. Ceci s'explique par la hausse de 0,6 milliard d'euros des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux entre 2015 et 2016.

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

**RECETTES DE L'ÉTAT APRÈS RÉINTÉGRATION DES DÉGRÈVEMENTS ET
REMBOURSEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX**

(en milliards d'euros)

Recettes	2015	2016	2016		
	Exécution	Prévision LFI 2016	Prévision PLFR 2016	Écart par rapport à l'exécution 2015	Écart par rapport à la prévision LFI 2016
Recettes fiscales nettes retraitées*	291,8	299,9	297,6	+ 5,8	- 2,3
Recettes non fiscales	14,4	15,6	16,5	+ 2,1	+ 0,9
Total	306,2	315,5	314,1	+ 7,9	- 1,4

* Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ont été de 11,7 milliards d'euros en 2015. Ils étaient prévus à 12 milliards d'euros en LFI 2016, et sont désormais prévus à 12,3 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances rectificative.

Source : commission des finances.

I. LES RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales nettes devraient progresser de 5,2 milliards d'euros par rapport à 2015 (5,8 milliards d'euros après retraitement des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux).

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

(en milliards d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 PLFR	2017 LFI
272,3	265,1	214,3	237,0	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	285,3	292,5

Source : commission des finances.

Elles sont, en revanche, inférieures de 2,6 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (2,3 milliards d'euros après retraitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux).

RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Recettes	2015	2016	2016		
	Exécution	Prévision LFI 2016	Prévision PLFR 2016	Écart par rapport à l'exécution 2015	Écart par rapport à la prévision LFI 2016
Impôt sur le revenu (IR)	69,3	72,1	71,5	+ 2,2	- 0,6
Impôt sur les sociétés (IS)	33,6	32,8	30,5	- 3,1	- 2,3
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13,8	15,9	15,7	+ 1,9	- 0,2
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	141,8	144,6	144,3	+ 2,5	- 0,3
Autres recettes fiscales	21,7	22,4	23,2	+ 1,5	+ 0,8
Total	280,1	287,9	285,3	+ 5,2	- 2,6
<i>Dégrèvements et remboursements d'impôts locaux</i>	<i>11,7</i>	<i>12,0</i>	<i>12,3</i>	<i>+ 0,6</i>	<i>+ 0,3</i>
Total retraité*	291,8	299,9	297,6	+ 5,8	- 2,3

* avec réintégration des dégrèvements et impôts locaux.

Source : données gouvernementales.

A. PRÉSENTATION PAR IMPÔT

Les quatre principaux impôts (IR, IS, TVA, TICPE) représenteront 92 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État (88 % après retraitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux).

1. L'impôt sur le revenu

Le rendement net de l'IR est prévu à 71,5 milliards d'euros pour 2016, soit 25 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État (24 % après retraitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux).

a. Écart par rapport à la LFI 2016

Le rendement net de l'IR serait inférieur de 0,6 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la LFI. Selon le Gouvernement, cet écart s'explique à hauteur de 0,3 milliard d'euros par le coût plus élevé que prévu du crédit d'impôt pour la transition énergétique (1,7 milliard d'euros au lieu de 1,4 milliard d'euros), et à hauteur de 0,3 milliard d'euros par une évolution spontanée légèrement plus faible qu'attendue.

b. Écart par rapport à l'exécution 2015

DES RECETTES D'IR 2015 AUX RECETTES D'IR 2016

(en milliards d'euros)

IR 2015	Évolution spontanée	Mesures			IR 2016
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
69,3	+ 2,5	- 2,0	1,7	0	71,5
		- 0,3			

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

L'évolution spontanée de l'IR est estimée à 3,6 % par le Gouvernement, soit 2,5 milliards d'euros.

L'impact des mesures discrétionnaires est évalué à - 0,3 milliard d'euros.

Les principaux facteurs de baisse ont été :

- la réforme de la décote qui a permis une baisse à destination des ménages aux revenus modestes et moyens à hauteur de 2 milliards d'euros ;

- et la montée en charge du crédit d'impôt pour la transition énergétique à hauteur de 0,8 milliard d'euros (son coût étant passé de 0,9 milliard d'euros en 2015 à 1,7 milliard d'euros en 2016).

RENDEMENT DE L'IR DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision
Rendement	59,5	67,0	69,2	69,3	71,5	73,4

Source : commission des finances.

2. L'impôt sur les sociétés

Le rendement net de l'IS est prévu à 30,5 milliards d'euros pour 2016, soit 11 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État (10 % après retraitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux).

a. Écart par rapport à la LFI 2016

Le rendement net de l'IS serait inférieur de 2,4 milliards d'euros par rapport à celui prévu en LFI. Le Gouvernement explique dans l'exposé des motifs du présent PLFR que « *cette diminution est principalement due à la révision à la baisse de la croissance du bénéfice fiscal 2015, qui s'établirait à + 4,2 % contre + 9,7 % au moment de la LFI* ».

b. Écart par rapport à l'exécution 2015

Le rendement de l'IS chute de 3,1 milliards d'euros par rapport à 2015, soit une baisse de 9,2 %.

DES RECETTES D'IS 2015 AUX RECETTES D'IS 2016

(en milliards d'euros)

IS 2015	Évolution spontanée	Mesures			IS 2016
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
33,6	+ 1,2	- 0,4	- 3,8	0,0	30,5
		- 4,2			

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

L'évolution spontanée de l'IS net serait de + 3,6 % en 2016, soit 1,2 milliard d'euros.

Les mesures discrétionnaires auraient contribué à faire baisser l'IS de 2,6 milliards d'euros, hors effets exceptionnels des contentieux à hauteur de 1,7 milliard d'euros.

Les principales mesures fiscales affectant l'IS net en 2016 sont les suivantes :

- la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) à hauteur de 0,4 milliard d'euros ;

- la mesure de suramortissement pour les entreprises décidée dans le cadre du plan de soutien à l'investissement et prolongée courant 2016 à hauteur de 0,5 milliard d'euros ;

- la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés à hauteur de 2,6 milliards d'euros ;

- le contrecoup de la limitation de la déductibilité des charges financières à hauteur de 0,7 milliard d'euros.

En sens inverse, l'impact sur l'assiette de l'IS des baisses de cotisations patronales et de la réduction de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), décidées dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité ont contribué à faire augmenter l'IS de 1,8 milliard d'euros.

À noter que la baisse de l'IS en exécution est plus modérée si l'on retrace son rendement du coût du CICE.

RENDEMENT DE L'IS DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016 Prévision actualisée	2017 Prévision
Rendement IS brut du CICE	41,3	47,2	41,9	45,6	43,1	45,2
Rendement IS	41,3	47,2	35,3	33,6	30,5	29,4

Source : commission des finances.

3. La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt d'État partagé avec la sécurité sociale. Elle joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre l'État et la sécurité sociale. Avec 144,3 milliards d'euros prévus pour 2016, elle représente 51 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État (48 % après retraitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux).

a. Écart par rapport à la LFI 2016

Le rendement de la TVA pour 2016 serait inférieur de seulement 0,3 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la LFI. Cet écart s'expliquerait essentiellement par une mesure de périmètre intervenue en cours d'exercice consistant à transférer une part de la TVA à la sécurité sociale pour compenser une baisse des cotisations maladies des exploitants agricoles.

b. Écart par rapport à l'exécution 2015

La part de TVA revenant à l'État est en hausse de 2,5 milliards d'euros par rapport à 2015.

L'évolution spontanée est attendue à 1,7 %, soit 2,4 milliards d'euros.

L'impact des mesures discrétionnaires est de 0,8 milliard d'euros en raison principalement de mesures de périmètre sur les transferts à la sécurité sociale.

DES RECETTES DE TVA 2015 AUX RECETTES DE TVA 2016 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

TVA 2015	Évolution spontanée	Mesures			TVA 2016
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
141,8	+ 2,4	0,0	0,1	0,0	144,3
		+ 0,1			

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

RENDEMENT DE LA TVA DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Part État	118,5	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	144,3	149,4
Part sécurité sociale	8,4	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,2	11,4
Total	126,9	135,9	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6	156,2	160,8

Source : Conseil des prélèvements obligatoires et réponses aux questionnaires de la Rapporteuse générale.

4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

La TICPE est partagée entre l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent essentiellement de compenser des transferts de compétence.

Avec 15,7 milliards d'euros prévus pour 2016, la TICPE représente 6 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État (5 % après retraitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux).

a. Écart par rapport à la LFI 2016

La part de TICPE revenant au budget général de l'État est revue à la baisse de 0,2 milliard par rapport aux prévisions de la LFI en raison d'une mesure de périmètre prévue par l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative.

b. Écart par rapport à l'exécution 2015

La part de TICPE revenant au budget général de l'État progresse fortement par rapport à 2015 (1,9 milliard d'euros) sous l'effet principalement de la poursuite de la trajectoire carbone.

DES RECETTES DE TICPE 2015 AUX RECETTES DE TICPE 2016 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

TICPE 2015	Évolution spontanée	Mesures			TICPE 2016
		Nouvelles	Antérieures	Périmètre	
13,8	0,0	+ 0,3	+ 1,2	+ 0,4	15,7
		+ 1,9			

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

L'évolution spontanée de la TICPE serait nulle.

L'impact des mesures discrétionnaires serait de 2 milliards d'euros. Les principales mesures sont les suivantes :

– la poursuite de la hausse de la composante carbone à hauteur de 1,2 milliard d'euros ;

– le rapprochement de la fiscalité du gazole et de l'essence à hauteur de 0,3 milliard d'euros ;

– et la diminution du transfert à destination de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui majore les recettes de TICPE de 0,4 milliard d’euros.

5. Les autres recettes fiscales

Les autres recettes fiscales nettes sont évaluées 23,2 milliards d’euros dans le présent projet de loi de finances rectificative. Toutefois, leur montant est en réalité plus élevé dans la mesure où sont déduits des autres recettes fiscales nettes les remboursements et dégrèvements d’impôt locaux.

Après réintégration des remboursements et dégrèvements d’impôts locaux (12,3 milliards d’euros), les autres recettes fiscales nettes s’élèveraient à 35,5 milliards d’euros en 2016, soit 12 % des recettes fiscales nettes de l’État.

a. Écart par rapport la LFI 2016

Les autres recettes fiscales nettes sont revues à la hausse de 0,8 milliard d’euros par rapport aux prévisions de la LFI (1,1 milliard d’euros après retraitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux).

Cet écart s’explique principalement par une révision à la hausse du rendement des droits de succession (+ 1 milliard d’euros).

b. Écart par rapport à l’exécution 2015

Les autres recettes fiscales nettes progressent de 1,5 milliard d’euros par rapport à l’exécution 2015 (2,1 milliards d’euros après retraitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux).

Ceci s’explique notamment par le rendement des droits de succession est resté dynamique en 2016 sous l’effet d’une évolution spontanée liée à des raisons démographiques.

II. LES RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales pour 2016 sont prévues à 16,5 milliards d’euros par le présent projet de loi de finances rectificative.

Elles sont :

- en hausse de 2,1 milliards d’euros par rapport à 2015.
- supérieures de 0,9 milliard d’euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2016.

III. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d'euros)

Recettes	2015	2016	2016		
	Exécution	Prévision LFI 2016	Prévision PLFR 2016	Écart par rapport à l'exécution 2015	Écart par rapport à la prévision LFI 2016
PSR Union européenne	19,7	20,2	19,0	- 0,7	- 1,2
PSR collectivités territoriales	50,5	47,3	46,5	- 4,0	- 0,8
Total	70,2	67,5	65,5	- 4,7	- 1,9

Les prélèvements sur recettes s'élèvent à 65,5 milliards d'euros, soit une baisse de 4,7 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2015. Cette baisse s'explique principalement par la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

Les prélèvements sur recettes sont inférieurs de 1,9 milliard par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette baisse s'explique par :

- 0,8 milliard d'euros en moins sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales en raison d'une révision des versements au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ;

- et 1,2 milliard d'euros en moins sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne en raison du budget rectificatif annoncé le 30 septembre 2016 qui constate une importante sous-exécution de la politique de cohésion ; le besoin de financement de l'Union européenne pour 2016 diminue ainsi de 7,2 milliards d'euros à ce titre dont 1,1 milliard pour la contribution française.

La baisse du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne au titre de l'année 2016 ne devrait pas se répercuter par une hausse corrélative sur le prélèvement sur recettes de 2017 selon les informations communiquées par le Gouvernement à la Rapporteuse générale. En effet, la tendance observée en 2016 au démarrage plus lent que prévu du cadre financier pluriannuel devrait s'observer également en 2017.

FICHE N° 4 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

I. UN RESPECT DES NORMES DE DÉPENSES GARANTI NOTAMMENT PAR D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN FIN DE GESTION

A. LE RESPECT DES DEUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT FIXÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2016

Le présent projet de loi de finances rectificative confirme le respect en 2016 des deux normes de dépenses telles qu'établies en loi de finances initiale.

Les deux normes encadrant l'évolution des dépenses de l'État

L'encadrement de l'évolution des dépenses de l'État a donné lieu à la mise en place en 1996 d'une « norme de dépenses » de l'État. Celle-ci a fait l'objet d'un perfectionnement en 2011 à travers la mise en place de deux normes : la norme « zéro valeur » et la norme « zéro volume ».

La **norme « zéro valeur »** prévoit un gel des dépenses en valeur d'une année sur l'autre (l'État dépense 100 l'année N, il devra dépenser 100 l'année N + 1). Il s'agit de la norme la plus restrictive, elle est applicable à un périmètre circonscrit de dépenses de l'État, qui sont en principe pilotables. Ainsi, elle concerne les dépenses nettes du budget général de l'État (c'est-à-dire retranchées de la mission *Remboursements et dégrèvements*) hors fonds de concours et attributions de produits. Elle inclut également les recettes affectées plafonnées et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

La **norme « zéro volume »** prévoit une évolution nulle des dépenses de l'État en volume, c'est-à-dire qu'elles peuvent progresser au rythme de l'inflation (l'État dépense 100 l'année N, avec une inflation de 2 %, il pourra dépenser 102 l'année N + 1). Cette norme est moins restrictive, son périmètre est dès lors plus large. Celui-ci intègre aux dépenses prévues par la norme « zéro valeur », le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* et les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* de l'État et des opérateurs.

La norme « zéro valeur » devrait être strictement respectée à 295,2 milliards d'euros. La norme « zéro volume » serait sous-exécutée de 3,1 milliards d'euros à 382,7 milliards d'euros.

LE RESPECT DES NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Dépenses de l'État	LFI 2016	Prévision d'exécution fin 2016	Écart
Dépenses du budget général, hors dette et pensions	219,0	221,2	2,1
Prélèvement sur recettes	67,5	65,5	- 1,9
PSR – collectivités territoriales	47,3	46,5	- 0,8
PSR – Union européenne	20,2	19,0	- 1,2
Plafond taxes affectées	8,6	8,4	- 0,2
Total des dépenses de l'État, hors charge de la dette et pensions	295,2	295,2	0,0
Charge de la dette	44,5	41,5	- 2,9
Contribution au CAS Pensions	46,2	46,1	- 0,2
Total des dépenses de l'État, y compris charge de la dette et pensions	385,9	382,7	- 3,1

Hors mission *Remboursements et dégrèvements*, dépenses sur fonds de concours et l'opération de recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD).

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

La présentation retenue du respect des deux normes de dépense n'inclut pas l'opération exceptionnelle de renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (analysée *infra*), qui représente une augmentation des dépenses du budget général de 2,4 milliards d'euros.

Hors cette opération exceptionnelle, il ressort que les dépenses nettes du budget général (hors mission *Remboursements et dégrèvements*) et hors charge de la dette et contributions au CAS Pensions seront en hausse de 2,1 milliards d'euros à la fin 2016 par rapport à la loi de finances initiale.

B. LA MISE EN ŒUVRE D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN FIN DE GESTION

La prévision d'exécution intègre d'importants mouvements de crédits en fin de gestion, qui permettent de garantir le respect des normes de dépenses. Les ouvertures de crédits en faveur de ministères sont compensées par des annulations de crédits.

Ces mouvements de crédits sont proposés dans le présent projet de loi de finances rectificative, ainsi que dans le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2016. **Au total, les mouvements de fin de gestion s'élèvent à 7 milliards d'euros en ouvertures.**

**MOUVEMENTS DE FIN DE GESTION
(BUDGET GÉNÉRAL ET PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES)**

(en milliards d'euros)

Mouvements	Décret d'avance de fin d'année	Projet de loi de finances rectificative	Total fin de gestion
Ouvertures	1,7	5,3	7
Annulations	- 1,7	- 4,9	- 6,6
Écart	0	0,4	0,4

Hors réserve parlementaire et mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Sur le périmètre du budget général et des prélèvements sur recettes, le solde des mouvements est négatif à près de 400 millions d'euros. Le financement des nouvelles dépenses du budget général est détaillé par le Gouvernement, qui intègre également trois prélèvements sur fonds de roulement d'opérateurs de l'État (étudiés *infra*) ⁽¹⁾.

FINANCEMENT DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

Dépenses supplémentaires du budget général		Mesures de financement	
Dépenses supplémentaires (DA)	1,7	- 1,7	Annulations de crédits (DA)
Dépenses supplémentaires (PLFR)	2,9	- 0,119	Annulations de crédits (PLFR)
Renforcement des fonds propres AFD	2,4	- 1,9	Baisse des prélèvements sur recettes
		- 2,9	Baisse de la charge de la dette
		- 0,2	Prélèvements sur fonds de roulement
Total	7	- 6,8	Total

Hors réserve parlementaire et mission *Remboursements et dégrèvements*.

DA : décret d'avance ; PLFR : projet de loi de finances rectificative ; AFD : Agence française de développement.

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Par ailleurs, le Gouvernement anticipe la sous-exécution de crédits ouverts à hauteur de 700 millions d'euros *in fine* sur l'exercice 2016 ⁽²⁾.

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

Les crédits du budget général ⁽³⁾ et des prélèvements sur recettes sont en augmentation d'environ 400 millions d'euros en crédits de paiement ⁽⁴⁾ entre la loi de finances initiale pour 2016 et le présent projet de loi de finances rectificative.

(1) Article 3 du présent projet de loi, commenté au sein du présent rapport.

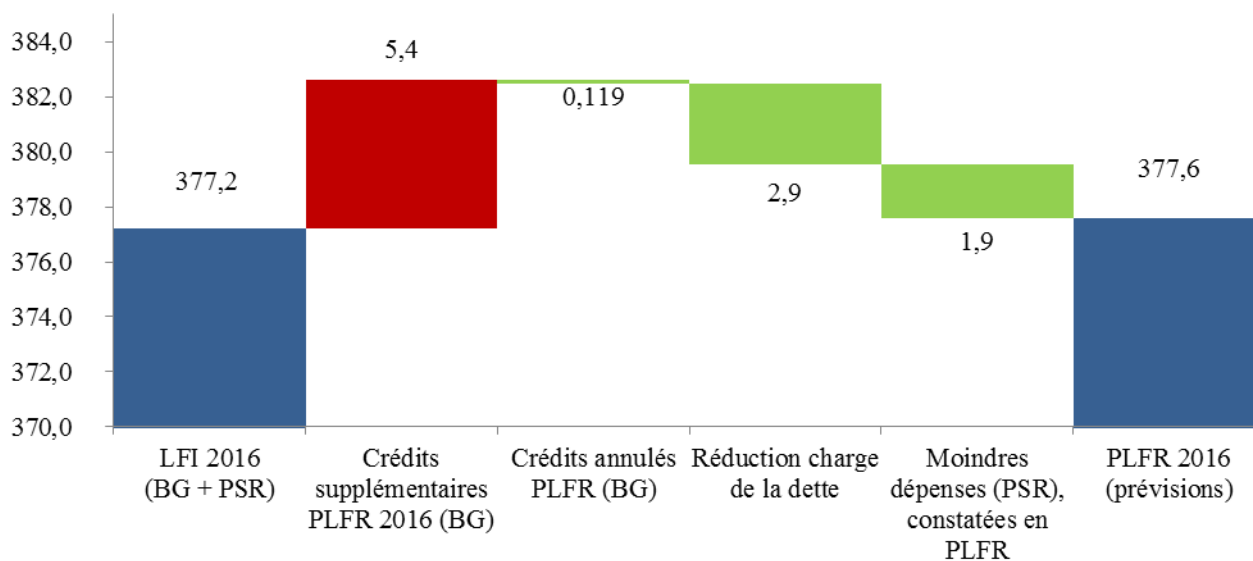
(2) Cf. *compte rendu, reproduit dans le présent rapport, de l'audition du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative, le 23 novembre 2016, par la commission des finances.*

(3) Hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

(4) Pour cette partie, les mouvements seront systématiquement présentés en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL ET DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

(en milliards d'euros)



NB : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

LFI : loi de finances initiale, BG : budget général, PSR : prélèvements sur recettes, PLFR : projet de loi de finances rectificative.

Source : *commission des finances*.

Sur la période 2007-2016, les **ouvertures de crédits** sur le budget général ⁽¹⁾ en loi de finances rectificative de fin d'année **se sont élevées en moyenne à 2,8 milliards d'euros**. Les **annulations de crédits** se sont établies en moyenne à **2,9 milliards d'euros** sur la même période. La présente loi de finances rectificative présente des mouvements plus significatifs en ouvertures et en annulations de crédits.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL EN LFR DE FIN D'ANNÉE DE 2007 À 2016

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

Mouvements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ouvertures	1 421	1 084	5 272	3 373,3	849	3 581	791	1 711,5	4 785	5 372
Annulations	- 1 422	- 1 013	- 6 510	- 3 666	- 1 478	- 2 083	- 4 738	- 2 732,6	- 2 644	- 3 064
Écart plafonds PLFR/LFI	- 1	71	- 1238	- 292,7	- 629	1 498	- 3 947	- 1 021,1	2 141	2 308

NB : hors mission Remboursements et dégrèvements.

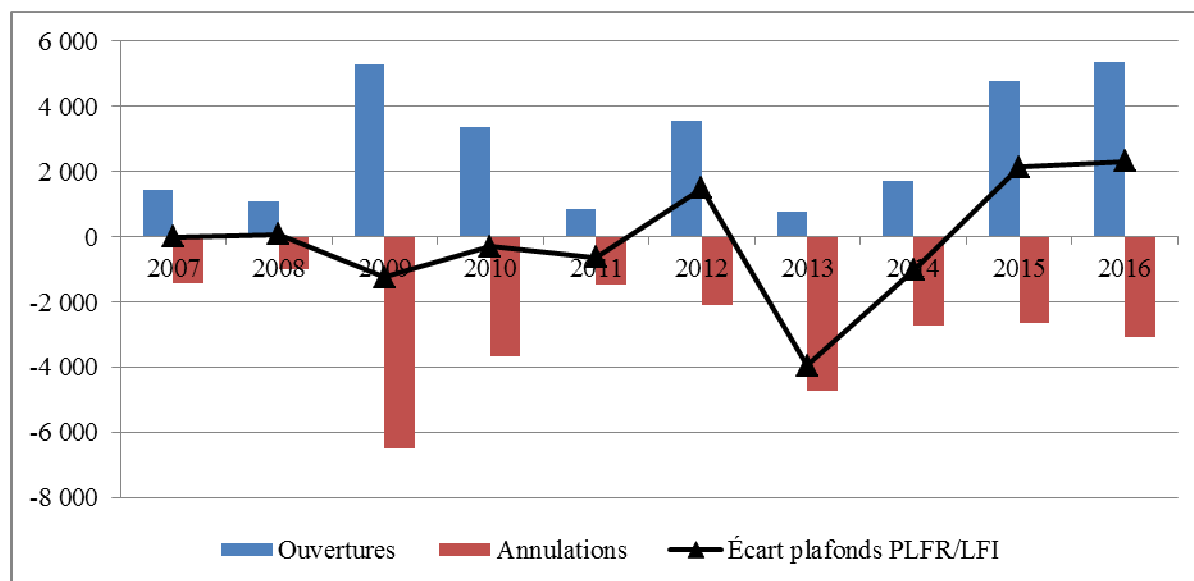
Source : *lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2015 et présent projet de loi de finances rectificative*.

L'**écart** entre la loi de finances rectificative de fin d'année et la loi de finances initiale **est en moyenne négatif à hauteur de 111 millions d'euros** de 2007 à 2016. Le **présent projet de loi de finances rectificative** est sensiblement au-dessus de ce solde moyen avec une **ouverture nette de crédits de 2,3 milliards d'euros**.

(1) *Hors mission Remboursements et dégrèvements*.

AMPLITUDE DES OUVERTURES ET ANNULLATIONS DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL EN LFR DE FIN D'ANNÉE DE 2007 À 2016

(en millions d'euros)



NB : hors mission Remboursements et dégrèvements.

Source : lois de finances rectificatives (LFR) de fin d'année pour les années 2007 à 2015 et présent projet de loi de finances rectificative.

Ce résultat intègre l'opération exceptionnelle de renforcement des fonds propres de l'AFD, représentant 2,4 milliards d'euros, qui n'aura pas d'impact en termes budgétaires et maastrichtien.

CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL (HORS REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS)

(en euros)

Missions	LFI 2016	PLFR 2016	Crédits post-PLFR
Action extérieure de l'État	3 193 230 244	4 000	3 193 234 244
Administration générale et territoriale de l'État	2 549 089 036	10 033 000	2 559 122 036
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 717 186 876	688 240 709	3 405 427 585
Aide publique au développement	2 510 363 857	2 407 998 856	4 918 362 713
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 612 963 397	5 000	2 612 968 397
Conseil et contrôle de l'État	639 400 447	- 314 056	639 086 391
Culture	2 750 143 450	49 500	2 750 192 950
Défense	39 689 377 302	671 867 617	40 361 244 919
Direction de l'action du Gouvernement	1 346 147 965	24 600 000	1 370 747 965
Écologie, développement et mobilité durables	9 163 961 272	- 82 604 700	9 081 356 572
Économie	1 700 577 336	48 310 000	1 748 887 336
Égalité des territoires et logement	18 153 003 387	55 113 000	18 208 116 387
Engagements financiers de l'État	45 158 990 000	- 2 945 000 000	42 213 990 000
Enseignement scolaire	67 069 509 474	56 517 300	67 126 026 774
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 930 466 409	- 1 500 000	10 928 966 409
Immigration, asile et intégration	804 121 320	- 5 000 000	799 121 320
Justice	8 193 173 294	-	8 193 173 294

Missions	LFI 2016	PLFR 2016	Crédits post-PLFR
Médias, livre et industries culturelles	561 066 129	19 500	561 085 629
Outre-mer	2 061 464 341	3 400	2 061 467 741
Politique des territoires	704 630 255	4 847 430	709 477 685
Pouvoirs publics	987 745 724	–	987 745 724
Recherche et enseignement supérieur	26 189 342 005	– 11 500 000	26 177 842 005
Régimes sociaux et de retraite	6 320 354 974	–	6 320 354 974
Relations avec les collectivités territoriales	3 033 952 954	212 154 900	3 246 107 854
Santé	1 250 555 111	85 713 074	1 336 268 185
Sécurités	18 733 339 833	49 000	18 733 388 833
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 357 994 485	793 042 235	19 151 036 720
Sport, jeunesse et vie associative	616 866 626	37 390 339	654 256 965
Travail et emploi	11 701 321 959	257 264 849	11 958 586 808
Crédits non répartis	35 445 751	–	35 445 751
TOTAL	309 735 785 213	2 307 304 953	312 043 090 166

Source : loi de finances initiale pour 2016 et présent projet de loi de finances rectificative.

Quatre missions du budget général ne font l'objet d'aucun mouvement au sein du présent projet de loi de finances rectificative :

- mission *Justice* ;
- mission *Pouvoirs publics* ;
- mission *Régimes sociaux et de retraite* ;
- et mission *Crédits non répartis*.

A. LES OUVERTURES DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Vingt missions font l'objet d'ouvertures nettes de crédits au sein du présent projet de loi de finances rectificative.

1. Les missions faisant l'objet de faibles niveaux d'ouvertures nettes de crédits

Six missions bénéficient d'une faible ouverture de crédits au titre du présent projet de loi de finances rectificative, **dont le montant total s'élève à 130 400 euros** (soit une ouverture nette moyenne de 21 733 euros). Il s'agit des missions suivantes :

- *Action extérieure de l'État* ;
- *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* ;
- *Culture* ;

- Médias, livre et industries culturelles ;
- Outre-mer ;
- Sécurités.

2. Les missions faisant l'objet d'ouvertures nettes de crédits significatives

Treize missions du budget général font l'objet d'ouvertures nettes de crédits significatives au sein du présent projet de loi de finances rectificative. Les motifs d'ouvertures de crédits sont recensés au sein du tableau suivant.

OUVERTURES NETTES DE CRÉDITS SIGNIFICATIVES

Missions	En millions d'euros	Motivations des ouvertures nettes de crédits
Administration générale et territoriale de l'État	10,03	Financement d'un important volume de contentieux exceptionnels
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	688,2	358 millions d'euros au titre du financement des apurements communautaires 139 millions d'euros au titre de la compensation de l'exonération de cotisations sociales dite « TO-DE » 72 millions d'euros au titre de la crise de l'influenza aviaire, financement des pertes économiques par FranceAgrimer 120 millions d'euros au titre du financement du Fonds d'allègement des charges dans le cadre du plan élevage
Défense	671,9	Reconstitution des crédits d'équipement temporairement annulés en décret d'avance
Direction de l'action du Gouvernement	24,6	Financement de l'action <i>Transition numérique de l'État</i>
Économie	48,3	Création de la nouvelle Agence France Entrepreneur Dispositif d'urgence en faveur du secteur du tourisme
Égalité des territoires et logement	55,1	Remboursement de la part État de l'allocation de logement temporaire (ALT) à la CNAF
Enseignement scolaire	56,5	Financement de l'action <i>Innovation numérique pour l'excellence éducative</i> dans le cadre du redéploiement des PIA
Politique des territoires	4,8	Compensation aux régimes de sécurité sociale pour les exonérations de cotisations sociales en zones franches urbaines, compte tenu de la révision à la hausse de la compensation
Relations avec les collectivités territoriales	212,2	Ouverture de 200 millions d'euros pour le fonds d'urgence des départements* Ouverture des dispositifs financés par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), notamment les mesures prises dans le cadre du plan d'action de lutte contre la radicalisation et le terrorisme, ainsi que la sécurisation des établissements scolaires Financement des calamités publiques
Santé	85,7	Financement de l'aide médicale de l'État (AME), en raison d'une progression du nombre de bénéficiaires plus rapide que prévue en loi de finances initiale
Solidarité, insertion et égalité des chances	793,0	369 millions d'euros au titre des besoins de financement de la prime d'activité (taux de recours plus élevé qu'anticipé) 424 millions d'euros au titre des besoins de financement de l'allocation aux adultes handicapés, du fait du dynamisme de la dépense

Missions	En millions d'euros	Motivations des ouvertures nettes de crédits
Sport, jeunesse et vie associative	37,4	Financement des besoins de l'Agence du service civique, compte tenu du nombre important d'entrées dans le dispositif
Travail et emploi	257,3	212 millions d'euros pour le paiement de la rémunération de fin de formation (R2F) versée par Pôle emploi et paiement de la dernière facture des emplois d'avenir versée à l'Agence du service civique 65 millions d'euros au titre de la compensation des exonérations portant sur les contrats d'apprentissage

* Ce fonds d'urgence en faveur des départements en difficulté est créé par l'article 39 du présent projet de loi de finances rectificative.

Source : *commission des finances*.

L'ouverture d'autorisations d'engagement à hauteur de 946 millions d'euros en faveur de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit **l'ouverture d'autorisations d'engagement à hauteur de 946 millions d'euros** en faveur de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, sans ouverture correspondante en crédits de paiement. Ces ouvertures résultent de deux éléments :

– **500 millions d'euros au titre du Fonds de financement pour la transition énergétique (FFTE)**. Ce fonds a été créé par l'article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte. Aux termes de la loi, la gestion financière et administrative du fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. L'ouverture de ces autorisations d'engagement vise à permettre à la Caisse de poursuivre l'engagement juridique des projets. Néanmoins, le Gouvernement a précisé à la Rapporteuse générale que compte tenu des avances déjà versées, aucun besoin de trésorerie n'était nécessaire en 2016, ni anticipé en 2017 ;

– **446 millions d'euros au titre de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim**. Cette ouverture vise à permettre la signature du protocole d'accord entre l'État et Électricité de France (EDF) relatif à l'indemnisation de l'entreprise dans le cadre de la fermeture de la centrale susmentionnée ⁽¹⁾. Cette signature devrait intervenir dans les derniers jours du mois de décembre 2016 ou au plus tard en janvier 2017. Aucune ouverture de crédits de paiement n'est prévue à ce titre pour l'exercice 2017.

Pour rappel, les autorisations d'engagement « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » aux termes de l'article 8 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Celles-ci sont entièrement consommées au moment de la signature de l'acte juridique engageant la dépense de l'État. Elles sont le support de l'engagement de dépenses, qui peuvent s'étaler sur plusieurs années, en crédits de paiement. Ces derniers sont le support « *des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement* ».

Exemple : un marché de 100 euros est conclu pour deux années.

En année N : ouverture de 100 AE et 50 en CP ;

En année N + 1 : 0 en AE et 50 en CP.

(1) Voir M. Marc Goua, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, annexe n° 16, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4125, 13 octobre 2016, pages 43 et suivantes*.

3. Le financement des surcoûts liés aux opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense

La mission *Défense* fait l'objet de plusieurs mouvements de crédits contraires en fin de gestion 2016 :

– **une ouverture globale de crédits de 1,5 milliard d'euros**, dont 672 millions d'euros au titre du projet de loi de finances rectificative et 831 millions d'euros au titre du projet de décret d'avance notifié le 23 novembre au Parlement ;

– **une annulation de crédits de 672 millions d'euros**, au titre du même projet décret d'avance.

Au total, cette mission bénéficie d'une **ouverture nette de crédits de 831 millions d'euros**.

Ce schéma de fin de gestion résulte de l'urgence à ouvrir en décret d'avance des crédits pour le financement des surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et intérieures (831 millions d'euros), gagés en partie sur une annulation temporaire de crédits sur le programme *Équipement des forces* (672 millions d'euros). Les crédits de ce programme sont reconstitués en intégralité dans le projet de loi de finances rectificative.

In fine, le surcoût lié aux OPEX fera l'objet d'un financement interministériel, conformément au principe adopté en la loi de programmation militaire ⁽¹⁾.

La loi de programmation militaire fixe la dotation annuelle des OPEX à 450 millions d'euros. Le **surcoût prévisionnel des OPEX s'établit en 2016 à 685,8 millions d'euros, soit un coût total de 1 135,8 millions d'euros** ⁽²⁾. Le coût total des OPEX en 2016 est conforme à celui des années précédentes. Le coût des OPEX avait été le suivant en 2014 et en 2015.

(1) Article 4 de la 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.

(2) Hors fonds de concours prévisionnels estimés à 40 millions d'euros.

SURCOÛTS ANNUELS OPEX 2014-2015

(en millions d'euros courants)

Zone	Théâtre	Opération	Total 2014	Total 2015
Europe	Kosovo	TRIDENT	21,1	2,8
	Bosnie	ASTREE	2,9	1,5
Afrique	Côte-d'Ivoire	LICORNE	63,9	22,0
	Tchad	ÉPERVIER	184,4	
	Sahel	SERVAL	280,6	
		EUTMMALI	7,1	3,6
		BARKHANE		484,2
		SABRE	56,1	78,4
	République centrafricaine	SANGARIS	223,9	148,5
		EUFOR RCA	16,3	8,2
	Guinée	TAMARIN	9,6	16,3
	Océan Indien	ATALANTE	15,7	6,3
Asie	Liban	DAMAN	58,3	67,5
	Afghanistan	PAMIR HERACLES EPIDOTE	151,6	34,4
		Levant	CHAMMAL	11,6
Autres opérations			15,0	10,5
Total			1 118,1	1 119,9

Source : ministère de la défense.

Les **opérations intérieures** dites « Sentinelle » sont assimilées à des opérations extérieures au regard du principe de financement interministériel, leur **surcoût 2016 est évalué à 145,2 millions d'euros**. Celui-ci est **en recul par rapport au surcoût constaté en 2015, qui s'était élevé à 200 millions d'euros**, dont 160 millions d'euros relevant des dépenses de personnel.

Le schéma de financement interministériel des surcoûts des OPEX et des opérations intérieures devrait préserver les crédits budgétaires de la mission *Défense*. Parallèlement, celle-ci devrait prochainement faire l'objet d'une levée complète des crédits mis en réserve. Cette mission disposera donc en 2016 de la totalité des crédits prévus en loi de finances initiale, soit 32,1 milliards d'euros, à laquelle s'ajouteront les crédits relatifs à la couverture interministérielle des OPEX et opérations intérieures pour 0,8 milliard d'euros ainsi que le report de crédits de 2015 sur 2016 pour un montant de 0,6 milliard d'euros. En 2016, la ressource budgétaire disponible sur la mission *Défense* s'élèvera donc à 33,5 milliards d'euros.

4. L'ouverture de crédits au titre du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD)

La mission Aide publique au développement bénéficie de l'ouverture de 2,4 milliards d'euros en crédits de paiement, au titre du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD).

SITUATION FINANCIÈRE DE L'AFD AU 30 JUIN 2016

(en millions d'euros)

Indicateur	Agence française de développement
Bilan du groupe	36 309
Produit net bancaire	356
Résultat brut d'exploitation	201
Résultat d'exploitation	185
Résultat net	174

Source : rapport financier semestriel de l'AFD.

a. Le besoin de fonds propres de l'AFD

Le Président de la République a annoncé le 28 septembre 2015, lors de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les Objectifs du développement durable (ODD), une croissance des « *financements annuels de la France pour le climat* »⁽¹⁾. Les financements dédiés devront passer de trois milliards d'euros actuellement à cinq milliards d'euros en 2020. Selon le présent projet de loi de finances rectificative, **l'AFD devra accroître ses financements de 4 milliards d'euros à compter de 2020**, dont 2 milliards d'euros consacrés aux enjeux climatiques. En 2015, le niveau des engagements de l'AFD s'est établi à 8,3 milliards d'euros⁽²⁾.

Cette augmentation des financements de l'AFD avait initialement donné lieu à un projet de rapprochement entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Une mission de préfiguration avait été mise en place et a rendu un rapport⁽³⁾ au Président de la République le 12 janvier 2016. En avril 2016, le projet d'adossement de l'AFD à la CDC a été abandonné au profit de la signature d'une simple convention de partenariat entre les deux organismes.

Le rapport de la mission de préfiguration avait évalué **l'augmentation des encours de prêts inscrits au bilan de l'AFD à 90 milliards d'euros en 2035 au lieu de 30 milliards d'euros en 2015**⁽⁴⁾.

Aux termes du code monétaire et financier⁽⁵⁾, l'AFD a le statut d'établissement de crédit spécialisé. Celle-ci est dès lors soumise aux normes prudentielles bancaires de droit commun issues des recommandations dites Bâle III⁽⁶⁾, transposées en droit de l'Union européenne par le paquet CRD IV⁽¹⁾.

(1) Intervention devant l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, publié le 28 septembre 2015.

(2) Rapport annuel de l'AFD, page 10.

(3) Rapport au Président de la République, Rapprocher l'AFD et la CDC au service du développement et de la solidarité internationale, janvier 2016.

(4) Rapport précité, page 29.

(5) Articles R. 513-22 et suivants du code monétaire et financier.

(6) Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Bâle III : dispositif international de mesure, de normalisation et surveillance du risque de liquidité, décembre 2010.

Ces règles prudentielles instaurent notamment des ratios de solvabilité, qui imposent un niveau minimal de fonds propres en rapport avec les engagements financiers de l'établissement considéré.

EXIGENCES DE FONDS PROPRES APPLICABLES À L'AFD EN 2017

Fonds propres dits Tier 1	Fonds propres dits Tier 1 et Core Tier 1	Fonds propres dits Tier 1, Core Tier 1 et Tier 2
7,75 %	9,25 %	11,25 %

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Compte tenu de l'augmentation programmée des engagements financiers de l'AFD, celle-ci est confrontée à un besoin de fonds propres.

NIVEAU DE FONDS PROPRES DE L'AFD AU 31 DÉCEMBRE 2015

(en millions d'euros)

Nature de fonds propres	Agence française de développement
Fonds propres	5 593
Fonds propres dits Tier 1	3 152
dont fonds propres Core Tier 1	2 910
dont fonds propres Add Tier 1	242
Fonds propres dits Tier 2	2 441
dont ressources à conditions spéciales	2 194
Emprunts subordonnés	299

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Le **ratio de solvabilité de l'AFD** s'établit à **16,46 % au 30 juin 2016**, quasiment stable par rapport au niveau atteint au 31 décembre 2015 de 16,72 %. L'AFD satisfait ainsi aux exigences minimales de fonds propres.

Elle a déjà bénéficié d'un plan de renforcement de ses fonds propres dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyen (COM) 2014-2016 conclu avec l'État. Celui-ci visait à porter l'activité de l'AFD à 8,5 milliards d'euros par an à compter de 2016. Ce plan s'est traduit par deux éléments :

- la mise en réserve d'une partie du résultat grâce à un plafonnement du dividende versé à l'État à 20 % du résultat net social pour la période 2014-2016, soit 36 millions d'euros en 2015 ;

- une conversion de prêts de long terme de l'État à l'AFD, dénommés « ressources à conditions spéciales » (RCS), en quasi-capital (émission obligataire perpétuelle) à hauteur de 840 millions d'euros, sur le triennal 2015, 2016 et 2017.

(1) Directive n° 2013/36/UE du 26 juin 2013, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CRD IV). Règlement (UE) n° 575/2013 du 26 juin 2013, concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (CRR).

La mission de préfiguration avait évalué le **besoin de renforcement de fonds propres de base à un quadruplement sur la période 2016-2035**, soit environ 9 milliards d'euros.

Les « ressources à conditions spéciales » (RCS)

Les RCS désignent des prêts octroyés chaque année par l'État à l'AFD. Ces prêts présentent des conditions particulièrement favorables, d'une maturité de trente ans, dont dix ans de différé du remboursement en capital, à un taux de 0,25 %.

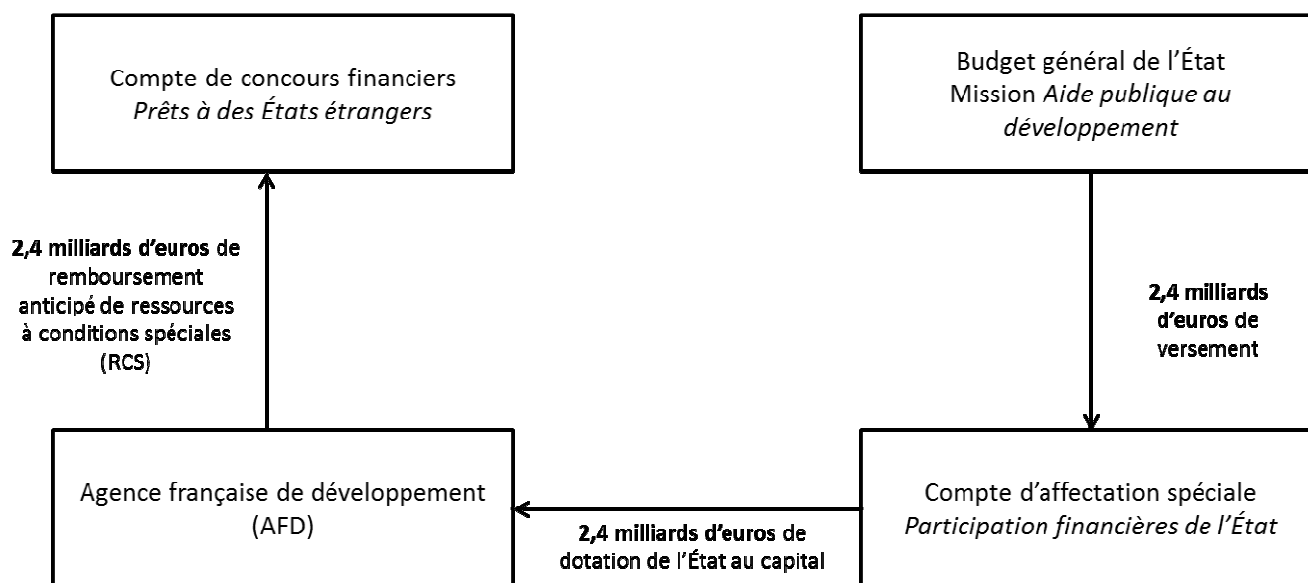
b. Le renforcement de fonds propres mis en place par le projet de loi de finances rectificative

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit un renforcement de fonds propres de l'AFD à hauteur de 2,4 milliards d'euros.

Cette opération se traduit par une conversion de « ressources à conditions spéciales » (RCS) en fonds propres de l'AFD. Celle-ci remboursera de manière anticipée ces prêts de long terme. Ainsi, ils constitueront une recette budgétaire au titre de l'exercice 2016. Parallèlement, l'État engagera une dépense budgétaire retracée à la mission *Aide publique au développement* d'un montant équivalent afin de recapitaliser l'AFD.

Cette **opération** sera par conséquent **neutre d'un point de vue budgétaire au titre de l'exercice 2016**, elle nécessitera la mise en œuvre d'un circuit financier circulaire entre l'AFD et l'État.

SCHÉMA DU MODE DE FINANCEMENT



Source : commission des finances.

Cette opération exceptionnelle est également **neutre au sens de la comptabilité nationale et « maastrichtienne »**. Celle-ci est traitée comme une opération financière, la créance est transformée en une prise de participation au sein de l'AFD.

En application du règlement européen dit « CRR »⁽¹⁾, le remboursement anticipé de l'AFD des prêts de long terme accordés par l'État est soumis à l'accord préalable de la Banque centrale européenne.

B. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Six missions font l'objet d'annulations nettes de crédits au sein du présent projet de loi de finances rectificative.

Trois missions représentent un total d'annulations nettes de 6,8 millions d'euros (missions *Conseil et contrôle de l'État*, *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et *Immigration, asile et intégration*).

Les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* sont réduits de 11,5 millions d'euros.

Les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* sont diminués de 82,6 millions d'euros, en raison d'un redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir d'actions (PIA) portées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) vers des actions gérées par l'Agence nationale de la recherche (ANR), la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance.

Les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* baissent de 2,9 milliards d'euros au titre de la réduction de la charge de la dette, selon deux mécanismes complémentaires :

– 1,8 milliard d'euros du fait de la diminution de la charge d'indexation des titres indexés en raison d'un taux d'inflation plus bas que prévu en loi de finances initiale (0,2 % estimé au lieu de 1 % initialement) ;

– 1,1 milliard d'euros du fait de la diminution des intérêts décaissés pour les titres de court terme, les taux d'intérêt des bons du Trésor à taux fixe (BTF) sont restés négatifs jusqu'à mi-2016, contre une anticipation avec des taux de BTF à trois mois légèrement positifs.

(1) Articles 77 et 78 du règlement européen précité.

C. LA BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET LES PRÉLÈVEMENTS SUR FONDS DE ROULEMENT

L'augmentation nette des crédits des ministères est strictement compensée par **trois baisses de dépenses à hauteur de 2,14 milliards d'euros**, résultant des prélèvements sur recettes et de prélèvements sur fonds de roulement.

1. La baisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (1,18 milliard d'euros)

Le **prélèvement sur recettes** au profit de l'**Union européenne** est **abaissé de 1,181 milliard d'euros**, principalement en raison de la présentation de 30 septembre 2016 du projet de budget rectificatif n° 4/2016 diminuant les besoins de financement de l'Union de 7,3 milliards d'euros.

2. La baisse du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales (755 millions d'euros)

Le **prélèvement sur recettes** au profit des **collectivités territoriales** est **réduit de 755 millions d'euros**, du fait notamment de la révision des versements au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), en lien avec le ralentissement de l'investissement local constaté en 2014 et 2015.

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Le FCTVA compense de manière forfaitaire la TVA que les collectivités territoriales, bénéficiaires du fonds ont acquittée sur certaines de leurs dépenses et qu'elles ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale. Compte tenu des crédits mobilisés, le FCTVA représente le mécanisme de soutien à l'investissement public local le plus significatif.

En **2016**, les **ressources** du fonds ont progressé de 85 millions d'euros, pour s'établir à **6,05 milliards d'euros**. Celles-ci ont été relevées du fait de l'augmentation du taux forfaitaire appliqué et de l'élargissement de l'assiette des dépenses éligibles en particulier aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

3. Les trois prélèvements sur fonds de roulement (205 millions d'euros)

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances rectificative ⁽¹⁾ prévoit un **prélèvement sur le fonds de roulement** des trésoreries excédentaires de trois opérateurs de l'État **pour 205,1 millions d'euros** :

– 55 millions d'euros sur les ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ;

– 90 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;

(1) Article 3 du présent projet de loi de finances rectificative, commenté au sein du présent rapport.

– 60,1 millions d’euros sur les ressources du Fonds de compensation des risques de l’assurance de la construction (FCAC).

D. LES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS DU PROGRAMME D’INVESTISSEMENTS D’AVENIR

Le programme d’investissements d’avenir (PIA) fait l’objet de **redéploiements** de crédits à hauteur de **539 millions d’euros**. Toutefois, un certain nombre de mouvements interviennent sur un même programme, ils n’ont par conséquent pas vocation à être retracés à l’état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative et sont contractés. Ainsi, le **montant net des ouvertures et annulations** liées aux redéploiements de crédits du PIA s’élève à **127 millions d’euros**. Ces mouvements sont illustrés dans le tableau ci-dessous.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX PIA

(en millions d’euros)

Mission	Programme	Ouvertures / Annulations
Direction de l’action du Gouvernement	129 <i>Coordination du travail gouvernemental</i>	24,6
Écologie, développement et mobilité durables	181 <i>Prévention des risques</i>	– 82,6
Économie	134 <i>Développement des entreprises et du tourisme</i>	36
Économie	343 <i>Plan « France très haut débit »</i>	– 13
Enseignement scolaire	214 <i>Soutien de la politique de l’éducation nationale</i>	56,5
Recherche et enseignement supérieur	172 <i>Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i>	– 6,5
Recherche et enseignement supérieur	192 <i>Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle</i>	– 5
Sport, jeunesse et vie associative	163 <i>Jeunesse et vie associative</i>	10
Travail et emploi	103 <i>Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi</i>	– 20
Total		0

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

1. Les missions, bénéficiant d’abondements de crédits au titre du PIA

Quatre missions bénéficient d’un abondement total net de 127,1 millions d’euros, du fait du redéploiement de crédits du PIA :

– 24,6 millions d’euros pour la mission *Direction de l’action du Gouvernement*, au titre du financement de l’action *Transition numérique de l’État* ;

– 36 millions d’euros pour la mission *Économie*, permettant le financement de l’action *Projets structurants des pôles de compétitivité* (ce mouvement est le résultat d’une contraction de deux mouvements : baisse de

15 millions d'euros pour l'action *Prêts numériques* et augmentation de 51 millions d'euros pour l'action précitée) ;

– 56,5 millions d'euros pour la mission *Enseignement scolaire*, afin de financer l'action *Innovation numérique pour l'excellence éducative* ;

– 10 millions d'euros pour la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, en faveur de l'action *Jeunesse et vie associative* mise en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

2. Les missions, dont les crédits diminuent au titre du PIA

Quatre missions sont concernées par une diminution des crédits au titre du redéploiement du PIA, pour un montant total net de 127,1 millions d'euros :

– 82,6 millions d'euros pour la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, en raison d'un redéploiement des actions *Démonstrateurs* et *Véhicule du futur* portées par l'ADEME vers les actions *Equipex*, *Transition numérique de l'État* et *Projets structurants des pôles de compétitivité*, gérées respectivement par l'ANR, la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance ;

– 13 millions d'euros pour la mission *Économie*, à partir de l'action *FSN SAR – Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants* ;

– 11,5 millions d'euros pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*, cela résulte de mouvements contraires :

– annulations de crédits sur les actions *IDEX* (32,5 millions d'euros), *Technologies clefs génériques* (24 millions d'euros) et *Projets structurant des pôles de compétitivité* (5 millions d'euros) ;

– ouvertures de crédits sur les actions *Equipex* (37 millions d'euros) et *Calcul intensif* (13 millions d'euros) ;

– 20 millions d'euros pour la mission *Travail et emploi*, au titre des actions *Investissements d'avenir dans la formation en alternance* et *Partenariats pour la formation professionnelle et l'emploi*.

FICHE N° 5 : LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE AU COURS DE L'EXERCICE 2016

I. LES MOUVEMENTS PORTÉS PAR LES TROIS DÉCRETS D'AVANCE DE 2016

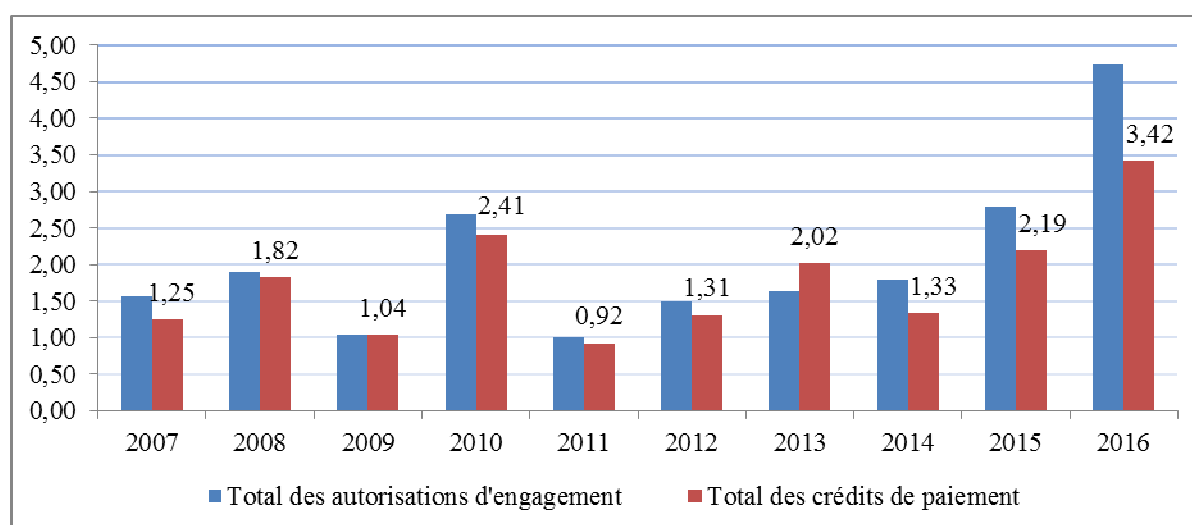
Les décrets d'avance, prévus à l'article 13 de la LOLF, constituent des instruments à la disposition du Gouvernement afin de réaliser une régulation budgétaire en cours de gestion. Ils permettent de réaliser, après avis des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, des ouvertures et de annulations de crédits tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Celles-ci sont soumises à des conditions strictes de plafond et les décrets doivent être ratifiés par le Parlement « *dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* ».

La **Rapporteuse générale constate que les mouvements résultant de décrets d'avance sont en augmentation** au cours des dernières années, en particulier en 2016. Cela est lié notamment à deux éléments :

- la survenance d'événements imprévus en cours de gestion ;
- et la volonté de maintenir un niveau global de dépenses inchangé malgré l'apparition de besoins nouveaux en cours de gestion.

MOUVEMENTS ISSUS DES DÉCRETS D'AVANCE

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

Cette évolution légitime la volonté de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et à travers elle du Parlement, de se saisir très sérieusement des décrets d'avance qui lui sont soumis pour avis.

A. LE DÉCRET D'AVANCE DU 2 JUIN 2016

OUVERTURES ET ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE DÉCRET

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures et annulations	1 449,7	988,5

Source : commission des finances.

1. Les ouvertures prévues au sein du décret d'avance

Ce décret d'avance avait pour objet d'ouvrir :

– 1 227,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 766 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* au titre du financement du plan d'urgence pour l'emploi, annoncé par le Président de la République le 18 janvier dernier, instaurant une prime à l'embauche en faveur des petites et moyennes et entreprises et prévoyant 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi ;

– 64,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* au titre du financement des retraites des vétérinaires et des problèmes sanitaires subis par le monde agricole, notamment la crise aviaire ;

– 158 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration* au titre du financement de l'allocation pour les demandeurs d'asile en raison de l'afflux de réfugiés bénéficiaires.

2. Les annulations prévues au sein du décret d'avance

Les annulations sont réparties sur vingt-trois missions du budget général, ainsi que sur un programme d'un compte d'affectation spéciale.

ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE DÉCRET

(en millions d'euros)

Missions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action extérieure de l'État	30,8	30,8
Administration générale et territoriale de l'État	36,7	36,7
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	42,9	42,9
Conseil et contrôle de l'État	4,0	4,0
Culture	17	17
Direction de l'action du Gouvernement	23,8	23,8
Écologie, développement et mobilité durables	262,9	262,9
Économie	9	9
Engagements financiers de l'État	42	42

Missions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Enseignement scolaire	13,9	13,9
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	66	66
Immigration, asile et intégration	10	10
Justice	50	50
Médias, livre et industries culturelles	4,1	4,1
Outre-mer	31	31
Politique des territoires	21,4	18,4
Recherche et enseignement supérieur	122,1	122,1
Relations avec les collectivités territoriales	11	21
Santé	24	24
Sécurités	33,1	33,1
Solidarité, insertion et égalité des chances	77,8	77,8
Sport, jeunesse et vie associative	18	18
Travail et emploi	30	30
Compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État	468,2	–
Total	1 449,7	988,5

Source : commission des finances.

Ce décret a tenu compte de l'avis partiellement défavorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui avait appelé de ses vœux la suppression des annulations de crédits proposées à hauteur de 134 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*.

La commission avait estimé que cette « ponction » pouvait « endommager de manière durable l'effort de recherche mené ».

B. LE DÉCRET D'AVANCE DU 3 OCTOBRE 2016

OUVERTURES ET ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE DÉCRET

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures et annulations	1 532,3	698,7

Source : commission des finances.

1. Les ouvertures prévues au sein du décret d'avance

Ce décret d'avance avait pour objet d'ouvrir :

– 1 423,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 574,7 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* au titre du financement des contrats aidés, dont le nombre devrait s'élever à 445 000 contrats en 2016, au lieu de 295 000 contrats prévus en loi de finances initiale ;

– 84 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* au titre du financement de l'hébergement d'urgence, dans le contexte de crise migratoire ;

– 25 millions d’euros en autorisations d’engagement et 40 millions d’euros en crédits de paiement sur le programme 166 *Justice judiciaire* au titre du financement des frais de justice, en raison de la forte croissance des enquêtes et réquisitions techniques à la suite des attentats qui ont frappé notre pays.

2. Les annulations prévues au sein du décret d’avance

Les annulations sont réparties sur vingt-cinq missions du budget général, ainsi que sur un programme d’un compte d’affectation spéciale.

ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE DÉCRET

(en millions d’euros)

Missions	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Action extérieure de l’État	61,6	61,6
Administration générale et territoriale de l’État	3	3
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	16,3	16,3
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	13	13
Conseil et contrôle de l’État	4,6	4,6
Culture	5,9	5,9
Direction de l’action du Gouvernement	16,5	16,5
Écologie, développement et mobilité durables	139,7	139,7
Économie	56	56
Égalité des territoires et logement	8,9	8,9
Engagements financiers de l’État	100	100
Enseignement scolaire	21	21
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	15	25
Immigration, asile et intégration	11,5	11,5
Justice	15,2	30,2
Médias, livre et industries culturelles	18,4	18,4
Outre-mer	35,5	35,5
Politique des territoires	17	24,9
Recherche et enseignement supérieur	20,9	40,9
Relations avec les collectivités territoriales	21	21
Santé	6	6
Sécurités	10	10
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,9	12,9
Sport, jeunesse et vie associative	2,4	3
Travail et emploi	6,3	13,1
Compte d’affectation spéciale Participations financières de l’État	893,7	–
TOTAL	1 532,3	698,7

Source : commission des finances.

C. LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE NOTIFIÉ LE 23 NOVEMBRE 2016

OUVERTURES ET ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE DÉCRET

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures et annulations	1 748,7	1 735,2

Source : commission des finances.

1. Les ouvertures prévues au sein du projet de décret d'avance

Le projet de décret d'avance tend à ouvrir :

– 831 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur la mission *Défense*, pour le financement des surcoûts des opérations extérieures (685,8 millions d'euros) et intérieures (145,2 millions d'euros) ;

– 602,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les missions *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur*, au titre des dépenses de personnel liées à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves au bénéfice des personnels enseignants du premier degré, de la transformation de contrats aidés en contrats d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et de développement de l'apprentissage dans la fonction publique ;

– 95,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 82,7 millions d'euros en crédits de paiement sur les missions *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur*, au titre des dépenses d'intervention liées à la mise en œuvre du plan jeunesse annoncé par le Premier ministre en avril 2016, dont la revalorisation de bourses, et le financement du maintien de la majoration de l'aide versée aux communes au titre du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires ;

– 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur la mission *Égalité des territoires et logement*, pour financer la très forte augmentation de la demande d'hébergement dans le contexte de crise migratoire ;

– 47,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les missions *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*, pour le financement de dépenses de personnel afin de couvrir l'évolution de l'effet change-prix sur l'indemnité de résidence à l'étranger ;

– 27,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, pour le financement des retraites des vétérinaires, la gestion de l'influenza aviaire et la finalisation du traitement du plan Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ;

– 12,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur la mission *Sécurité*, au titre de dépenses de personnel liées notamment à la revalorisation du point d’indice ;

– 10 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur la mission *Administration générale et territoriale de l’État*, au titre des dépenses de contentieux ;

– 5,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur la mission *Justice*, au titre de dépenses de personnel principalement liées à l’adhésion du corps des éducateurs dans le nouvel espace statutaire des agents de catégorie B ;

– 3,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur la mission *Culture*, au titre de dépenses de personnel principalement liées à la revalorisation du point d’indice ;

– 12 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, afin de couvrir les besoins de financement de l’Agence du service civique, compte tenu du nombre croissant de nouveaux entrants dans le dispositif à indemniser ;

– 800 000 euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur la mission *Économie*, afin de permettre à l’Agence des participations de l’État de lancer la commande d’une étude stratégique auprès de cabinets d’audit.

2. Les annulations prévues au sein du projet de décret d’avance

Les annulations sont réparties sur vingt-six missions du budget général.

ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE DÉCRET

(en millions d’euros)

Missions	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Action extérieure de l’État	107,9	96,9
Administration générale et territoriale de l’État	20,5	18,8
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	23,0	39,7
Aide publique au développement	60,2	36,5
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	16,0	14,8
Conseil et contrôle de l’État	17,7	4,1
Culture	16,2	21,8
Défense	290,4	671,9
Direction de l’action du Gouvernement	75,4	14,4
Écologie, développement et mobilité durables	120,3	98,6
Économie	2,5	5,7
Égalité des territoires et logement	107,0	87,3
Engagements financiers de l’État	133,3	82,2

Missions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Enseignement scolaire	13,1	21,0
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	52,9	58,1
Justice	178,8	52,8
Médias, livre et industries culturelles	4,8	2,8
Outre-mer	91,3	114,7
Politique des territoires	11,8	20,3
Recherche et enseignement supérieur	74,1	62,1
Relations avec les collectivités territoriales	41,5	147,2
Santé	12,5	11,8
Sécurités	13,5	13,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	31,3	25,3
Travail et emploi	4,7	5,1
Crédits non répartis	228,3	8,3
TOTAL	1 748,7	1 735,2

Source : commission des finances.

II. UNE MOBILISATION ACTIVE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION AU COURS DE L'EXERCICE 2016

La mise en réserve initiale de crédits a pour objet d'assurer « *en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement* »⁽¹⁾.

A. LA RECONDUCTION D'UN TAUX HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ DE MISE EN RÉSERVE INITIALE

Pour la gestion 2016, le Gouvernement a décidé de reconduire les taux de mise en réserve de 2015 :

– 0,5 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts sur le titre 2 *Dépenses de personnel* ;

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

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

(1) Prévues par l'article 51-4° bis de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN RÉSERVE

(en %)

Taux	PLF 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016
Taux de mise en réserve des crédits hors titre 2	5	6	7	8	8
Taux de mise en réserve des crédits du titre 2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Montant de la réserve de précaution initiale * (en milliards d'euros)	6,82	6,53	7,51	9	9,9

* Se distingue de la réserve théorique, définie comme la réserve de précaution incluant les dégels systématiques de début de gestion.

Source : commission des finances.

Le taux effectif de mise en réserve s'est élevé à 6,6 % sur les crédits hors titre 2 et à 0,5 % sur les crédits de titre 2⁽¹⁾. La réserve de précaution initiale s'est établie en 2016 à un niveau jamais atteint de 9,9 milliards d'euros.

B. LE GEL INÉDIT DES CRÉDITS REPORTÉS DE 2015 VERS 2016

En avril 2016, le Gouvernement a décidé de majorer la mise en réserve, correspondant au montant des reports de crédits sur le budget général, hors crédits de fonds de concours et hors autorisations d'engagement affectées et non engagées. Les programmes 152 *Gendarmerie nationale* et 176 *Police nationale* ont été exonérés de ce principe général de mise en réserve des reports de crédits.

Cette **majoration** représente une **mise en réserve complémentaire de 1,77 milliard d'euros** en crédits de paiement. Au 6 avril 2016, le montant de la réserve de précaution s'est établi à 11,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 11,1 milliards d'euros en crédits de paiement⁽²⁾.

La Rapporteuse générale souligne l'utilisation particulièrement prudente de cet outil de régulation budgétaire par le Gouvernement. Cela permettra un strict respect en 2016 du plafond global de dépenses voté par le Parlement lors de la loi de finances initiale.

Le tableau suivant permet de retracer les mouvements opérés sur la réserve de précaution au cours de l'exercice 2016, la consommation de la réserve de précaution peut résulter de deux mouvements :

– soit d'une annulation définitive des crédits déjà rendus indisponibles (« gelés»), celle-ci intervient en décret d'avance ;

– soit d'un « dégel » des crédits, c'est-à-dire que les crédits sont rendus disponibles aux ministères.

L'évolution du niveau de la réserve de précaution est très disparate en fonction des missions.

(1) Courrier du secrétaire d'État chargé du budget à la Rapporteuse générale, en date du 15 janvier 2016.

(2) Courrier du secrétaire d'État chargé du budget à la Rapporteuse générale, en date du 6 avril 2016.

ÉVOLUTION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

Missions	Mise en réserve initiale [A]	Gel des reports de crédits [B]	Dégels / surgels [C]	Décret d'avance 1 [D]	Décret d'avance 2 [E]	PLFR [F]	Décret d'avance 3 [G]	Réserve au 1er décembre [H] = A + B + C - D - E	Réserve consommée
Action extérieure de l'État	162 404 910	221 058 236	- 190 702 372	-	- 56 601 773	-	- 96 813 322	136 159 001	16 %
Administration générale et territoriale de l'État	55 130 808	99 780 732	- 124 745 022	-	- 3 000 000	-	- 14 785 328	27 166 518	51 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	126 104 039	17 419 888	-	-	- 16 269 980	-	- 19 478 952	127 253 947	- 1 %
Aide publique au développement	186 029 590	94 792 202	44 590 300	-	-	-	- 36 464 462	325 412 092	- 75 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	204 443 928	8 473 735	- 5 800 000	-	- 7 200 000	-	- 14 761 766	199 917 663	2 %
Conseil et contrôle de l'État	10 506 455	11 691 926	- 20 585 929	-	- 568 739	-	- 165 849	1 043 713	90 %
Culture	129 035 728	26 855 788	- 61 254 968	- 6 000 000	- 5 850 000	-	- 21 813 746	82 786 548	36 %
Défense	1 721 361 148	596 863 735	- 300 000 000	-	-	-	- 671 867 617	2 018 224 883	- 17 %
Direction de l'action du Gouvernement	72 297 478	15 634 988	- 17 867 535	-	- 16 534 867	-	- 13 112 291	53 530 064	26 %
Écologie, développement et mobilité durables	529 553 681	15 969 677	- 450 000	- 24 519 677	- 139 650 341	-	- 98 560 218	380 903 340	28 %
Économie	59 417 196	69 203 025	41 149 228	- 860 000	- 56 000 000	- 1 500 000	- 5 700 137	112 909 449	- 90 %
Égalité des territoires et logement	1 346 896 311	3 440 929	- 98 877 829	-	- 8 918 896	-	- 87 257 117	1 242 540 515	8 %
Engagements financiers de l'État	46 559 200	104 354 500	214 476 998	- 11 170 000	- 25 309 200	-	- 82 195 046	328 911 498	- 606 %
Enseignement scolaire	525 256 291	24 325 981	- 50 659 891	- 10 000 000	- 21 000 000	- 400	- 19 840 102	467 922 381	11 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	223 090 293	113 682 126	- 93 910 000	- 7 970 000	- 25 000 000	- 1 500 000	- 57 710 950	209 892 419	6 %
Immigration, asile et intégration	60 498 177	6 779 042	- 53 866 981	-	- 6 797 780	-	-	6 612 458	89 %
Justice	271 413 173	54 131 881	- 96 900 000	- 50 000 000	- 30 194 782	-	- 33 030 580	148 450 272	45 %

Missions	Mise en réserve initiale [A]	Gel des reports de crédits [B]	Dégels / surgels [C]	Décret d'avance 1 [D]	Décret d'avance 2 [E]	PLFR [F]	Décret d'avance 3 [G]	Réserve au 1er décembre [H] = A + B + C - D - E	Réserve consommée
Médias, livre et industries culturelles	34 322 013	8 928 277	1 451 130	- 2 136 311	- 18 350 000	-	- 2 750 000	24 215 109	29 %
Outre-mer	153 455 793	20 763 026	-	-	- 35 475 634	-	- 101 425 195	138 743 185	10 %
Politique des territoires	20 095 135	15 449 500	- 597 045	-	- 14 519 672	- 100 257	- 20 267 551	20 427 918	- 2 %
Pouvoirs publics	-	-	-	-	-	-	-	-	0 %
Recherche et enseignement supérieur	651 730 184	135 372 517	- 275 388 426	- 45 747 121	- 40 855 679	- 11 500 000	- 62 051 862	425 111 475	35 %
Régimes sociaux et de retraite	505 072 470	-	- 99 410 774	-	-	-	-	405 661 696	20 %
Relations avec les collectivités territoriales	235 656 886	21 553 944	- 10 277 263	-	-	-	- 147 165 248	246 933 567	- 5 %
Santé	88 226 756	457 167	-	- 13 874 756	- 6 000 000	-	- 8 857 167	68 809 167	22 %
Sécurités	297 976 034	2 279 033	-	-	- 10 000 000	-	- 13 219 402	290 255 067	3 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	1 372 280 578	6 045 813	- 1 742 587	- 11 616 705	- 12 895 989	-	- 9 257 201	1 352 071 110	1 %
Sport, jeunesse et vie associative	45 505 754	6 732 968	- 9 605 703	- 15 000 000	- 3 000 000	- 1 819 893	-	24 633 019	46 %
Travail et emploi	809 695 396	64 393 907	- 842 321 030	-	- 13 072 457	-	- 5 139 209	18 695 816	98 %
<i>Crédits non répartis</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	0 %
TOTAL	9 944 015 405	1 766 434 543	- 2 053 295 699	- 198 894 570	- 573 065 789	- 16 420 550	- 1 643 690 318	8 885 193 890	11 %

Source : Gouvernement.

III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RÉALISÉS EN COURS DE GESTION 2016

Les plafonds de crédits adoptés en loi de finances initiale font l'objet de multiples mouvements en cours de gestion. Ils peuvent être réalloués entre missions du budget général par les décrets d'avance, ou faire l'objet de décrets de virement ou de transfert ⁽¹⁾.

Le suivi de l'ensemble de ces mouvements permet d'analyser l'évolution des crédits concrètement disponibles par rapport au vote du Parlement lors de la loi de finances initiale.

Le tableau suivant présente de manière synthétique l'évolution des crédits de paiement par mission, en rapportant le niveau des crédits disponibles résultant des différents mouvements au niveau des crédits votés lors de la loi de finances initiale pour 2016.

(1) Prévus à l'article 12 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2016

(en euros)

Missions	Loi de finances initiale (LFI)	Crédits ouverts = LFI + reports de crédits + fonds de concours + virements et transferts [A]	Crédits gelés = Réserve initiale de précaution + gel des reports de crédits et gel en gestion [B]	Crédits disponibles avant les décrets d'avance = crédits ouverts – crédits gelés [C]= [A]-[B]	Crédits disponibles après les décrets d'avance	Crédits disponibles / crédits votés en LFI
Action extérieure de l'État	3 193 230 244	3 442 407 102	383 463 146	3 058 943 956	3 250 592 206	102 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 549 089 036	2 809 864 819	154 911 540	2 654 953 279	2 759 032 003	108 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 717 186 876	2 756 572 481	143 523 927	2 613 048 554	3 329 737 603	123 %
Aide publique au développement	2 510 363 857	2 611 019 799	326 021 792	2 284 998 007	2 296 639 627	91 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 612 963 397	2 622 394 312	212 917 663	2 409 476 649	2 409 481 649	92 %
Conseil et contrôle de l'État	639 400 447	655 663 951	22 198 381	633 465 570	641 698 210	100 %
Culture	2 750 143 450	2 800 031 516	161 891 516	2 638 140 000	2 697 979 028	98 %
Défense	39 689 377 302	41 027 472 862	2 788 224 883	38 239 247 979	40 512 115 596	102 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 346 147 965	1 330 405 966	97 932 466	1 232 473 500	1 259 841 035	94 %
Écologie, développement et mobilité durables	9 163 961 272	11 660 088 174	554 073 358	11 106 014 816	10 793 999 040	118 %
Économie	1 700 577 336	1 897 662 483	177 120 221	1 720 542 262	1 769 613 034	104 %
Égalité des territoires et logement	18 561 759 951	18 229 435 994	1 350 337 240	16 879 098 754	17 217 089 583	93 %
Engagements financiers de l'État	45 158 990 000	45 274 844 500	459 390 698	44 815 453 802	44 803 933 002	99 %
Enseignement scolaire	67 069 509 474	67 212 201 343	549 582 272	66 662 619 071	67 396 415 201	100 %

Missions	Loi de finances initiale (LFI)	Crédits ouverts = LFI + reports de crédits + fonds de concours + virements et transferts [A]	Crédits gelés = Réserve initiale de précaution + gel des reports de crédits et gel en gestion [B]	Crédits disponibles avant les décrets d'avance = crédits ouverts – crédits gelés [C]= [A]–[B]	Crédits disponibles après les décrets d'avance	Crédits disponibles / crédits votés en LFI
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 930 466 409	11 104 334 623	336 772 419	10 767 562 204	10 803 048 378	99 %
Immigration, asile et intégration	804 121 320	871 602 666	67 277 219	804 325 447	996 477 449	124 %
Justice	8 193 173 294	8 258 884 245	348 645 054	7 910 239 191	8 056 329 544	98 %
Médias, livre et industries culturelles	561 066 129	570 679 156	45 667 350	525 011 806	523 997 236	93 %
Outre-mer	2 061 464 341	2 100 076 694	174 218 819	1 925 857 875	1 881 591 961	91 %
Politique des territoires	295 873 691	324 997 472	40 144 635	284 852 837	266 197 569	90 %
Pouvoirs publics	987 745 724	987 745 724	–	987 745 724	987 745 724	100 %
Recherche et enseignement supérieur	26 189 342 005	26 468 976 486	787 465 761	25 681 510 725	25 934 287 520	99 %
Régimes sociaux et de retraite	6 320 354 974	6 320 354 974	505 072 470	5 815 282 504	5 914 693 278	94 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 033 952 954	3 045 169 525	257 210 830	2 787 958 695	2 968 390 858	98 %
Santé	1 250 555 111	1 271 928 476	88 683 923	1 183 244 553	1 255 871 061	100 %
Sécurités	18 733 339 833	18 949 846 364	300 255 067	18 649 591 297	18 629 305 515	99 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 357 994 485	18 426 125 935	1 378 326 391	17 047 799 544	17 760 451 778	97 %
Sport, jeunesse et vie associative	616 866 626	642 589 903	52 238 722	590 351 181	648 167 116	105 %
Travail et emploi	11 701 321 959	11 784 113 034	874 089 303	10 910 023 731	13 320 328 544	114 %
Crédits non répartis	35 445 751	35 445 751	–	35 445 751	27 109 057	76 %
TOTAL	309 735 785 213	315 492 936 332	12 637 657 066	302 855 279 266	311 112 159 407	100 %

Source : Gouvernement.

FICHE N° 6 : LES COMPTES SPÉCIAUX

Le solde annuel des comptes spéciaux s'ajoute au solde du budget général et des budgets annexes pour former le solde budgétaire de l'État.

Rappel sur la notion de solde des comptes spéciaux

Le solde annuel des comptes spéciaux ne doit pas être confondu avec le solde reporté ou cumulé.

Le solde reporté ou cumulé correspond au solde du compte spécial depuis sa création, sous déduction des montants non reportés par les lois de règlement. Le solde reporté ne peut jamais être négatif en application du II de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le report du solde ne signifie pas que la trésorerie est disponible. Juridiquement, le report permet seulement que les autorisations budgétaires de dépenses accordées aux différents comptes en lois de finances puissent excéder les recettes desdits comptes à hauteur dudit report.

Le solde annuel correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'année. Il fait varier le solde reporté de l'année précédente et impacte le montant du solde budgétaire de l'année en cours. Le solde annuel d'un compte peut être déficitaire dès lors que le solde reporté demeure positif.

Le solde annuel des comptes spéciaux – hors opérations avec le FMI ⁽¹⁾ – ressort à 5,8 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances rectificative. Il s'agit du solde le plus important depuis l'entrée en vigueur de la LOLF ⁽²⁾.

SOLDES ANNUELS DES COMPTES SPÉCIAUX DEPUIS 2006

(en milliards d'euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 PLFR	2017 PLF
3,5	3,5	0,7	-8,1	2,0	-0,6	1,0	0,6	0,2	1,6	5,8	5,4

Source : commission des finances.

L'essentiel de l'excédent provient des comptes de concours financiers et des comptes d'affectation spéciale, et plus particulièrement du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* (+ 2,2 milliards d'euros) et du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (+ 2,3 milliards d'euros).

(1) Les opérations avec le FMI sont portées par la Banque de France. Le solde budgétaire de l'État est donc généralement présenté hors opérations avec le FMI car ces opérations n'entraînent pour celui-ci aucun flux budgétaire.

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

SOLDE ANNUEL POUR 2016 DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Comptes	LFI 2016	PLFR 2016	Écart PLFR 2016 / LFI 2016
Comptes d'affectation spéciale	+ 804	+ 2 646	+ 1 842
Comptes de concours financier	+ 361	+ 2 974	+ 2 613
Comptes de commerce	+ 163	+ 163	0
Comptes d'opérations monétaires	+ 59	+ 59	0
Total Comptes spéciaux	+ 1 387	+ 5 842	+ 4 455

Source : calculs commission des finances sur la base des données issues de la loi de finances initiale pour 2016 et du présent projet de loi de finances rectificative.

Les différentes catégories de comptes spéciaux

Les différentes catégories de comptes spéciaux sont définies par les articles 17 à 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (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 a un caractère limitatif.

Une part importante du solde positif des comptes spéciaux en 2016 s'explique par l'opération de recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD), à hauteur de 2,4 milliards d'euros, qui est neutre sur le solde budgétaire et le solde public puisqu'elle consiste à transformer un prêt de l'État en fonds propres.

Cette opération :

– améliore le solde du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* de 2,4 milliards d'euros en raison du remboursement du prêt par l'AFD ;

– est neutre sur le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État* puisque la dépense de recapitalisation de 2,4 milliards d’euros est compensée par une recette du même montant en provenance du budget général de l’État ;

– augmente les dépenses du budget général de l’État de 2,4 milliards d’euros.

IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RECAPITALISATION DE L’AFD

(en milliard d’euros)	Budget général	compte d’affectation spéciale <i>Participations financières de l’État</i>	compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i>
Recette	0,0	+ 2,4	+ 2,4
Dépense	+ 2,4	+ 2,4	0,0
Solde	- 2,4	0,0	+ 2,4
		0,0	

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Sans cette opération, le solde des comptes spéciaux se limiterait à 3,4 milliards d’euros.

Exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2016 (extraits)

Cette opération doit permettre à l’AFD de respecter la réglementation bancaire à laquelle elle est soumise compte tenu de son statut d’établissement de crédit spécialisé, tout en poursuivant le développement de son activité de prêts suivant la trajectoire arrêtée fin 2015. Elle est neutre en termes budgétaires et en termes maastrichtiens : elle consiste en effet en la conversion de prêts de long terme de l’État à l’AFD (remboursement enregistré en recettes d’un compte de concours financiers) en fonds propres de cet établissement public (dépense du CAS *Participations financières de l’État*). Concrètement, un remboursement de 2,4 Md€ va être enregistré sur le compte de concours financier *Prêt à des États étrangers* qui finance les prêts à l’AFD ; le CAS *Participations financières de l’État* va être abondé d’un montant équivalent, pour procéder à la recapitalisation, à partir d’un versement de 2,4 Md€ du budget général (en application de l’article 21 de la LOLF, les versements du BG au CAS PFE ne sont pas plafonnés). Ce versement se fera depuis le programme *Renforcement des fonds propres de l’Agence française de développement* du budget général créé dans le présent projet de loi (non inclus dans la norme en dépenses).

I. LES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE

Dix comptes d’affectation spéciale (CAS) ont été reconduits par la loi de finances initiale pour 2016 ⁽¹⁾. Un onzième CAS a été créé par l’article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽²⁾ : le CAS *Transition énergétique*.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

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

SOLDES REPORTÉS DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE AU 31 DÉCEMBRE 2015

(en millions d’euros)

Compte d’affectation spéciale	Solde reporté
Aide à l’acquisition de véhicules propres	218,6
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	798,6
Développement agricole et rural	56,2
Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale	249,3
Financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage	12,3
Gestion du patrimoine immobilier de l’État	819,4
Participation de la France au désendettement de la Grèce	613,8
Participations financières de l’État	2 399,3
Pensions	2 399,9
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	25,3
Total	7 592,9*

* les sommes sont arrondies au dixième dans les lignes précédentes.

Source : loi n° 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2015.

Sept CAS sur onze sont proposés en équilibre dans le présent projet de loi de finances rectificative ⁽¹⁾. En revanche, il est prévu :

– que le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* soit excédentaire à hauteur de 58 millions d’euros ;

– que le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* soit excédentaire à hauteur de 233 millions d’euros alors qu’il était prévu en déficit de 93 millions d’euros en loi de finances initiale ;

– que le CAS *Participations financières de l’État* soit excédentaire à hauteur de 1,7 milliard d’euros au lieu de 0,3 milliard d’euros en loi de finances initiale ;

– et que le CAS *Pensions* soit excédentaire à hauteur de 0,7 milliard d’euros comme prévu en loi de finances initiale.

(1) En incluant dans ce compte le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l’État* dont l’excédent serait de l’ordre de 2 millions d’euros.

SOLDES DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE POUR 2016*(en millions d’euros)*

Compte d’affectation spéciale	LFI 2016	PLFR 2016	Écart PLFR 2016 / LFI 2016
Aide à l’acquisition de véhicules propres	- 30	0	+ 30
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	+ 9	+ 58	+ 49
Développement agricole et rural	0	0	0
Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale	0	0	0
Financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage	0	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l’État	- 73	+ 2	+ 75
Participation de la France au désendettement de la Grèce	- 93	+ 233	+ 326
Participations financières de l’État	+ 321	+ 1 683	+ 1 362
Pensions	+ 670	+ 670	0
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	0	0	0
Transition énergétique	0	0	0
Total	+ 804	+ 2 646	+ 1 842

Source : calculs commission des finances sur la base des données issues de la loi de finances initiale pour 2016 et du présent projet de loi de finances rectificative.

Les comptes en équilibre n’appellent pas de commentaire particulier dans le cadre du présent rapport. Ils seront examinés par les différents rapporteurs spéciaux dans le cadre de l’examen de la prochaine loi de règlement. En revanche, les raisons pour lesquelles certains comptes sont en excédent ou en déficit sont brièvement analysées ci-après dans la mesure où cela présente un impact sur le solde budgétaire de l’État.

A. L’EXCÉDENT DU CAS CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* 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. Il prend en charge des dépenses afférentes à la politique de sécurité routière et contribue au désendettement de l’État au titre d’un cinquième programme budgétaire.

La création de ce CAS 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 ont été affectées à des actions de sécurité routière et environ 38 % ont servi à améliorer le solde budgétaire de l’État ⁽¹⁾.

(1) Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, tome I, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4061, 13 octobre 2016, page 488.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'annuler 49 millions d'euros de crédits « *devenus sans emploi* » sur ce CAS. La Gouvernement n'a pas indiqué d'autres raisons pour motiver ces annulations.

B. L'EXCÉDENT DU CAS PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

Le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* constitue le véhicule budgétaire permettant de transférer à l'État grec les revenus perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle détient, conformément au plan de désendettement de la Grèce adopté le 21 juillet 2011.

Ce compte retrace en recettes le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France à l'État grec au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs, et en dépenses les versements qui sont adressés à cet État.

Les versements prévus pour 2015 (432,5 millions d'euros) et pour 2016 (325,6 millions d'euros) n'ont pas été réalisés en raison de la suspension du dispositif. Le versement annuel à la Grèce sur le compte bloqué pour le service de la dette était en effet conditionné au respect par l'État grec de ses engagements dans le cadre de son programme d'assistance financière. Or, ce programme a été suspendu le 30 juin 2015.

Ainsi, les exercices 2015 et 2016 se sont caractérisés par une consommation nulle de crédits. Le compte a affiché un solde excédentaire en 2015 équivalent aux recettes de l'année de 309 millions d'euros, alors qu'il aurait dû être négatif, selon les prévisions de la loi de finances, à hauteur de 123,5 millions d'euros. De même, pour 2016, le compte qui aurait dû être déficitaire à hauteur de 92,6 millions d'euros devrait être excédentaire à hauteur de 233 millions d'euros.

À noter que les crédits seront à nouveau consommés en 2017. Les versements seront effectués sur un compte bloqué en attendant l'éventuelle réactivation de ce programme de soutien à la Grèce.

C. L'EXCÉDENT DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Le CAS *Participations financières de l'État*, prévu par l'article 21 de la LOLF, retrace les opérations patrimoniales de l'État actionnaire, c'est-à-dire les ventes et les achats de titres ainsi que l'affectation des produits de cession entre désendettement et investissement.

La contribution au désendettement du CAS, initialement prévue à 2 milliards d'euros en loi de finances initiale, est annulée dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative. Par ailleurs des dépenses supplémentaires de

0,6 milliard d'euros sont prévues dès 2016 pour débiter les opérations de recapitalisations dans le secteur de l'énergie. L'exécution révisée pour 2016 est ainsi améliorée d'environ 1,4 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la LFI.

Le CAS serait ainsi en excédent de 1,7 milliard d'euros en 2016 en raison d'achats et surtout de ventes de participations par l'Agence des participations de l'État (APE) dont : 1,2 milliard d'euros de la société Aéroports de la Côte-d'Azur, 535 millions d'euros de la société Aéroports de Lyon à une structure dont la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est en partie actionnaire et 365 millions d'euros de titres cotés Safran.

En revanche, la recapitalisation de l'Agence française de développement est neutre pour le CAS : elle donne lieu à la perception d'une recette de 2,4 milliards d'euros en provenance du budget général et à une dépense du même montant.

D. L'EXCÉDENT SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le CAS *Pensions*, prévu par l'article 21 de la LOLF, a vocation à retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires afférents à l'ensemble des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge.

Le CAS *Pensions* est le compte le plus important avec 57,2 milliards d'euros de dépenses en crédits de paiements prévus par la loi de finances initiale. L'essentiel des dépenses de ce CAS sont portées, en miroir, par le budget général au titre de la contribution employeur au CAS *Pensions* et des cotisations à la charge des agents qui constituent l'essentiel des recettes du CAS.

SOLDE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS* DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 LFI
Solde	328	426	374	346	107	- 241	- 235	210	634	779	670

Source : commission des finances à partir des différentes lois de règlement et de la loi de finances pour 2016.

Le solde reporté du CAS *Pensions* au 31 décembre 2015 est de 2,4 milliards d'euros, et devrait être de 3,2 milliards d'euros au 31 décembre 2016. Le niveau du solde cumulé est donc largement au-dessus du milliard d'euros recommandé par la Cour des comptes. D'ailleurs, la Cour des comptes a cessé de formuler une recommandation d'augmentation du solde cumulé depuis 2014 ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS Pensions, mai 2014 : « Cette recommandation (extraite de la NEB pour 2011) a été totalement mise en œuvre puisque l'exécution 2013 s'est terminée avec un solde de 1 Md€.»

On peut dès lors s'interroger sur les raisons d'un tel excédent. Il est expliqué, dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017, que cet excédent résulte d'un choix de ne pas revoir à la baisse les contributions des employeurs dont l'État : « *Il n'apparaît pas souhaitable de modifier, par à-coups, le niveau des taux de contribution au CAS Pensions en budgétisation ou en cours d'année, dans la mesure où la dynamique spontanée des dépenses de pension ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS Pensions autour de 1 Md€. Une stabilisation des taux est donc privilégiée, de manière à rejoindre ce niveau à moyen terme, sachant que le solde d'exercice du CAS Pensions repassera en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions.* »

Autrement dit, le CAS Pensions, aujourd'hui excédentaire, est appelé à devenir déficitaire les prochaines années.

II. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Six comptes de concours financiers (CCF) ont été reconduits par la LFI 2016.

Les dépenses des CCF sont des avances et des prêts et ne sont donc pas traitées en dépenses publiques par la comptabilité nationale. Elles n'ont donc pas d'impact sur le solde public. Les CCF peuvent cependant avoir un impact important sur le solde budgétaire en cas de forte variation de l'encours des prêts accordés, notamment à des États étrangers.

SOLDE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS POUR 2017

(en millions d'euros)

Compte de concours financiers	LFI 2016	PLFR 2016	Écart PLFR 2016 / LFI 2016
Accords monétaires internationaux	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérants des services publics	+ 116	+ 116	0
Avances à l'audiovisuel public	0	+ 3	+ 3
Avances aux collectivités territoriales	+ 827	+ 827	0
Prêts à des États étrangers	- 458	+ 2 264	+ 2 722
Prêts ou avances à des particuliers ou à des organismes privés	- 124	- 236	- 112
Total	+ 361	+ 2 974	+ 2 613

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Deux CCF expliquent à eux-seuls l'importance du solde positif : le CCF *Avances aux collectivités territoriales* et le CCF *Prêts à des États étrangers*.

A. L'EXCÉDENT DU CCF AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Il est prévu que le CCF *Avances aux collectivités territoriales* soit excédentaire à hauteur de 827 millions d'euros. Cet excédent est structurel et s'explique par un défaut de conception du compte qui a déjà été constaté au cours des années passées. La Cour des comptes a ainsi expliqué, dans une note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2015 : « *La prise en compte dans le CAV (compte d'avance) des restitutions aux entreprises du montant trop versé par elles sous la forme d'acomptes de CVAE génère un excédent structurel. Ce trop-versé alimente les recettes du CAV lors du versement des acomptes par les entreprises. Il est restitué à ces dernières par le budget général (programme 201 de la mission Remboursements et dégrèvements). Il vient en déduction l'année suivante des versements du CAV aux collectivités territoriales. Il n'est cependant jamais déduit des recettes du CAV, pour lequel il constitue un excédent structurel et injustifié.* »

B. L'EXCÉDENT DU CCF PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

L'excédent du CCF *Prêts à des états étrangers* s'explique par un remboursement de prêts octroyés par l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 2,4 milliards d'euros.

FICHE N° 7 : LE VOLET « PROCÉDURES FISCALES » DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi de finances rectificative comporte dix articles qui ont trait aux procédures fiscales, et plus particulièrement au contrôle, au recouvrement et au régime des sanctions (articles 13 à 19, 28, 29 et 32).

Ces dix articles portent plus d'une vingtaine de mesures différentes. Ils se rattachent au domaine facultatif de la seconde partie des lois de finances par application du a) du 7° du 2 de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

LE VOLET « PROCÉDURES FISCALES » DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Domaine des procédures fiscales faisant l'objet d'un aménagement		Article	Contenu
Contrôle	Principe du contradictoire	18	Droit d'être entendu en matière douanière
	Agrément	28	Agrément obligatoire pour les opérateurs de détaxe
	Investigation	18	Modernisation du droit de communication en matière douanière
		15	Simplification du droit de visite en matière fiscale
		16	Renforcement de la lutte contre la fraude fiscale internationale par la création d'une procédure d'audition
	Vérification des déclarations	13	Création d'une procédure d'examen de comptabilité
			Aménagement des modalités de traitements informatiques des comptabilités informatisées
		14	Instruction sur place des demandes de remboursement de TVA
			Procédure de contrôle de la délivrance des reçus fiscaux par les organismes sans but lucratif
	29	Réforme du ressort territorial des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires	
Recouvrement	Paiement volontaire	28	Extension des obligations de télé règlement à la direction générale des douanes et droits indirects
	Exécution forcée	29	Dispense de signature des avis de mise en recouvrement et des décisions d'admission partielle
		18	Création d'une procédure de contestation du recouvrement forcé en matière douanière et de droits indirects
			Création d'une procédure d'affectation fiscale en matière douanière et de droits indirects
	Extension de l'avis à tiers détenteur (ATD) au recouvrement des amendes en matière de contributions indirectes		
Garanties	28	Simplification du régime de cautionnement des entrepositaires agréés	
Sanction	Défaut ou insuffisance de déclaration	17	Majoration de 20 % en cas de défaut ou retard de déclaration pour l'impôt sur le revenu
		32	Sanction en cas de défaut de déclaration de comptes bancaires, de contrats d'assurance-vie ou de trusts à l'étranger
		19	Peines planchers en matière de contributions indirectes
	Défaut de paiement	17	Majoration de 10 % pour paiement tardif des impôts recouverts par voie d'avis de mise en recouvrement
		18	Intérêts de retard en matière douanière
	Pénal	19	Suppression de la notion de « marchandises fortement taxées »

Source : commission des finances.

« Les procédures fiscales reflètent les préoccupations antagonistes de l'État – qui veut assurer la perception de l'impôt pour financer ses dépenses d'intérêt général – et du contribuable – qui entend consentir à son obligation avec une exacte mesure. »⁽¹⁾

La lutte contre l'évasion fiscale constitue un objectif à valeur constitutionnelle⁽²⁾ qui justifie l'existence de prérogatives de puissance publique exorbitantes de droit commun au bénéfice de l'administration. Les règles régissant les procédures fiscales doivent réaliser un juste équilibre entre ces prérogatives et la préservation des libertés publiques du contribuable.

L'examen de ce volet important du présent projet de loi de finances rectificative nécessite, dès lors, de rappeler le statut dont doit bénéficier le contribuable en matière de procédures fiscales (I).

Ce rappel doit permettre de vérifier que les aménagements proposés par le présent projet de loi de finances rectificative renforcent les prérogatives de l'administration tout en maintenant, voire en consolidant, les garanties dont bénéficient les contribuables (II).

ÉVOLUTION DU MONTANT DES DROITS ET PÉNALITÉS APPLIQUÉS DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

Année		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contrôles sur place	Vérifications de comptabilité	9 019	9 378	9 777	10 005	11 430	10 847	10 300	11 488
	ESFP	544	557	623	810	882	746	584	947
	Total	9 563	9 935	10 400	10 815	12 312	11 593	10 884	12 435
Contrôles sur pièces		6 070	5 215	5 602	5 593	5 824	6 408	8 413	8 759
Total		15 633	15 150	16 002	16 408	18 136	18 001	19 297	21 194
<i>dont droits</i>		12 738	12 379	13 113	13 479	14 369	14 287	15 333	16 122
<i>dont pénalités</i>		2 895	2 771	2 889	2 929	3 767	3 713	3 964	5 072

ESFP : examen de la situation fiscale personnelle.

Source : Gouvernement.

(1) MM. Jacques Grosclaude, Philippe Marchessou, Procédures fiscales, Paris, Dalloz, 7^e édition, 2016.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2010.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONTRÔLES SUR PLACE ET DE CONTRÔLES SUR PIÈCES

Année		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contrôles sur place	Vérifications de comptabilité	47 844	47 703	47 689	47 408	48 178	48 219	47 776	46 266
	ESFP	4 166	3 912	3 883	4 033	4 159	4 159	3 964	3 902
	Total	52 010	51 615	51 572	51 441	52 337	52 378	51 740	50 168
Contrôles sur pièces	Articles d'IS	108 054	94 898	77 781	71 487	75 024	78 408	71 178	67 210
	Articles d'IR	810 123	742 511	697 513	686 442	658 298	683 080	635 507	628 113
	Rectifications en taxes sur le chiffre d'affaires	81 109	77 046	69 832	63 570	61 143	60 078	55 322	57 545
	Total	999 286	914 455	845 126	821 499	794 465	821 566	762 007	752 868
TOTAL	1 051 296	966 070	896 698	872 940	846 802	873 944	813 747	803 036	

IS : impôt sur les sociétés. IR : impôt sur le revenu.

Source : Gouvernement.

ÉVOLUTION DES DROITS ET PÉNALITÉS APPLIQUÉS DANS LE CADRE DES CONTRÔLES SUR PLACE

(en millions d'euros)

Année		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vérification de comptabilité (professionnels)	<i>Droits</i>	6 734	7 194	7 485	7 792	8 498	7 961	7 576	8 001
	<i>Pénalités</i>	2 285	2 184	2 292	2 213	2 932	2 886	2 724	3 487
	Total	9 019	9 378	9 777	10 005	11 430	10 847	10 300	11 488
ESFP	<i>Droits</i>	384	412	469	557	579	505	400	665
	<i>Pénalités</i>	160	145	154	253	303	241	184	282
	Total	544	557	623	810	882	746	584	947
Total droits		7 118	7 606	7 954	8 349	9 077	8 466	7 976	8 666
Total pénalités		2 445	2 329	2 446	2 466	3 235	3 127	2 908	3 769
TOTAL		9 563	9 935	10 400	10 815	12 312	11 593	10 884	12 435

Source : Gouvernement.

ÉVOLUTION DES DROITS ET PÉNALITÉS APPLIQUÉS DANS LE CADRE DES CONTRÔLES SUR PIÈCES

(en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Droits IS	650	569	501	425	493	451	680	581
Droits IR	1 261	1 248	1 221	1 199	1 235	1 316	1 463	1 844
Taxes sur le chiffre d'affaires	606	555	502	444	462	482	463	466
Droits d'enregistrement	1 560	1 267	1 298	1 363	1 382	1 339	1 904	1 581
ISF	273	257	251	252	279	358	1 163	967
Autres droits	1 270	878	1 386	1 447	1 441	1 874	1 684	2 017
Total droits	5 620	4 774	5 159	5 130	5 292	5 821	7 357	7 456
Pénalités	450	441	443	463	532	587	1 056	1 303
Total	6 070	5 215	5 602	5 593	5 824	6 408	8 413	8 759

ISF : impôt de solidarité sur la fortune.

Source : Gouvernement.

MONTANT DES SOMMES RECOUVRÉES

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2014
Montant des encaissements (hors STDR)	9 002	9 951	8 521	9 590	+ 12,5 %
Encaissements du STDR	0	116	1 914	2 654	+ 38,6 %
Montant total des encaissements	9 002	10 067	10 435	12 243	+ 17,3 %

STDR : service de traitement des déclarations rectificatives.

Source : Évaluations des voies et moyens, annexe au projet de loi de finances pour 2017.

I. LE STATUT DU CONTRIBUABLE DANS LES PROCÉDURES FISCALES

A. L'ÉTABLISSEMENT DE L'IMPÔT

L'établissement de l'impôt est régi par les grands principes généraux suivants :

– le contribuable doit **déclarer spontanément** les éléments qui servent à liquider son imposition ; en contrepartie, il est présumé de **bonne foi** ;

– le **contrôle** de l'administration n'intervient qu'*a posteriori* ;

– l'administration doit offrir au contribuable la possibilité de **dialoguer** avec elle, avant toute rectification des impositions, afin de garantir le caractère **contradictoire** de la procédure de rehaussement ;

– en cas de rectification des bases d'impositions, la **charge de la preuve incombe à l'administration**, conséquence logique de la présomption de bonne foi du contribuable.

Ces principes connaissent une **exception notable en matière de fiscalité directe locale**. L'administration calcule unilatéralement l'imposition due. Toutefois, l'existence, d'une part, de commissions locales à rôle consultatif, et d'autre part, d'obligations déclaratives ponctuelles (en cas de constructions nouvelles, ou de changements de consistance et d'affectation des locaux) tempèrent le caractère unilatéral de l'établissement de l'imposition.

Ces principes sont renversés lorsque le contribuable ne déclare pas ses bases d'imposition. Celui-ci s'expose alors, le cas échéant après une ultime mise en demeure, à une **imposition d'office**, sans caractère contradictoire. Il en est de même lorsqu'il s'oppose à un contrôle fiscal ou lorsqu'il s'abstient d'apporter des réponses aux demandes d'éclaircissements et de justifications de l'administration.

B. LES GARANTIES RECONNUES PAR LA JURISPRUDENCE AU CONTRIBUABLE

Au fil des décisions, la jurisprudence constitutionnelle, administrative et judiciaire a défini un véritable statut du contribuable qui préserve les libertés publiques des débordements possibles de l'action administrative.

1. En matière de contrôle

Le contribuable bénéficie de garanties qu'il soit présumé de bonne foi en raison de l'accomplissement de ses obligations déclaratives (a) ou qu'il fasse l'objet d'une imposition d'office (b). Il doit être informé des renseignements recueillis auprès des tiers avant la mise en recouvrement de l'imposition résultant d'un contrôle fiscal (c). Une autorisation judiciaire préalable est nécessaire avant la mise en œuvre des mesures les plus intrusives, telle qu'une perquisition fiscale (d).

a. La nécessité d'un débat oral et contradictoire préalable entre l'administration et le contribuable de bonne foi

La nécessité d'un débat oral et contradictoire, avant toute rectification des impositions du contribuable de bonne foi, est un principe qui irrigue la jurisprudence administrative.

Depuis un arrêt important rendu en 1976, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel la vérification de comptabilité devait avoir lieu sur place afin d'assurer au contribuable des « *possibilités de débat oral et contradictoire avec le vérificateur* »⁽¹⁾.

De même, il a estimé que l'emport par le vérificateur d'un document comptable hors des locaux de l'entreprise, sans demande écrite de celle-ci et sans lui en avoir délivré reçu, est présumé l'avoir privée d'un débat oral et contradictoire⁽²⁾.

Dans le même sens, il a jugé que le caractère contradictoire que doit revêtir l'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) d'un contribuable au regard de l'impôt sur le revenu interdit au vérificateur d'adresser la notification de redressement, sans avoir au préalable engagé un dialogue avec le contribuable sur les points qu'il envisage de retenir⁽³⁾.

(1) Conseil d'État, 21 mai 1976, n° 94052.

(2) Conseil d'État, 2 juillet 1986, n° 54642.

(3) Conseil d'État, 30 janvier 2013, n° 335191.

Le Conseil d'État a même posé un principe général selon lequel le contribuable qui a rempli ses obligations déclaratives doit pouvoir présenter ses observations à l'administration avant toute rectification **même si aucun texte ne le prévoit**, notamment en matière de taxe professionnelle ⁽¹⁾ ou de taxe foncière ⁽²⁾.

b. La possibilité de rapporter la preuve contraire des impositions mises d'office à la charge du contribuable

Le Conseil constitutionnel a également posé un certain nombre de bornes aux prérogatives que peut conférer le législateur à l'administration en matière d'imposition d'office.

Certes, l'administration peut taxer d'office les contribuables qui ne remplissent pas leurs obligations déclaratives. Mais ces derniers doivent pouvoir, en tout état de cause, contester les redressements notifiés en apportant une preuve contraire, sans discrimination selon les circonstances ⁽³⁾.

c. L'obligation d'informer le contribuable des éléments recueillis auprès de tiers

Le Conseil d'État a progressivement dégagé un principe selon lequel l'administration doit informer le contribuable de la teneur et de l'origine des renseignements et documents obtenus auprès de tiers sur lesquels elle s'est fondée pour établir l'imposition. Ce principe a d'abord été appliqué aux procédures de redressement contradictoire ⁽⁴⁾, puis aux procédures d'imposition d'office ⁽⁵⁾.

Il est codifié à l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales (LPF) depuis l'ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005. Cet article prévoit également que l'administration doit « *communiquer avant la mise en recouvrement, une copie des documents (...) au contribuable qui en fait la demande* ».

Toutefois, cette garantie ne s'applique pas pour les « *informations fournies annuellement par des tiers à l'administration (...) conformément aux dispositions du code général des impôts* » ⁽⁶⁾.

(1) Conseil d'État, 5 juin 2002, n° 219840.

(2) Conseil d'État, 23 novembre 2015, n° 378031.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, Loi de finances pour 1974.

(4) Pour la teneur des renseignements : Conseil d'État, 8 décembre 1968, n° 74520 ; pour l'origine des renseignements : 6 décembre 1995, n° 126826 ; 16 novembre 2005, n° 270342.

(5) Conseil d'État, 3 décembre 1990, n° 103101.

(6) Conseil d'État, avis, 21 décembre 2006, n° 293749.

Les obligations déclaratives annuelles des tiers

Diverses obligations déclaratives annuelles sont à la charge des tiers.

La plus importante est la **déclaration annuelle de données sociales (DADS)** que doit accomplir toute entreprise employant des salariés, en application des articles 87, 88, 240 et 241 du code général des impôts. À ce titre, les employeurs – y compris les administrations publiques – sont tenus de communiquer les rémunérations qu'ils ont versées au cours de l'année pour chacun de leurs employés.

D'autres déclarations sont également des sources précieuses de renseignements pour l'administration fiscale, parmi lesquelles :

- la **déclaration récapitulative des opérations sur valeurs mobilières et revenus de capitaux mobiliers** par application de l'article 242 *ter* du code général des impôts ;
- et la **déclaration des honoraires ou commissions** par application de l'article 240 du code général des impôts.

Grâce à ces informations, l'administration peut opérer des recoupements avec les déclarations du contribuable.

d. L'autorisation judiciaire préalable avant toute perquisition fiscale

Le Conseil constitutionnel a posé le principe selon lequel les perquisitions fiscales doivent être autorisées préalablement par l'autorité judiciaire et être effectuées sous le contrôle de celle-ci. Il a ainsi censuré, pour atteinte à l'inviolabilité du domicile, aspect de la liberté individuelle, une disposition qui autorisait des agents de l'administration fiscale à perquisitionner dans des lieux privés sous le couvert d'une autorisation judiciaire de pure forme ⁽¹⁾.

C. EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT

La principale garantie accordée au contribuable en matière de recouvrement est qu'aucune mesure d'exécution forcée ne peut intervenir sans que le contribuable soit clairement informé de l'imposition qui lui est réclamée.

Cette garantie trouve à s'appliquer tant pour les impositions recouvrées par voie de rôle que pour celles qui font l'objet d'un avis de mise en recouvrement.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, Loi de finances pour 1984.

Distinction entre le rôle et l'avis de mise en recouvrement

Le rôle est un acte administratif qui fixe la somme due par chaque contribuable. L'avis d'imposition est une copie de l'article du rôle qui concerne un contribuable et qui lui est adressé. L'impôt sur le revenu (sauf à la suite d'une procédure de rectification ou d'imposition d'office) et les impôts directs locaux sont recouverts par voie de rôle.

Certains impôts sont recouverts par voie d'avis de mise en recouvrement à défaut de paiement spontané à l'échéance à la suite d'un contrôle fiscal (impôt sur les sociétés, TVA, droits d'enregistrement, impôt sur le revenu en cas de mise en œuvre d'une procédure de rectification ou d'imposition d'office).

Ainsi, pour les impositions recouvrées par voie de rôle, le recouvrement forcé ne peut intervenir qu'après que le contribuable ait été informé du montant dû par l'envoi d'un avis d'imposition puis d'une lettre de relance. Le Conseil d'État a précisé que l'impôt n'est exigible qu'à compter de la date à laquelle le contribuable a été informé de la mise en recouvrement du rôle ⁽¹⁾.

Pour les impositions qui font l'objet d'un avis de mise en recouvrement, le recouvrement forcé ne peut intervenir qu'après une ultime mise en demeure. Par ailleurs, le contribuable ne doit pas pouvoir se méprendre sur la cause et l'objet du paiement qui lui est réclamé par l'administration. L'avis de mise en recouvrement n'est donc valable que s'il comporte la nature et le montant de l'impôt avec, le cas échéant, la référence aux documents d'informations antérieurement notifiés au contribuable.

La Cour de cassation sanctionne l'absence de mention sur l'avis de mise en recouvrement de tout élément essentiel permettant au contribuable de formuler ses observations ou de donner son acceptation ⁽²⁾. Dans le même sens, il a été jugé que l'avis de recouvrement est irrégulier lorsqu'il ne comporte pas, « *soit directement, soit par renvoi à la notification de redressement, les éléments de calcul des droits réclamés* » ⁽³⁾.

D. EN MATIÈRE DE SANCTIONS

C'est surtout en matière de sanctions que le Conseil constitutionnel a été conduit à se prononcer le plus souvent concernant les procédures fiscales. Il a jugé que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* », s'appliquait aux amendes fiscales et que par conséquent celles-ci devaient être censurées lorsqu'elles peuvent revêtir un « *caractère manifestement disproportionné* » ⁽⁴⁾.

(1) Conseil d'État, 9 janvier 1995, n° 135520.

(2) Cour de cassation, chambre commerciale, 19 juin 1990, n° 89-13.824.

(3) Cour de cassation, chambre commerciale, 30 mai 2000, n° 97-17361.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, Loi de finances pour 1988.

Tel est le cas d'une amende proportionnelle de 1 % du chiffre d'affaires en cas d'opposition à la prise de copie de documents par l'administration prévue à l'article L. 13 du LPF⁽¹⁾. Plus récemment, et pour la même raison, le Conseil constitutionnel a censuré l'amende proportionnelle égale à 5 % du solde créditeur d'un compte non déclaré lorsque le total des soldes créditeurs du ou des comptes à l'étranger non déclarés est supérieur ou égal à 50 000 euros⁽²⁾.

De même, « *une peine obligatoire de publication et d'affichage du jugement de condamnation pour des faits de fraude fiscale* » est contraire au principe d'individualisation des peines résultant de l'article précité⁽³⁾.

Par ailleurs, le cumul de sanctions pénales et fiscales est constitutionnellement admis dès lors que les sanctions pénales ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt ; pour apprécier cette gravité, peuvent être retenus le montant de la fraude, la nature des agissements ou les circonstances de leur intervention. « *Le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.* »⁽⁴⁾

Par un arrêt récent du 15 novembre 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a également admis ce cumul dans une affaire où le contribuable avait été sanctionné tout à la fois par une peine d'un an de prison et une pénalité fiscale de 30 % en droit norvégien. Elle a jugé qu'il était possible de « *réprimer un méfait sous ses différents aspects de manière prévisible et proportionnée et formant un tout cohérent, en sorte de ne causer aucune injustice* »⁽⁵⁾.

II. UN AMÉNAGEMENT DES PROCÉDURES FISCALES ÉQUILIBRÉ

Le présent projet de loi de finances rectificative apporte de nombreux aménagements aux procédures fiscales. Ces aménagements ne portent pas atteintes aux jurisprudences précitées. Ils préservent voire consolident les garanties accordées aux contribuables.

Ces aménagements portent sur le contrôle (A), le recouvrement (B) et les sanctions (C).

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II].

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010, M. Alain D. et autres [Publication et affichage du jugement de condamnation].

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016, M. Jérôme C. [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale].

(5) Cour européenne des droits de l'homme, 15 novembre 2016, n° 24130/11 et 29758/11.

A. LE CONTRÔLE

1. Principe du contradictoire

Comme vu précédemment, le droit pour le contribuable de bonne foi de faire valoir ses observations avant toute rectification des impositions est un principe général du contrôle fiscal.

L'article 18 du présent projet de loi de finances rectificative traduit ce principe général en matière douanière. Il **met en conformité la procédure du droit d'être entendu** avec les dispositions du code des douanes de l'Union européenne. Les garanties du contribuable sont ainsi explicitées et consolidées.

Article 18

Actuellement, le contribuable a le droit de faire valoir, en pratique, ses observations à l'administration des douanes avant toute décision de redressement de taxes nationales. Mais aucun texte n'organise ce droit, lequel n'est prévu que par circulaire.

Le présent article légalise cette pratique et la met en conformité avec les exigences du droit de l'Union européenne, en s'inspirant des procédures déjà prévues, en matière de droits de douane, par le code des douanes de l'Union européenne (CDU), entré en vigueur le 1^{er} mai 2016.

2. L'agrément

En principe, le contribuable déclare spontanément et sous sa propre responsabilité ses éléments d'imposition. Le contrôle intervient *a posteriori*.

Par exception, un agrément préalable est nécessaire pour certaines opérations qui présentent un enjeu fiscal important (par exemple en matière de restructuration d'entreprises ou d'investissements outre-mer). L'administration peut ainsi procéder à un contrôle *a priori*.

L'article 28 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit d'instaurer un nouvel **agrément préalable pour les opérateurs de détaxe**.

Article 28

Les exportations sont exonérées de TVA. À ce titre, Les voyageurs ayant leur résidence habituelle hors de l'Union européenne et de passage en France pour moins de six mois peuvent déduire la TVA du prix des achats qu'ils effectuent en France (s'ils représentent un montant supérieur à 175 euros TTC).

Les commerçants peuvent offrir à leur clientèle touristique le bénéfice immédiat de la détaxe, soit en effectuant eux-mêmes les déclarations nécessaires, soit en recourant aux services d'un opérateur de détaxe.

La mise en place d'un agrément des opérateurs de détaxe a pour but de sécuriser le processus de remboursement de la TVA. Elle permettra à l'administration de s'assurer *a priori* que l'opérateur offre les garanties suffisantes, ce qui apparaît nécessaire compte tenu des sommes de TVA en jeu et de son exposition à la fraude.

3. L'investigation

L'administration dispose de moyens légaux d'investigation variés – et communs à tous les impôts – pour recueillir des informations telles que le droit de communication, les demandes d'éclaircissements et de justifications, ou encore le droit de visite et de saisie. Elle bénéficie également de prérogatives spécifiques à certains impôts ou certaines situations.

Les moyens légaux d'investigation de l'administration

Le droit de communication

Le droit de communication, prévu aux articles L. 81 et suivants du livre des procédures fiscales (LPF), permet à l'administration de prendre connaissance et, au besoin, copie, de documents détenus par des tiers, personnes physiques ou morales limitativement désignées dont les entreprises, les tribunaux, les administrations publiques, *etc.*

Les demandes de renseignements

Les demandes de renseignements sont prévues par l'article L. 10 du LPF. Elles ne sont pas contraignantes, le contribuable pouvant ne pas répondre sans s'exposer à des sanctions.

Les demandes d'éclaircissements et de justifications

Les demandes d'éclaircissements et de justifications sont prévues par l'article L. 16 du LPF pour certaines matières limitativement énumérées. Elles fixent au contribuable un délai de réponse qui ne peut être inférieur à trente jours – deux mois pour les demandes relatives à l'impôt sur le revenu par exemple. Lorsque le contribuable a répondu de façon insuffisante aux demandes d'éclaircissements ou de justifications, l'administration lui adresse une mise en demeure d'avoir à compléter sa réponse dans un délai de trente jours en précisant les compléments de réponse qu'elle souhaite. En cas de défaut ou d'insuffisance de réponse, le contribuable s'expose à une imposition d'office.

Le droit de visite et de saisie, dit aussi « perquisition fiscale »

Le droit de visite et de saisie, autrement appelé « perquisition fiscale » est régi par l'article L. 16 B du LPF. Il s'agit de la mesure d'investigation la plus intrusive à disposition de l'administration fiscale. Celle-ci est soumise à des nombreuses garanties et à un encadrement minutieux compte tenu du risque d'atteinte aux libertés publiques.

Les autres moyens d'investigation

L'administration dispose d'autres moyens légaux d'investigation spécifiques à certains impôts. Par exemple, elle dispose d'un pouvoir d'audition dans le cadre de la lutte contre le travail illégal ou encore d'un droit d'enquête inopiné en matière de facturation de la TVA.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit :

– une **modernisation du droit de communication** dont dispose, l'administration des douanes et des contributions indirectes ;

Article 18

Le présent article prévoit, à l'instar de ce qui existe déjà pour la direction générale des finances publiques (DGFIP), de permettre à l'administration des douanes et des droits indirects la remise des documents demandés par voie dématérialisée et d'en prendre copie, quel qu'en soit le support, lors des contrôles sur place.

– une **simplification du droit de visite et de saisie** en matière fiscale ;

Article 15

Le droit de visite et de saisie permet l'administration de perquisitionner, sur autorisation préalable de l'autorité judiciaire, les locaux du contribuable. L'objet de l'article est d'assouplir les contraintes juridiques qui pèsent sur l'administration tout en préservant l'intégralité des droits de la personne contrôlée. Il est ainsi prévu le recours à une ordonnance unique y compris lorsque les lieux à visiter ressortissent à la compétence de plusieurs juridictions, la simplification de la désignation de l'officier de police judiciaire et la possibilité d'obtenir, en cas d'urgence, une autorisation délivrée par le juge des libertés et de la détention par tout moyen en cas de découverte d'un nouveau lieu à visiter.

– le **renforcement de la lutte contre la fraude fiscale internationale** par la création d'une nouvelle procédure d'audition.

Article 16

Actuellement, l'administration peut auditionner des tiers dans le cadre de :

- certaines procédures relatives à la lutte contre le travail illégal ;
- de l'enquête en matière de facturation de TVA ;
- ou du droit de visite et de saisie.

Le présent article étend ce pouvoir d'audition aux fraudes fiscales internationales ce qui devrait permettre, par exemple, dans le cas d'une entreprise prétendument établie à l'étranger mais réalisant son activité en France, d'auditionner des clients et des fournisseurs situés en France.

4. La vérification des déclarations

L'administration fiscale a pour mission de contrôler les déclarations souscrites par le contribuable.

Les vérifications des déclarations des contribuables

L'administration peut procéder à un contrôle sur pièces d'une déclaration grâce aux informations qu'elle détient et aux investigations qu'elle a entreprises préalablement. Ce contrôle fiscal est dit « interne » car il se déroule du bureau de l'administration. Ce contrôle peut avoir lieu sans que le contribuable en soit informé. Celui-ci n'en a alors connaissance que lorsque l'administration envisage des rectifications.

Le contrôle fiscal est dit « externe » lorsque l'administration exerce son droit de vérification des déclarations directement chez le contribuable.

Le contrôle fiscal externe, plus intrusif, est assorti de nombreuses garanties mises en œuvre dans le cadre de procédures précisément définies par le LPF. Les principales procédures de contrôle fiscal externe sont :

- l'examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) pour les particuliers, prévue à l'article L. 12 du LPF ;
- la vérification de comptabilité pour les contribuables astreints à la tenue d'une comptabilité, prévue à l'article L. 13 du LPF.
- la procédure de contrôle sur demande du contribuable, prévue à l'article L. 13 C du LPF ;
- et la procédure de flagrance fiscale, prévue à l'article L. 16-0 BA du LPF.

Trois nouvelles procédures sont créées pour améliorer la vérification des déclarations :

- une **procédure d'examen de la comptabilité des entreprises** ;

Article 13

Actuellement, la procédure de vérification de comptabilité nécessite un contrôle sur place, sauf accord de l'entreprise pour que le contrôle s'effectue en partie du bureau.

La nouvelle procédure d'examen de comptabilité permettra à l'administration de réaliser un contrôle à partir des fichiers des écritures comptables communiqués par l'entreprise, sans être présente dans les locaux de cette dernière. La facilitation du travail du vérificateur devra avoir pour contrepartie le maintien d'un dialogue authentique avec le contribuable tout au long du processus de contrôle.

– une **procédure d’instruction sur place des demandes de remboursement des crédits de TVA** ;

Article 14

Actuellement, l’instruction d’une demande de remboursement de TVA est généralement effectuée par l’administration depuis ses bureaux. Lorsque le bien-fondé d’une demande adressée par un redevable ne paraît pas évident, l’administration peut certes engager une vérification générale de comptabilité, lui permettant de contrôler sur place les factures et pièces comptables de l’entreprise. Toutefois, cette procédure est longue, car elle nécessite un contrôle plus vaste que celui nécessaire pour instruire la demande de remboursement. Il n’existe pas de possibilité de réaliser un contrôle sur place limitée à la seule demande de remboursement de crédits de TVA.

L’article 14 créé une nouvelle procédure qui permettra d’assurer un examen rapide et exhaustif des demandes de remboursement de crédits de TVA en cas de doute sur sa sincérité. La présence dans les locaux de l’entreprise du contrôleur devrait aussi favoriser le dialogue avec le contribuable.

– une **procédure spécifique de contrôle de la délivrance des reçus fiscaux par les organismes sans but lucratif**.

Article 14

Actuellement, les organismes qui délivrent des reçus fiscaux permettant de bénéficier d’une réduction d’impôt pour dons aux œuvres peuvent faire l’objet d’une vérification de comptabilité générale. Mais il n’existe pas de procédure permettant de limiter le contrôle à la seule régularité des reçus fiscaux.

Le présent article crée une nouvelle procédure permettant de contrôler plus rapidement la concordance entre les montants portés sur les reçus et le montant des dons perçus. Ce contrôle aura lieu sur place ce qui est propice au dialogue avec le contribuable.

Par ailleurs, le **traitement des comptabilités informatisées** fait l’objet de plusieurs aménagements.

Article 13

En l’état du droit, l’administration fiscale peut procéder à des traitements informatiques des données lorsqu’une entreprise tient sa comptabilité à l’aide d’outils informatiques. Le contribuable peut toutefois choisir le mode opératoire des traitements. Dans certains cas, il choisit de procéder lui-même aux traitements demandés, à des fins dilatoires.

Pour y remédier, le présent article prévoit que lorsque le contribuable choisit d’effectuer lui-même les traitements informatiques, il devra remettre à la demande de l’administration une copie des fichiers sur lesquels il va effectuer les traitements de façon à ce que celle-ci puisse effectuer ses propres traitements et les opposer au contribuable. Cet aménagement de la procédure ne remet pas en cause l’existence d’un dialogue avec le contribuable.

Une **réforme des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDIDTCA)** est également prévue.

Article 29

Les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDIDTCA) sont des organismes consultatifs appelés à donner leur avis à l'occasion des litiges opposant l'administration et les contribuables à propos des redressements qui interviennent en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires.

Le présent article prévoit que le ressort de ces commissions ne sera plus départemental. Pour assurer un traitement plus rapide des demandes et une meilleure technicité des intervenants, leur ressort sera aligné sur celui des tribunaux administratifs. Ainsi, le nombre de commissions passera de 101 à 38.

B. LE RECOUVREMENT

1. Le paiement volontaire

Le paiement volontaire demeure fort heureusement le mode de recouvrement le plus courant des impôts. Les modalités de paiement sont réglementées afin de limiter les opérations de manipulations de numéraire par l'administration. Le téléversement obligatoire des impôts recouvrés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'est généralisé pour les entreprises entre 2011 et 2015.

Conformément à cette évolution, le présent projet de loi de finances rectificative prévoit **une simplification et une harmonisation des modalités d'acquittement des créances recouvrées par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**.

Article 28

À l'instar de ce qui existe déjà pour les impôts recouvrés auprès des entreprises par la DGFIP dont l'impôt sur les sociétés et la TVA, le présent article prévoit d'abaisser les seuils du téléversement, aujourd'hui fixés à 5 000 euros, à 1 euro à compter du 1^{er} juillet 2017 pour les redevables de la taxe à l'essieu ainsi que pour les opérateurs du commerce extérieur et du secteur pétrolier bénéficiaires d'un crédit d'enlèvement prévu à l'article 114 du code des douanes.

2. L'exécution forcée

a. De nouvelles dispenses de signature pour la DGFIP

Le recouvrement forcé des impôts par l'administration suppose un titre exécutoire. Il peut s'agir d'un rôle (tel qu'il en existe pour l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, et la taxe foncière) ou d'un avis de mise en recouvrement généralement émis après un contrôle fiscal.

L'émission d'un avis de mise en recouvrement constitue la première étape des poursuites en vue d'un recouvrement forcé des impôts qui ne sont pas perçus par voie de rôle. Pour faciliter cette démarche, l'article 29 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit une **dispense de signature des avis de mise en recouvrement**.

Ce même article prévoit une **dispense de signature des décisions d'admission partielle** ce qui accélérera la restitution des impôts en cas d'acceptation partielle de la réclamation d'un contribuable.

Ces dispenses de signature s'ajoutent à d'autres dispenses d'ores et déjà prévues en l'état du droit concernant, par exemple, les avis à tiers détenteur, les lettres de relance relatives à l'assiette ou au recouvrement, les mises en demeure de souscrire une déclaration ou d'effectuer un paiement, les décisions d'admission totale d'une réclamation et les demandes de documents et de renseignements.

b. La modernisation du recouvrement forcé par les douanes

Le code des douanes, contrairement au LPF, ne comporte aucune disposition organisant le contentieux du recouvrement.

L'article 18 du présent projet de loi de finances rectificative crée une **procédure en matière de recouvrement contentieux des sommes dues en application du code des douanes**, ce qui accroît les garanties du contribuable. Il est ainsi prévu la possibilité explicite, pour le redevable, d'un recours administratif auprès du comptable, dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'acte de poursuite, ce recours administratif pouvant être suivi d'un recours juridictionnel s'il n'a pas abouti à une solution satisfaisant le redevable.

L'article précité instaure également une **procédure d'affectation fiscale** qui permettra à l'administration des douanes et droits indirects d'affecter au paiement des impôts dus par le contribuable les valeurs qui seraient susceptibles de lui être restituées (sommes consignées et objets retenus lors de la constatation d'infractions). Les garanties du contribuable seront préservées par une information préalable et par l'existence d'une voie de recours ouverte durant deux mois pour s'opposer à cette affectation, notamment s'il conteste la dette fiscale.

Enfin, l'article précité ouvre la possibilité de recourir à un avis de saisie spécifique, inspirée de l'avis à tiers détenteur (ATD), pour assurer le recouvrement des **amendes en matière de contributions indirectes**. Actuellement, l'administration des douanes ne peut utiliser l'ATD que pour les amendes douanières. Les comptables doivent procéder à des saisies de droit commun, et notamment recourir à un huissier de justice en vue de la signification d'une saisie-attribution, pour le recouvrement des créances de l'administration en matière de contributions indirectes.

3. Les garanties

L'administration a la possibilité, dans certaines situations, de prendre des garanties pour parer à la défaillance du contribuable.

Par exemple, les entrepositaires agréés de produits énergétiques titulaires d'une autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal de stockage (EFS) doivent fournir à l'administration des douanes et droits indirects une garantie qui couvre les risques fiscaux liés au stockage et à la manipulation des produits énergétiques stockés.

L'article 28 du présent projet de loi de finances rectificative dispense de toute caution solidaire les opérateurs dont le risque fiscal est limité, ou pour lesquels ce risque est déjà couvert par la caution dont l'obtention est déjà obligatoire pour d'autres opérateurs (cas des entrepositaires agréés dits « stockistes »).

C. LES SANCTIONS

1. Les sanctions pour défaut ou insuffisance de déclaration

a. Application d'une majoration de 20 % en cas de défaut ou retard de déclaration pour l'impôt sur le revenu

Le dépôt tardif de la déclaration est passible d'une majoration de 10 % prévue à l'article 1728 du code général des impôts (CGI). Si ce dépôt tardif n'a pas été « spontané » et qu'il intervient dans les trente jours d'une mise en demeure de l'administration, une pénalité supplémentaire de 10 % est prévue à l'article 1758 A du même code. Au total, les pénalités sont donc de 20 % en cas de paiement dans les trente jours d'une mise en demeure ⁽¹⁾.

(1) La majoration atteint 40 % lorsque la déclaration n'est pas déposée ou est déposée plus de trente jours après la mise en demeure (article 1728 du code général des impôts).

Toutefois, par une décision du 26 janvier 2016 ⁽¹⁾, le Conseil d'État a jugé que cette majoration supplémentaire de 10 % ne peut être appliquée qu'à des impositions supplémentaires, à l'exclusion des impositions initiales établies en l'absence de déclaration.

L'article 17 du présent projet de loi de finances rectificative revient sur cette jurisprudence et prévoit d'appliquer, y compris pour les impositions initiales, cette majoration de 10 %. Il simplifie également le dispositif en substituant une seule majoration de 20 % aux deux majorations de 10 %.

b. Un nouveau régime de sanction en cas de défaut de déclaration de la détention de comptes bancaires, de contrats d'assurance-vie ou de trusts à l'étranger

Dans sa décision précitée du 22 juillet 2016, le Conseil constitutionnel a censuré l'amende proportionnelle prévue au IV de l'article 1736 du CGI égale à 5 % du solde créditeur d'un compte non déclaré lorsque le total des soldes créditeurs du ou des comptes à l'étranger non déclarés est supérieur ou égal à 50 000 euros.

L'article 32 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit un nouveau régime de sanction en la matière qui diffère selon que des rectifications d'impositions sont opérées ou non à la suite de la découverte des comptes non déclarés.

En cas de rectifications, les dispositifs d'amendes proportionnelles seraient remplacés par un régime unique de majoration de 80 % de tous les rappels d'impôts liés à un compte bancaire, un contrat d'assurance-vie ou un trust non déclaré, exclusive dans ce cas de toute autre majoration ou amende forfaitaire. La majoration ne pourra toutefois pas être inférieure à 1 500 euros par compte non déclaré – 10 000 euros pour compte ou contrat dans un pays qui n'a pas conclu de convention d'assistance administrative avec la France – et 20 000 euros pour les trusts non déclarés.

En revanche, la seule non-déclaration d'un compte bancaire, d'un contrat d'assurance vie ou d'un trust ne ferait l'objet que de l'amende forfaitaire précitée lorsque les avoirs et revenus afférents ont été déclarés.

c. Disparition des peines planchers en matière de contributions indirectes

En l'état du droit, les infractions en matière de contributions indirectes sont punies d'une amende de 15 à 750 euros, et d'une pénalité proportionnelle dont le montant est compris entre une et trois fois celui des droits, taxes, redevances, soultes ou autres impositions fraudés ou compromis.

(1) Conseil d'État, 26 janvier 2016, n° 377902.

Le juge peut, eu égard à l'ampleur et à la gravité de l'infraction commise ainsi qu'à la personnalité de son auteur, modérer le montant des amendes et pénalités jusqu'au tiers de la somme servant de base au calcul de la pénalité proportionnelle, jusqu'à la moitié en cas de récidive.

Autrement dit, le dispositif actuel prévoit une pénalité financière minimale, au-dessous de laquelle le tribunal ne peut pas descendre.

L'article 19 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit de supprimer ce seuil minimal conformément à ce qui a été effectué, en application de l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2013⁽¹⁾, pour les peines « planchers » en matière douanière.

2. Les sanctions pour retard ou défaut de paiement

a. Le paiement tardif de l'impôt sur le revenu résultant d'un contrôle fiscal

Le paiement tardif de l'impôt sur le revenu est actuellement sanctionné par une majoration de 10 % lorsqu'il est recouvré par voie de rôle, ce qui constitue le cas le plus fréquent. Toutefois, et paradoxalement, une telle pénalité n'est pas prévue lorsqu'il est recouvré par voie d'avis de mise en recouvrement, c'est-à-dire lorsqu'il résulte d'une procédure de rectification ou d'une taxation d'office.

L'article 17 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'application de la majoration de 10 % pour paiement tardif en cas de recouvrement de l'impôt sur le revenu par voie d'avis de mise en recouvrement. Cette mesure a pour objectif de permettre l'application de la majoration pour retard de paiement de 10 % aux créances issues du contrôle fiscal des particuliers.

b. L'intérêt de retard des débiteurs des droits de douane

Actuellement, aucun intérêt de retard n'est appliqué aux débiteurs des contributions indirectes prévues par le code des douanes.

Or, depuis le 1^{er} mai 2016, les débiteurs de droits de douane n'ayant pas payé ceux-ci dans les délais légaux doivent, en application de l'article 114 du code des douanes de l'Union, acquitter un intérêt de retard.

L'article 18 du présent projet de loi de finances rectificative reprend cette procédure en prévoyant d'instaurer également un intérêt de retard pour les débiteurs de contributions indirectes prévues par le code des douanes.

(1) Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2013.

3. Les sanctions pénales

Actuellement, les infractions douanières constituent des délits, dès lors que les marchandises, objet de l'infraction, sont considérées comme « *fortement taxées* ».

Sont définies comme telles par un arrêté du ministre chargé des douanes, les marchandises pour lesquelles l'ensemble des droits et taxes applicables à l'importation représentent plus de 20 % de leur valeur.

L'article 19 du présent projet de loi de finances rectificative propose de modifier le code des douanes afin de supprimer la notion de « *marchandises fortement taxées* » ce qui permet de dépenaliser ces infractions douanières tout en les maintenant dans le domaine contraventionnel.

Dès lors, seules les infractions douanières portant sur des marchandises prohibées à l'importation ou à l'exportation demeureront qualifiées de délit, à l'exception de la contrebande de tabac qui restera un délit.

AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

Au cours de sa séance du mercredi 23 novembre 2016, la commission a entendu M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, je souhaite en votre nom la bienvenue au secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, qui vient nous présenter le projet de loi de finances rectificative (PLFR) adopté en Conseil des ministres vendredi dernier.

Avant de lui passer la parole, je vous indique que nous examinerons ce collectif en commission le mercredi 30 novembre, le matin, l'après-midi et le soir. Le texte sera à l'ordre du jour de la séance publique à compter du lundi 5 décembre.

La Conférence des présidents a prévu hier un examen en nouvelle lecture du projet de loi de finances (PLF) pour 2017 le vendredi 16 décembre à neuf heures trente.

Comme les années précédentes, nous avons par ailleurs été saisis, conjointement au projet de loi de finances rectificative, d'un projet de décret d'avance, qui nous est parvenu ce matin. Associé au PLFR, ce décret est destiné à ouvrir les crédits qui ne peuvent attendre la promulgation du collectif ; il porte notamment, comme de coutume, sur les opérations extérieures (OPEX). Nous l'examinerons mercredi prochain en commission, avant le collectif.

Enfin, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a adopté le 14 novembre son avis relatif au projet de loi de finances rectificative et l'a rendu public vendredi 18 novembre. Il vous a été communiqué par courriel et est par ailleurs à votre disposition dans cette salle.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics. Je vous prie d'excuser l'absence de Michel Sapin ; vous vous doutez qu'un mercredi matin à cette heure, il est en Conseil des ministres.

Je ne commenterai pas la prise position du Sénat sur le projet de loi de finances, mais elle a au moins l'avantage de simplifier l'agenda de votre serviteur... Après l'examen et le vote du projet de loi de finances pour 2017 en première lecture, je remercie l'ensemble des parlementaires et des services qui ont permis aux débats de se dérouler dans de bonnes conditions.

L'épisode qui a conduit le Gouvernement à demander une seconde délibération sur un article très significatif du texte, celui relatif au prélèvement à la source, a donné lieu à une communication assez précoce de l'amendement gouvernemental, ce qui aura au moins ouvert la possibilité à l'ensemble des parlementaires d'y travailler. Je vous concède que ce sont là des conditions un peu particulières, mais ce n'est pas non plus la première fois que nous travaillons ainsi.

La tradition est de déposer au mois de novembre un projet de loi de finances rectificative. Ce texte prolonge le projet de loi de finances pour 2017 par un volet fiscal très substantiel, sur lequel je reviendrai. Il procède également à l'ensemble des ajustements qui permettent de tenir nos objectifs budgétaires en 2016 ; au cours des années récentes, c'est progressivement devenu un des rôles majeurs du collectif de fin d'année.

Ce projet de loi tient compte des éléments nouveaux dont nous avons pu avoir connaissance depuis le dépôt du PLF 2017 et qui ont conduit le Gouvernement à ajuster légèrement sa prévision de croissance pour 2016, à 1,4 %. Cette révision modifie légèrement la décomposition des recettes fiscales mais ne modifie en rien la cible de déficit pour 2016, qui est maintenue à 3,3 %. Les informations comptables dont nous disposons à ce stade de l'année, tant en matière de recettes que de dépenses, confirment en effet que cet objectif sera tenu.

Sur ce point, l'avis du Haut Conseil des finances publiques, qui a eu l'occasion de marquer son indépendance à plusieurs reprises, salue le réalisme et la crédibilité des prévisions et des objectifs du Gouvernement : vous avez pu comme moi relever à plusieurs reprises dans son avis des mots tels que « réalistes » ou « atteignables » alors même que, il y a de cela un peu plus d'un an, le même Haut Conseil, à propos du PLF 2016, faisait état de « risques significatifs », ce qui avait déclenché une campagne de peur et des mouvements inédits de lanceurs d'alerte en tous genres...

M. le président Gilles Carrez. Non rémunérés...

Mme Marie-Christine Dalloz. Et non indemnisés !

M. le secrétaire d'État. Et si vous aviez encore des doutes – je vous sais difficiles à convaincre –, la Commission européenne a publié récemment une prévision de déficit public identique à celle du Gouvernement, à 3,3 %. Contrairement à ce que certains voudraient laisser croire, le sérieux de notre action en matière de maîtrise des comptes publics se trouve donc confirmé. Ce n'est pas servir l'intérêt général que de systématiquement traiter les projets gouvernementaux de mensonges, d'irréalistes, voire de « bidons » – terme que j'ai entendu dans la bouche de plusieurs parlementaires. J'invite chacune et chacun à un peu plus de prudence.

Premier constat : la remise en ordre des comptes publics se poursuit et se traduit à nouveau par une amélioration du solde budgétaire par rapport à celui de l'année précédente. Nous vous présentons un solde à 69,9 milliards d'euros, après une exécution à 70,5 milliards en 2015. Ce solde est même en amélioration de 2,4 milliards par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016. Comme en 2015, l'exécution du budget de l'État sera meilleure que la prévision initiale. Nos prévisions étaient prudentes, en dépit des Cassandre qui prévoient des dérapages sur le solde budgétaire.

Cette remise en ordre des comptes repose sur la maîtrise des dépenses, sans que nous renoncions à financer nos priorités. Comme les années précédentes, et comme Michel Sapin et moi-même l'avons répété lors de la présentation du programme de stabilité ou du débat d'orientation des finances publiques, toutes les dépenses nouvelles sont financées par redéploiement en respectant la cible de dépenses de l'État fixée en LFI.

Concrètement, ce PLFR et le décret d'avance qui vous a été transmis hier mettent en œuvre les redéploiements de crédits qui permettent d'assurer le financement des dépenses non prévues par la LFI. Ces redéploiements, à hauteur de 4,5 milliards au total, complètent

ceux intervenus à l'occasion des deux décrets d'avance de juin et octobre, dont les montants s'élevaient respectivement à un milliard et 700 millions d'euros, et qui avaient notamment permis de financer le plan emploi annoncé en début d'année.

Les dépenses du budget général hors dette et pensions seront strictement tenues au niveau prévu en LFI, à 295,2 milliards d'euros, soit un niveau inférieur de 2,3 milliards d'euros au niveau atteint en 2015 – et ce ne sont pas des prévisions ou du tendanciel, mais de l'exécution. Sur le même champ, la baisse aura été de près de 6 milliards depuis l'exécution 2012, à périmètre constant.

Au sein de cette enveloppe, les priorités du Gouvernement annoncées depuis le vote de la LFI sont intégralement financées. Les aléas ou dépenses qui ne pouvaient être prévus de manière suffisamment précise en début d'année sont également couverts par des économies complémentaires.

S'agissant des priorités, j'ai déjà eu l'occasion de les évoquer en cours d'année, mais je veux ici les préciser. Il s'agit tout d'abord de la politique de l'emploi, pour 300 millions d'euros, l'essentiel du plan emploi ayant déjà été financé en cours d'année par les deux décrets d'avance précédemment évoqués, ainsi que du soutien exceptionnel aux agriculteurs, pour 400 millions.

Nous avons tenu compte de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves que perçoivent les enseignants du premier degré, le tout pour 600 millions d'euros. J'entends dire que ces mesures constituent des dépenses supplémentaires non financées : ces dépenses sont bel et bien inscrites, en 2016, pour la part de 2016, ainsi qu'en 2017, pour la part de 2017.

Nous avons également inscrit les mesures en faveur des jeunes, service civique et bourses de l'enseignement supérieur notamment, pour 200 millions d'euros.

En outre, les principaux aléas à financer sont les suivants. Classiquement, il y a tout d'abord les surcoûts résultant des opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense, pour 800 millions d'euros cette année ; nous avons prévu 460 millions en LFI. La montée en charge plus rapide qu'anticipée de la prime d'activité et l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ont également été financées, à hauteur de 800 millions. Nous avons, par ailleurs, intégré le coût des refus d'apurements par la Commission européenne de certaines aides agricoles, pour 300 millions.

Ces ouvertures de crédits sont d'abord compensées par des annulations à hauteur de 1,7 milliard, essentiellement sur la réserve de précaution que nous avons portée par prudence à un niveau particulièrement élevé en 2016, ce qui nous a donné les leviers nécessaires pour construire ce PLFR. L'ensemble des ministères sont concernés, en tenant compte chaque année d'une analyse fine des dépenses contraintes et des possibilités d'économies ; la ventilation détaillée est bien sûr disponible dans le projet de loi.

Par ailleurs, les prélèvements sur recettes (PSR) seront réduits de 1,9 milliard d'euros, grâce notamment à une sous-exécution du budget de l'Union européenne en 2016, et le plafond des taxes affectées aux opérateurs sera abaissé de 200 millions par plusieurs prélèvements sur fonds de roulement.

Si l'on tient compte, comme chaque année, du fait que les crédits ouverts ne seront pas dépensés à 100 %, nous avons donc un équilibre des ouvertures et des annulations qui permettra de respecter notre cible de dépense en exécution, comme je l'ai indiqué. Nous

assurerons un suivi rapproché de la dépense dans les prochaines semaines pour nous en assurer.

En outre, les économies réalisées sont complétées par des annulations importantes sur la charge de la dette, à hauteur de 2,9 milliards au total. Sur le champ de la norme de dépenses, y compris dettes et pensions, nous ne sommes pas en stabilité mais en baisse, puisque 3,1 milliards d'euros d'économies sont constatées par rapport à la LFI. Ces économies sur la charge de la dette, parfois tournées en dérision en affirmant qu'il s'agit d'économies de constatation, ne sont pas le fruit du hasard : elles traduisent la confiance que nous font les investisseurs. Preuve, une nouvelle fois, que les résultats sont là : nous continuons de maîtriser la dépense, comme nous le faisons depuis 2012 ; et nous ne vous cachons rien.

M. Charles de Courson. Heureusement !

M. le secrétaire d'État. Nous vous avons annoncé de nouvelles priorités en cours d'année 2016 et un financement par redéploiements : vous en trouvez ici la traduction concrète. Et financer ces priorités ne nous empêche pas de respecter notre trajectoire et les engagements pris en LFI.

S'agissant des recettes et des comptes spéciaux, les recouvrements sont en phase avec ce que nous vous présentons. Des ajustements ont été opérés, à la baisse sur les recettes fiscales, presque exclusivement au titre de l'impôt sur les sociétés, et à la hausse pour les recettes non fiscales et le solde des comptes spéciaux, mais en restant très prudent sur le cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés, dont on connaît l'extraordinaire volatilité.

Ce sont des évolutions que nous avons annoncées dès la présentation du PLF 2017 et les chiffres ont peu varié, sauf pour intégrer l'opération exceptionnelle de recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD), du reste globalement neutre sur le solde. Et je rappelle que le niveau des recettes fiscales tient compte de l'allègement de l'impôt sur le revenu à l'entrée de barème en 2016 et de la deuxième tranche du pacte de responsabilité.

Des dépenses tenues, des recettes atteintes : cela se traduit donc par un solde budgétaire qui s'améliore et la confirmation de l'objectif de déficit public à 3,3 %.

Ce projet de loi de finances rectificative comprend également plusieurs dispositions fiscales importantes.

Je voudrais tout d'abord évoquer celles qui concernent la lutte contre la fraude, qui a été combattue sans relâche sous ce quinquennat, grâce à la mobilisation des administrations, mais aussi à plus de soixante-dix mesures législatives spécifiques adoptées depuis 2012. Les résultats sont là : 21,2 milliards d'euros de redressements fiscaux en 2015, contre 16 milliards en moyenne du temps de nos prédécesseurs. Une différence d'un tiers, ce n'est pas rien...

Les résultats enregistrés nous encouragent à prolonger notre action dans ce domaine. L'enjeu est fondamental pour l'autorité comme pour l'efficacité de la puissance publique. C'est pourquoi, afin d'amplifier cette lutte, et conformément à ce qui a été annoncé lors du Comité national de lutte contre la fraude du 14 septembre dernier, le PLFR pour 2016 comporte de nouvelles mesures qui renforceront l'efficacité du contrôle fiscal tout en garantissant au contribuable une plus grande prévisibilité.

La première d'entre elles concerne la mise en place d'une procédure de contrôle fiscal réalisée à distance à partir de la comptabilité dématérialisée des entreprises. Ainsi, sans

que soit rompu le dialogue entre l'administration et le contribuable, l'entreprise bénéficiera d'un contrôle allégé n'impliquant pas la présence quotidienne du vérificateur, lequel pourra se focaliser sur les risques précisément identifiés.

Dans le même esprit, et toujours dans le souci d'adapter nos modes d'intervention à la réalité des enjeux, nous proposons un contrôle spécifique et sur place des remboursements de crédits de TVA, qui sont un vecteur important de fraude. L'administration sera tenue par un délai de soixante jours de traitement de ces demandes pour limiter la durée d'impact sur la trésorerie de l'entreprise.

Les enjeux financiers liés au mécénat sont considérables. Le Gouvernement en a pris la mesure et a décidé de créer une procédure spécifique de contrôle des documents délivrés par les associations pour ouvrir droit aux avantages fiscaux sur les dons. Cette procédure permettra de vérifier que les montants indiqués sur les reçus fiscaux sont corrects. Je précise que cette disposition a préalablement été présentée au Haut Conseil de la vie associative, qui en a approuvé le principe.

Dans la lutte contre la fraude, notamment à l'échelle internationale, un accès rapide à l'information est déterminant. C'est pourquoi, en écho à l'initiative de votre assemblée sur les « aviseurs », l'administration pourra désormais entendre officiellement des témoins de fraude fiscale internationale et utiliser le résultat de ces auditions.

Enfin, nous prévoyons de nouvelles dispositions afin d'amplifier la lutte contre l'optimisation en matière d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Le PLF prévoit déjà de contrer les montages qui, de façon tout à fait artificielle, augmentent le plafonnement de cet impôt. Certains abus ayant également été constatés sur l'exonération des biens professionnels, nous proposons dans ce projet de loi de finances rectificative les dispositions qui permettent d'y mettre fin.

Ce texte trouve également des réponses appropriées à différentes décisions du Conseil constitutionnel, et ce principalement sur deux points.

D'une part, les contribuables qui ne déclaraient pas un compte à l'étranger étaient jusqu'ici soumis à une amende, indépendamment d'un éventuel redressement fiscal. Cette amende était exprimée soit en montants forfaitaires soit en proportion des avoirs : 5 % lorsqu'ils dépassaient 50 000 euros. Le Conseil constitutionnel a récemment censuré cette amende proportionnelle. La non-déclaration d'un compte à l'étranger restant une infraction grave, les pénalités fiscales en cas de redressement effectif seront désormais automatiquement de 80 % si les fonds figurent sur un compte non déclaré à l'étranger, contre 40 % la plupart du temps aujourd'hui.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a censuré, pour rupture du principe d'égalité, l'exonération de la taxe de 3 % dont bénéficiaient les groupes fiscalement intégrés. J'ai lu trop d'erreurs d'interprétation sur ce point : rappelons que le Conseil n'a pas censuré la taxe de 3 %, contrairement à ce qu'ont écrit certains observateurs ; il a seulement supprimé l'exonération de cette taxe pour les groupes fiscalement intégrés – les filiales de groupes étrangers détenues dans des conditions comparables en étaient privées. Nous avons jusqu'au 1^{er} janvier pour corriger les choses, faute de quoi l'État se retrouverait à percevoir des recettes disproportionnées par rapport aux capacités des acteurs économiques. Pour épargner aux grandes entreprises françaises une hausse d'impôt de 3,6 milliards, tout en respectant le principe d'égalité, l'exonération sera étendue, si vous l'acceptez, aux distributions des filiales françaises de groupes étrangers dès lors que le critère de détention de 95 % sera respecté. La neutralité budgétaire de cette réforme est assurée par la création

d'un acompte de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sur les très grandes entreprises et elles seules.

Ce projet de loi renforce également nos politiques publiques en matière de développement économique, de logement et d'environnement. Je ne citerai que deux mesures à cet égard. Ce PLFR met en place le compte PME innovation (CPI), qui vise à inciter les entrepreneurs vendant les titres de leur société à réinvestir le produit de leur vente dans des PME ou des entreprises innovantes et à les accompagner, en apportant à la fois leurs capitaux, leur expérience d'entrepreneur et leurs réseaux. La contrepartie fiscale de cet accompagnement sera un report de la taxation des plus-values, jusqu'à la sortie du compte, avec une compensation entre les plus-values et les moins-values.

Suivant les orientations de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, ce PLFR fixe aussi une trajectoire jusqu'en 2025 de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Il est particulièrement utile de donner une visibilité à moyen terme aux opérateurs économiques, comme nous l'avons fait avec la contribution climat-énergie.

Voilà une présentation aussi synthétique que possible de ce texte très riche qui entend poursuivre les réformes, soutenir la croissance et contribuer au redressement de nos comptes publics.

M. le président Gilles Carrez. Merci, monsieur le secrétaire d'État.

Pour gager les ouvertures de crédit importantes, à hauteur de quelques 5 milliards d'euros, sans tenir compte de la recapitalisation de l'AFD, opération totalement neutre, y compris en termes budgétaires, puisqu'il s'agit de transformer un prêt en fonds propres, sont prévus une diminution de la charge de la dette de 2,9 milliards – est-ce que cela se reproduira dans l'avenir ? –, des économies très significatives au niveau des prélèvements sur recettes, qu'il s'agisse de l'Union européenne, pour 1,2 milliard, ou des collectivités territoriales, pour 700 millions – est-ce que c'est structurel ? –, ainsi que quelques prélèvements ponctuels de fonds de roulement sur divers opérateurs, pour 200 millions. Autrement dit, vos ouvertures de crédits sont gagées, l'équilibre est assuré, mais on peut s'interroger sur la pérennité et le renouvellement de quelques gages.

Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale. Comme tout projet de loi de finances rectificative, au côté d'une partie budgétaire, dont la matière est formée par les réajustements proposés par rapport à la loi de finances initiale, celui-ci comporte un certain nombre d'autres articles – en l'occurrence, une dizaine sur quarante-quatre – dédiés à des procédures fiscales. Or nous n'avons pas, à ce stade, les évaluations préalables des articles fiscaux, qui engagent pourtant un certain nombre de réformes importantes. Vous n'êtes pas sans savoir, monsieur le secrétaire d'État, qui avez vous-même été rapporteur général, que nos délais sont très serrés.

Ce PLFR acte la création du CPI. La question des seuils ayant suscité des discussions, et nous avons, les uns et les autres, vu circuler plusieurs moutures. Pourriez-vous nous détailler ce qui est finalement envisagé ?

Par ailleurs, si vous proposez une poursuite de la trajectoire d'évolution de la TGAP pour le stockage des déchets, l'évolution proposée s'arrête en 2017 quand il s'agit de leur traitement thermique. Y a-t-il une raison particulière à cela ? Est-ce appelé à évoluer par la suite ? Et quelles sont les conséquences, notamment financières, des dispositions que vous

prenez en matière de TGAP pour les collectivités locales ? Existe-t-il une évaluation ? Le cas échéant, pouvez-vous nous la transmettre ?

J'en viens aux aspects budgétaires.

En page 13, dans l'exposé général des motifs de ce projet de loi de finances rectificative, vous indiquez que le déficit budgétaire s'améliore de 2,4 milliards d'euros, mais, par rapport à la loi de finances initiale, les recettes fiscales sont en baisse de 2,6 milliards d'euros, tandis que les dépenses en hausse de 2,3 milliards d'euros. L'amélioration du solde budgétaire provient du solde positif – 5,8 milliards d'euros – des comptes spéciaux. Pourriez-vous nous en préciser le détail ?

La mission *Défense* est l'objet tout à la fois d'ouvertures et de fermetures de crédits pour des montants équivalents, de l'ordre de 700 millions d'euros. Pourriez-vous nous préciser ce qu'il en est ?

Enfin, pourriez-vous nous rappeler ce qui a fondé l'opération de recapitalisation à hauteur de 2,4 milliards d'euros de l'AFD ? Comment est-elle comptabilisée en termes budgétaires et en termes « maastrichtiens » ? Il y a parfois des écarts entre les deux.

M. Dominique Lefebvre. Merci, monsieur le secrétaire d'État, pour cette présentation. Chargé de présenter la position du groupe Socialiste, écologiste et républicain, je m'en tiendrai à l'essentiel.

Comme l'a rappelé la Rapporteuse générale, ce PLFR comporte deux volets. Les mesures fiscales visent essentiellement à lutter contre la fraude fiscale ; bien évidemment, notre groupe s'en félicite. Nous en débattons – nous en avons d'ailleurs déjà débattu la semaine dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances –, mais les dispositions proposées viennent compléter le bilan, tout à fait positif, de l'actuelle majorité dans ce domaine, qui a toujours eu le souci de prendre des mesures opérationnelles plutôt que des mesures d'affichage, qui peuvent parfois susciter l'intérêt, mais qui, si elles n'ont pas d'effets pratiques, peuvent poser problème.

L'objectif d'un déficit de 3,3 % du produit intérieur brut (PIB) sera tenu, vous l'avez dit, et la Commission européenne en convient, de même que le Haut Conseil des finances publiques. Voilà qui purge une partie du débat habituellement ouvert par le président de la commission des finances et par nos collègues de l'opposition : « Les objectifs seront-ils atteints ? » Nous en débattons au cours des prochains mois : reste qu'ils l'ont été en 2015, ils le seront en 2016, et ils le seront également en 2017, pour peu que nous nous donnions une discipline budgétaire, autrement dit que nous ne laissions pas les recettes s'évaporer n'importe comment ni les dépenses dériver. Ayant présidé un certain nombre de commissions élargies, lors de l'examen du PLF, j'ai entendu de nombreux collègues, pas simplement de la majorité, réclamer des crédits supplémentaires – pour l'aide au développement, pour l'agriculture, pour le sport, *etc.* J'attends de voir ce qui peut être fait et dit...

À entendre le président Carrez, nous nous en sortons parce que nous faisons des économies sur la dette et sur le PSR opéré au profit de l'Union européenne (PSR-UE). Il y a deux questions à clarifier. Tout d'abord, avons-nous fait des économies ou avons-nous tout simplement été prudents ? Nous avons tout simplement fait le choix d'inscrire des crédits dont nous savions qu'ils ne seraient probablement pas consommés ; ce faisant, nous nous en sommes tenus à une attitude prudente, notamment à propos de la dette et des taux – la perspective d'une remontée des taux n'est plus à exclure. Mais dès lors que nous disposions, à la fin, d'une marge de manœuvre connue, c'était une bonne chose de l'utiliser. Ensuite, se pose effectivement la question des montants, et cela vaut aussi pour le prélèvement sur recettes de l'Union européenne. Quelle est la trajectoire du PSR-UE pour les prochaines

années ? Va-t-il remonter ou non par rapport aux crédits inscrits en PLFR pour l'année 2016 et en PLF pour l'année 2017 ?

Pour notre part, nous avons toute raison d'être satisfaits de ce projet de loi de finances rectificative.

Enfin, à croire les journaux, on n'aurait jamais vu de redéploiements aussi importants. Mais sur ces 7 milliards d'euros, précisons qu'ils incluent une recapitalisation de 2,4 milliards d'euros, qui est neutre, et que l'on travaille, en bonne gestion, avec la réserve de précaution. Le reste relève d'un débat que nous aurons au cours des prochains mois sur les orientations des politiques publiques et leurs conséquences.

M. Hervé Mariton. M. le secrétaire d'État a évoqué l'avis du Haut Conseil des finances publiques, mais celui-ci indique que même un taux de 1,4 % se situe encore dans le haut de la fourchette des prévisions disponibles...

Par ailleurs, si le Gouvernement a révisé l'hypothèse de croissance pour 2016, il ne révisé pas celle retenue dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2017.

M. Dominique Baert. On est en PLFR, pas sur le PLF...

M. Hervé Mariton. Il y a pourtant un lien entre les deux... Je n'ai pas usé, dans la discussion du PLF pour l'année 2017, de l'argument de l'insincérité, car je vous rejoignais sur ce point, monsieur le secrétaire d'État : il faut bien peser ses mots. Cependant, si le Gouvernement, tout en restant ambitieux, juge aujourd'hui nécessaire de réviser l'hypothèse de croissance retenue pour l'année 2016, ne devrait-il pas, à la fois d'un point de vue technique, par lucidité et par cohérence, réviser aussi l'hypothèse retenue pour 2017 ? Autrement dit, l'argument de l'insincérité, que nous nous interdisions d'utiliser jusqu'à présent, ne revient-il pas à la surface dès lors que le Gouvernement ne tire pas pour 2017 les conséquences de ce qu'il assume pour 2016 ? C'est le point qui me paraît important à ce stade du débat. J'attends que le Gouvernement s'explique, d'autant que cela peut poser le problème de la constitutionnalité du PLF pour 2017.

M. Charles de Courson. J'ai trois grandes questions à poser au Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Et combien de sous-questions ?

M. Charles de Courson. Vous allez voir : c'est assez fin...

Premier point, le projet de loi de finances rectificative se fonde sur une hypothèse de croissance du PIB que le Gouvernement a ramenée de 1,5 % à 1,4 %. Puis-je vous lire, chers collègues, ce que dit le Haut Conseil des finances publiques de cette révision à la baisse, à mon avis insuffisante ? « *Le Haut Conseil constate que la prévision de croissance du Gouvernement, révisée de 1,5 à 1,4 % pour 2016 se situe encore dans le haut de la fourchette des prévisions disponibles.* » Effectivement, celles-ci tournent plutôt autour de 1,2 % ou 1,3 % ; une hypothèse de 1,4 % est donc plutôt au sommet de la fourchette. Jusqu'à présent, le Gouvernement retenait la moyenne du consensus, ce qui me paraît raisonnable ; je l'en avais d'ailleurs félicité. En l'occurrence, cette moyenne est de 1,3 %, les hypothèses les plus basses étant de 1,2 %. Le Haut Conseil critique encore plus fortement la non-révision de l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % pour l'année 2017 : « *Le Haut Conseil confirme l'appréciation qu'il a portée dans son précédent avis sur les prévisions du PLF 2017.* »

Deuxième point, ce projet de loi de finances rectificative inclut-il l'ensemble des dépenses auquel l'État doit faire face ? Lors de l'examen des crédits de la mission

Agriculture du budget pour 2017, M. Le Foll nous avait dit que la traduction budgétaire des mesures du dernier plan de soutien à l'agriculture figurerait dans le projet de loi de finances initiale pour 2017, mais je ne l'y ai pas trouvée. Peut-être n'ai-je pas suffisamment cherché... Et je ne vois rien non plus, ni dans le projet de loi de finances initiale pour 2017 ni dans ce projet de loi de finances rectificative pour l'année 2016, sur la recapitalisation d'Areva, qui devait normalement intervenir en janvier. Il y en a quand même pour 4 à 5 milliards d'euros et, soit dit en passant, c'est, pour partie, une dépense publique pure au sens « maastrichtien » : on ne peut considérer que la totalité de cette somme soit une vraie recapitalisation, il s'agit aussi de couvrir des pertes accumulées.

Troisième observation, sur le financement de ces 7 milliards d'euros de dépenses, dont il faut certes retrancher 2,4 milliards d'euros qui correspondent à la transformation d'une dette de l'AFD en capitaux propres. Restent donc à financer 4,6 milliards d'euros de dépenses, auxquels s'ajoutent 2,6 milliards d'euros de pertes de recettes fiscales, soit un total de 7,2 milliards d'euros.

Analysons les moyens mis en face de ces dépenses. Nous avons 2,9 milliards d'euros de baisse des intérêts, parce que, pour l'État, maintenant, s'endetter rapporte, mais cela ne peut durer : la Réserve fédérale américaine a annoncé qu'elle allait remonter ses taux directeurs ; le problème est de savoir à quelle vitesse. Autrement dit, ce n'est pas une vraie économie, mais une économie de constatation, à la faveur d'un phénomène qui va s'inverser. Viennent ensuite 300 millions d'euros d'anticipation de la recette de la C3S dès 2016 en augmentant l'acompte. S'ajoutent 200 millions d'euros de prélèvements sur trois caisses d'organismes publics, dont l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), opérations par nature non reductibles, et la révision, à hauteur de 800 millions d'euros, des versements aux collectivités territoriales au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), liée à la chute de leurs investissements – nous vous en avons prévenu, et en voilà la traduction dans le FCTVA. C'est la conséquence d'une politique qui n'est pas forcément durable. Et pour terminer, 700 millions proviennent de la vente de bandes de fréquence, opération elle aussi non reductible. Et je ne parle pas du « *Brexit* » qui nous affectera probablement aussi de ce point de vue : le Royaume-Uni étant contributeur net de l'Union européenne à hauteur de 7 milliards d'euros, on peut s'attendre à une remontée du prélèvement sur recettes à partir de 2018. Tout cela fait 6,1 milliards d'euros, mais où sont donc les économies réelles et permanentes ? C'est cela qui m'inquiète beaucoup. *Grosso modo*, ce sont, pour l'essentiel, des mesures non reductibles. Que répondez-vous à cela, monsieur le secrétaire d'État ?

M. Joël Giraud. Ma première question porte sur les paradis fiscaux, plus particulièrement sur le Panama. M. Michel Sapin avait déclaré qu'en 2016 la France serait « *très attentive à l'évolution des échanges avec le Panama* » : « *La coopération aux demandes d'information des autorités françaises n'est aujourd'hui pas satisfaisante et la France veillera à la mise en œuvre effective des engagements de coopération pris au mois d'octobre 2015 au Forum mondial, par cet État.* » Rappelons qu'à la fin du précédent quinquennat, à la fin de l'année 2011, la France avait ratifié une convention fiscale avec le Panama, alors encore classé sur la liste des États non coopératifs de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), qui n'est pas franchement une organisation de gauchistes. La ratification de la convention, qui avait été promise à l'ancien Président de la République Ricardo Martinelli – un homme d'affaires particulier, dirons-nous –, avait permis à cet État de sortir de notre liste des paradis fiscaux, malgré une législation interne qui n'était pas encore tout à fait à la hauteur. Pourquoi donc la France a-t-elle attendu 2016 pour réinscrire Panama dans la liste des États non coopératifs ? Quels résultats avez-vous obtenus ces derniers mois ? Et j'aimerais bien que ne se reproduise pas ce qui s'est produit avec Jersey et les Bermudes : on ne peut pas retirer un pays de la liste au

bout de six mois si l'on veut évaluer sérieusement les progrès accomplis et vérifier la réalité de la coopération. Évitions de ressortir le Panama de la liste en 2017...

Cette question me paraît d'autant plus pertinente que le Panama figure sur la liste des trente États non coopératifs dressée par l'Union européenne, dite « liste Moscovici », alors que la liste établie par la France, qui se fonde pourtant sur les mêmes évaluations, n'en retient que huit.

Ma seconde question est relative à la prise en compte de ce que j'appelle notre effort de guerre au sein de l'Union européenne. Ce qui m'inquiète, ce n'est pas que le Haut Conseil nous décerne un satisfecit ou non, mais le fait que nos dépenses de défense et de maintien de la paix ne soient toujours pas prises en considération, notamment dans le calcul du déficit structurel, alors qu'elles profitent à l'ensemble de l'Union européenne et découlent du traité.

Une proposition de résolution européenne en ce sens, déposée par la majorité, a été adoptée, et le sujet a également été évoqué lors de récentes primaires. Où en sont vraiment les négociations ? Elles devaient s'ouvrir en 2015. Le Gouvernement maintient-il la pression à Bruxelles ou a-t-il lâché prise ?

M. Nicolas Sansu. Je suis toujours aussi surpris de l'ampleur que peut prendre le débat sur l'hypothèse de croissance retenue : 1,4 % ou 1,5 % ? Ce qui intéresse nos concitoyens, c'est de savoir si la croissance, fût-elle de 1 %, crée des emplois, de l'activité ou pas. C'est à mon sens la seule question qui vaille. On peut avoir des modèles de croissance différents : une croissance de 2 % peut ne pas créer d'emplois, une croissance de 1 % peut en créer.

Je ne reviens pas sur la philosophie générale du PLFR, qui s'intègre dans le prolongement des autres lois de finances. Bien sûr, la maîtrise des dépenses est assurée et les comptes présentés sont réalistes et exacts. Arrêtons de jouer et de surjouer sur ces questions ! Et si le Gouvernement a fait de la ligne des 3 % un horizon indépassable, cela ne semble pas le cas de tout le monde, si j'ai bien compris un certain nombre de programmes... Chacun doit balayer devant sa porte.

Nous serons très vigilants, comme l'a dit notre collègue Giraud, sur les dispositifs de lutte contre la fraude fiscale. Ce quinquennat aura permis d'avancer. Entre nous, un certain nombre de points sont toujours l'objet de débats, mais, très clairement, les dispositions présentées nous agréent.

Comme l'a souligné Charles de Courson, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et au titre du FCTVA sont révisés à la baisse de 800 millions d'euros. Cela montre à quel point l'investissement public local s'est bel et bien effondré ! Ce n'est pas une bonne nouvelle pour le pays : c'est notre patrimoine commun qui en pâtit.

Par ailleurs, des dispositions prises en loi de finances initiale pour 2016 posent de vrais problèmes. Nous en avons parlé lors de l'examen des articles non rattachés du projet de loi de finances pour 2017. Je songe aux exonérations dont bénéficient les offices de l'habitat et les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, mais nous avons le même problème avec la hausse du revenu fiscal de référence : c'est une très bonne chose pour nos vieilles mamies et nos vieux papys pauvres, mais cela affecte les communes les plus en difficulté. L'absence de compensation des effets pour les communes de l'article 75 de la loi de finances pour 2016 pose problème. Notre Rapporteuse générale, Valérie Rabault, prévoyait dans son rapport une érosion de 2 % des bases de taxe d'habitation, mais les disparités sont telles que ce sont les

collectivités les plus pauvres, ou en tout cas celles qui accueillent les vieux pauvres, qui sont aujourd'hui mises en difficulté – ce n'était pourtant pas l'objectif du législateur !

M. le secrétaire d'État. Je veux revenir sur la question de la sincérité, même si on se défend d'employer le mot, et sur les conséquences en 2017 et 2018 des choix qui peuvent être faits dans le cadre de ce projet de loi de finances rectificative. En lisant *Les Échos* ce matin, je suis tombé de ma chaise : j'avais entendu les partisans de M. Fillon – mais, monsieur le président, vous en êtes depuis la première heure, vous au moins – soutenir, toutes choses égales par ailleurs, que le déficit serait en 2017 de 4,7 % du PIB. Nous nous en étions tous les deux expliqués lors d'une interview croisée accordée à Patrick Roger du *Monde*. Je vous avais dit que c'était complètement fantaisiste.

M. le président Gilles Carrez. Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit !

M. le secrétaire d'État. Je ne répéterai pas les propos que vous aviez alors tenus, monsieur le président, mais je les avais qualifiés de totalement fantaisistes.

La réponse à cette question de la sincérité, mesdames et messieurs les députés, est dans l'avis de la Commission européenne : « À *politique inchangée*, le déficit sera de 2,9 %. » Certes, ce n'est pas 2,7 %, mais c'est très inférieur à 4,7 %. Et dans ses prévisions, que nous avons évidemment examinées à la loupe, la Commission ne prend pas en compte un certain nombre d'économies que nous avions prévu de faire mais dont nous doutions de la faisabilité – notamment celles qui concernent l'Unédic, pour 1,6 milliard d'euros. Malgré cela, au terme de son analyse, elle estime que le déficit sera limité à 2,9 % du PIB. Et vous prétendez que le déficit sera de 4,7 % ! Cela n'a pas de sens.

M. Charles de Courson. Je n'ai jamais dit cela.

M. Hervé Mariton. Qui le dit ?

M. le secrétaire d'État. Je lis la presse, j'écoute la radio, je regarde la télévision, monsieur Mariton. J'ai d'ailleurs noté que le discours a changé depuis : dans *Les Échos* de ce matin, on ne parle plus que de 3,5 % ou de 3,2 % – on n'aurait jamais parlé de 4,7 % ! J'ai aussi regardé sur internet les prévisions du programme du parti Les Républicains – il est vrai que tout le monde l'a oublié –, ou les chiffres donnés dans le cadre de la campagne de M. Fillon. Ils sont du même ordre de grandeur. Soyons sérieux ! Nous ne servons pas la cause de la crédibilité de la parole de l'État, quels soient ceux qui le gèrent, en tenant ce genre de discours.

M. Hervé Mariton. Pour ma part, je n'ai employé de tels chiffres dans aucune de mes interventions sur les questions budgétaires !

M. le secrétaire d'État. Je vise l'ensemble des députés présents – et même des absents...

Madame la Rapporteuse générale, les évaluations préalables sont prêtes. Elles seront transmises ce matin. Vous aurez donc un peu de temps d'ici à l'examen du texte – cela vous laisse un délai plutôt convenable pour les étudier ; on a connu pire, même si on a aussi probablement connu mieux.

L'expérience nous a tous appris que les projets du Gouvernement peuvent être amendés ; mais, en tout cas, pour ce qui concerne le compte PME innovation, le projet du Gouvernement ne prévoit pas de seuil supérieur : on peut mettre sur ce compte tout l'argent

qu'on veut, que ce soit 100 000 euros, 10 millions, un milliard... Il n'y a pas de plafond. Pour faire entrer les titres dans le CPI et bénéficier de l'avantage fiscal, il faudra ou bien avoir été dirigeant ou salarié pendant au moins vingt-quatre mois et avoir détenu au moins 10 % du capital ou des droits de vote, ou bien avoir détenu plus de 25 % du capital ou des droits de vote. L'investisseur devra soit être dirigeant de la société au capital desquelles les liquidités sont employées, ou membre de son conseil d'administration, soit signer une convention d'accompagnement aux termes de laquelle il s'engage à fournir à l'entreprise des conseils à sa demande et à titre gratuit. Je sais d'ores et déjà que cela donnera lieu – c'est normal – à des débats.

Par ailleurs, nous préférons que l'évolution de la TGAP suive chaque année les progrès des techniques utilisées, et ajuster ainsi la partie « traitement thermique » – la précédente trajectoire, sur 2013-2015, concernait les seuls déchets. Quant aux effets sur les collectivités locales, avec les améliorations technologiques, le principe d'une taxe incitative permet de ne pas alourdir la charge pour les collectivités. La preuve en est qu'aujourd'hui on paie 16,10 euros la tonne en moyenne, alors que le taux de base est de 30 euros la tonne, ce qui montre que la valorisation des déchets progresse – et c'est précisément l'objectif de la TGAP.

La recapitalisation de l'AFD, d'un montant de 2,4 milliards d'euros, n'a pas d'impact budgétaire, ni d'impact sur les finances publiques au sens « maastrichtien ».

Nous pourrions répondre précisément à votre question sur les comptes spéciaux, madame la Rapporteuse générale, lors d'une rencontre avec vos collaborateurs ou au cours de la séance.

En ce qui concerne les crédits de la défense, nous avons inscrit 450 millions d'euros de dépenses au titre des OPEX, mais elles coûteront 685,8 millions d'euros de plus, soit un peu plus de 1,1 milliard d'euros au total. Quant aux opérations intérieures liées aux attentats (OPINT), elles coûteront 145,2 millions d'euros de plus que prévu initialement, ce qui nous amène bien au montant total de 830 millions d'euros que nous avons inscrit dans nos documents.

Beaucoup sont intervenus sur la couverture, pérenne ou non, de telle ou telle dépense. Les dépenses supplémentaires – hors dette et pensions – entraînent l'inscription de 4,5 milliards d'euros supplémentaires – ce qui correspond bien, aux arrondis près, aux 7 milliards d'euros évoqués, moins les 2,4 milliards d'euros de recapitalisation de l'AFD. Elles sont compensées par 1,7 milliard d'euros d'annulations de crédits, 1,9 milliard d'euros de révision à la baisse du prélèvement sur recettes, 0,2 milliard d'euros prélevés sur les fonds de roulement et 0,7 milliard d'euros de sous-exécution des crédits ouverts. Ce qui nous amène bien à 4,5 milliards d'euros, monsieur de Courson ! Et je ne tiens pas compte dans ce calcul de la moindre charge d'intérêts de la dette publique. Certes, toutes les ouvertures ne sont pas des dépenses pérennes, non plus que les annulations. Les dépenses pérennes ont été intégrées en base dans le projet de loi de finances pour l'année 2017 ; les autres n'ont pas été reprises.

En ce qui concerne le PSR-UE, les crédits budgétés étaient de 20,16 milliards d'euros dans la LFI pour 2016 ; dans le PLFR, ils s'élèvent à 18,998 milliards d'euros ; dans le PLF pour 2017, à 19,082 milliards. Nous réévaluons les chiffres en fonction des données disponibles, selon les dernières décisions modificatives du budget de l'Union européenne.

Monsieur Mariton, la croissance a été affectée en 2016 par un certain nombre de facteurs exceptionnels – grèves, attentats, récoltes particulièrement mauvaises – dont nous

espérons qu'ils ne se reproduiront pas en 2017, année pour laquelle la Commission européenne prévoit d'ailleurs une accélération de la croissance. Cela étant, il ne faut ni surestimer ni sous-estimer l'impact de la croissance sur les déficits budgétaires : l'expérience nous a appris que ce n'était pas aussi automatique que cela.

Monsieur de Courson, vous avez cité l'avis du Haut Conseil des finances publiques, mais à chaque fois, vous vous êtes arrêté avant de lire la phrase suivante... Ainsi, si le Haut Conseil estime que notre prévision de croissance pour 2016 se situe « *dans le haut de la fourchette* », vous oubliez de préciser qu'il ajoute que cette prévision est néanmoins « *atteignable* ». De même, concernant les prévisions d'inflation, d'emploi et de masse salariale, il les juge « *réalistes* », tout comme il juge réaliste la prévision de déficit de 3,3 points de PIB en 2016. Encore faut-il avoir une lecture complète pour avoir une lecture exacte...

Monsieur Giraud, vous m'avez interrogé sur Panama, que nous avons inscrit sur la liste noire : avons-nous aujourd'hui assez d'éléments pour l'en retirer ? La réponse est non. Sur les quarante demandes de renseignements concernant des dossiers panaméens que nous avons formulées, nous n'avons eu que vingt-cinq réponses qui, presque toutes, se sont révélées insuffisantes. Nous avons conditionné la sortie de Panama à plusieurs éléments : d'abord, un engagement clair sur l'échange automatique d'informations ; ensuite, des réponses précises aux demandes que nous faisons ; enfin, la révision de la convention bilatérale sur la clause d'échange sur demande. Comme nous n'avons obtenu satisfaction sur aucun de ces points, Panama reste donc sur la liste noire et ce, malgré la reprise du dialogue. Et, si nous ne l'avons pas inscrit sur la liste avant le 8 avril, c'est tout simplement que les Panaméens s'étaient engagés à agir ; et comme ils n'en ont rien fait, nous les avons inscrits...

Le pacte de consolidation et de refinancement des exploitations agricoles se traduit en termes budgétaires par 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour la Banque publique d'investissement (BPI), inscrits dans le PLFR pour 2016 ; le reste est financé sur enveloppe. Le coût budgétaire global dépendra évidemment du nombre de recours aux dispositifs du pacte – année blanche, prêts de trésorerie –, pas toujours aisés à mettre en place, me dit-on.

Monsieur Sansu, vous insistez sur le fait que la croissance doit créer de l'emploi. Je rappelle que notre économie a créé plus de 150 000 emplois cette année, malheureusement plus que compensés par les nouveaux arrivants sur le marché du travail, beaucoup plus nombreux que ceux qui le quittent. Et ces arrivées seront plus nombreuses encore si on supprime 300 000 ou 500 000 postes de fonctionnaires, comme certains le préconisent ; mais c'est un autre débat...

Pour ce qui concerne la base des valeurs locatives, vous étiez présent lorsque l'Assemblée s'est prononcée, et vous savez donc que le Gouvernement s'en est remis à la sagesse des députés.

Quant aux effets des exonérations dont bénéficient les personnes âgées, il me semble nécessaire, pour la bonne information de tous, que nous précisions les choses par écrit. Il faut distinguer en effet entre les exonérations et les dégrèvements, qui n'emportent pas les mêmes conséquences en termes de compensation. Nous tâcherons donc, avant la fin de la semaine, de vous faire parvenir un récapitulatif très précis des mesures applicables.

M. Nicolas Sansu. Il n'en reste pas moins que ce sont les communes qui ont le plus de « vieux pauvres », qui paient le plus.

M. le ministre. Nous sommes en train d'examiner tout cela de près. Ce n'est pas aussi évident.

Au sujet d'Areva, notre position n'a pas changé. Des discussions sont en cours avec les partenaires privés sur les recapitalisations nécessaires. Laissons-les se poursuivre. Par ailleurs, la Commission européenne n'a pas encore fait savoir ce qu'elle jugeait être de la dépense maastrichtienne et ce qui pouvait relever de strictes opérations de capital. Quoi qu'il en soit, les crédits budgétaires ont bien été prévus dans le PLF pour 2017.

Mme Bernadette Laclais. Je salue l'article 21 de ce PLFR, qui met en place le compte PME innovation, conforme à la volonté du Gouvernement de renforcer les investissements dans l'économie réelle et dans les jeunes entreprises innovantes. Ce dispositif devrait, j'en suis persuadée, décourager, une partie des candidats à l'exil fiscal, sans pour autant que le Gouvernement renonce à une taxation, qui est simplement reportée, assez loin dans le temps, il est vrai.

Le dispositif proposé ne manquera pas néanmoins de susciter le débat, notamment en ce qui concerne son périmètre et ses critères d'éligibilité, qui sont assez restreints. Par ailleurs, les *business angels* en sont exclus pour le moment, ce qui rend d'autant plus important l'amendement sur le principe de emploi que j'avais fait adopter l'an dernier, mais qui a rapidement été rendu inopérant par l'adoption d'un article ultérieur. Je soumettrai donc de nouveau cette disposition à l'Assemblée, avec l'espoir qu'elle renouvellera son vote favorable.

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur le secrétaire d'État, je me permets de vous rappeler que nous sommes à la commission des finances, et que les propos tenus dans les médias ou dans le cadre de campagnes électorales n'ont pas lieu d'être rapportés ici.

Ce projet de loi de finances rectificative intègre dix articles ayant trait à des procédures fiscales, qu'il s'agisse de la lutte contre la fraude ou contre l'optimisation fiscale – n'était-ce pas d'ailleurs M. Cahuzac qui avait lancé cette grande croisade contre la fraude fiscale ? Plus sérieusement, vous vous targuez d'avoir augmenté les recettes de la lutte contre la fraude fiscale, mais ces recettes supplémentaires ne sont-elles pas, quelque part, la conséquence indirecte des mesures que vous avez prises par ailleurs et qui ont suscité un véritable ras-le-bol fiscal chez nos concitoyens ?

Quant au déficit, il était en 2015 de 70,5 milliards d'euros en exécution. Pour 2016, ce PLFR prévoit qu'il sera de 69,9 milliards, ce qui nous fait un delta de 600 millions, et non, comme on l'entend, de 2,7 milliards. Ce n'est donc pas aussi colossal que vous le dites, puisque nous ne sommes même pas à 1 % de baisse : seulement 0,8 %...

Trois articles ont par ailleurs particulièrement attiré mon attention. L'exposé des motifs de l'article 20, qui entend clarifier la notion de bien professionnel, indique que « *lorsque le redevable justifiera que l'estimation de sa situation a été réalisée de bonne foi, aucun rehaussement ne sera effectué* ». Je ne suis pas certaine que des rédactions aussi floues, propres à susciter bien des interprétations, soient de nature à mettre un terme aux contentieux.

Je me pose également des questions à propos de l'article 11, qui augmente les plafonds d'emplois pour les opérateurs de l'État de 249 équivalents temps plein travaillés, ce qui rompt avec les propos que tenait, il fut un temps, le Premier ministre, lorsqu'il annonçait des plans de réduction du déficit et des mesures de sérieux budgétaire. Certes, il y a des priorités, notamment en matière d'éducation et de sécurité, mais un tel article est en contradiction avec vos discours sur la maîtrise de la dépense.

Enfin, l'article 39 – numéro cher au Jura –, qui crée un fonds d'urgence en faveur des départements en difficulté, montre à quel point vous avez conscience d'avoir mis ces départements dans une situation d'asphyxie budgétaire proprement intenable. C'est bien le seul compliment que je pourrai vous adresser, bien qu'il soit dommage que nous en soyons arrivés là et que le fonds ne soit abondé que de 200 millions d'euros, car je ne pense pas que cela suffira à colmater toutes les brèches que vous avez ouvertes.

M. Alain Fauré. Je me réjouis de voir confirmée l'annonce d'un déficit qui n'excéderait pas 3,3 %. On peut pérorer sur toutes les comparaisons ou rappeler des chiffres dont beaucoup ne suivent pas bien le détail, mais une chose est sûre : ce qui a été dit a été fait.

J'invite donc mes collègues de droite, au lieu de répéter d'année en année leurs procès en insincérité contre nos budgets, à se pencher sur leur propre programme.

M. Gaby Charroux. J'ai constaté avec une très grande satisfaction l'ouverture de crédits au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* : 369 millions d'euros pour la prime d'activité et 424 millions d'euros pour l'AAH. Je note toutefois que, depuis trois, voire quatre ans, chaque année se reproduit le même phénomène : les crédits inscrits en loi de finances initiale ne sont pas suffisants et doivent être complétés en LFR. Je n'ose imaginer que c'est parce que l'on imagine que la pauvreté va brutalement disparaître ou que les Français ne vont pas réclamer leurs droits... Pourquoi ne pas inscrire désormais la totalité des crédits dans le projet de loi de finances initiale ?

Par ailleurs l'impossibilité de cumuler certaines aides comme la prime d'activité et l'AAH ne risque-t-elle pas de réduire la portée de cet effort ?

M. Patrick Hetzel. Monsieur le secrétaire d'État, le document que vous soumettez à l'occasion de ce PLFR rétablit un certain nombre de vérités et, au risque de vous surprendre, je voudrais le saluer, notamment pour ce qui touche au budget du ministère de l'éducation nationale. Nous avons eu un échange avec Mme Vallaud-Belkacem sur la nature des cadeaux préélectoraux concédés dans son périmètre ministériel. La ministre nous avait affirmé qu'il s'agissait de dépenses parfaitement maîtrisées, qui ne devaient pas excéder 150 millions d'euros pour l'exercice 2016. Or, si l'on additionne la revalorisation du point d'indice et les augmentations catégorielles consenties sans les moindres contreparties, nous arrivons à 700 millions d'euros de plus par rapport à la loi de finances initiale. Comment le justifiez-vous ? Avez-vous pris des garanties en termes de contreparties ? À entendre Mme la ministre de l'éducation nationale, il n'y en a aucune. Ce sont sans doute de telles mesures qui suscitent l'exaspération de nos concitoyens contre l'action du Gouvernement.

Mme Karine Berger. Fin 2015, le nombre de fonctionnaires qui partaient à la retraite dans la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière s'élevait à 97 000 ; le chiffre atteint même 100 000 si l'on y ajoute les militaires. Pourriez-vous nous confirmer que, fin 2016, le flux de départs est du même ordre dans les trois fonctions publiques confondues ? Les projections laissent-elles supposer qu'il restera stable dans les années à venir ? Si tel est le cas, la suppression de 500 000 fonctionnaires signifierait donc qu'aucun des fonctionnaires ayant quitté l'une des trois fonctions publiques ne serait remplacé dans les cinq prochaines années. À moins que le flux des départs n'explose brutalement...

En ce qui concerne l'ISF, beaucoup de contribuables qui y sont assujettis ont recours au mécénat culturel pour réduire le montant de leur impôt. Serait-il possible de savoir ce que représente, fin 2016, le montant des réductions d'impôt sur l'ISF au titre du mécénat culturel ?

M. Jean-Claude Buisine. Au rang des mesures fiscales intégrées dans ce projet de loi de finances rectificative, je retiendrai d'abord la modernisation des procédures de contrôle fiscal en matière de comptabilité des entreprises, et en particulier la création d'un mode de contrôle fiscal à distance dit « examen de comptabilité », qui constitue un réel progrès.

Je me félicite également de la mise en place d'une procédure d'instruction sur place concernant les demandes de remboursement de crédit de TVA. On sait en effet que, depuis 2007, consigne a été donnée aux services locaux de ne pas vérifier ces demandes, ce qui a permis à certaines entreprises de se constituer pas mal de trésorerie. Or ces demandes de crédit de TVA représentent la somme considérable de 50 milliards d'euros chaque année, pour 1,6 million de demandes déposées en 2015.

Je me réjouis par ailleurs que de nouvelles modalités de contrôle soient également mises en place pour les reçus fiscaux délivrés par des organismes sans but lucratif. On sait en effet que certains de ces organismes n'hésitent pas à délivrer des certificats de complaisance. Il importe donc de pouvoir les contrôler.

Je me félicite enfin que l'article 35 crée une contribution pour l'accès au droit et à la justice. Cette nouvelle taxe affectée représente une aide bienvenue pour les professionnels de la justice.

Mme Aurélie Filippetti. Je me félicite pour ma part que soit donnée aux communes la possibilité d'exonérer de contribution économique territoriale (CET) les disquaires indépendants, qui, au même titre que les libraires indépendants, sont des médiateurs culturels dont le rôle est essentiel.

Il serait souhaitable par ailleurs qu'une opération de communication soit conduite sur les modifications apportées par la loi sur la liberté de création aux dispositifs « Malraux », avec la création notamment des sites patrimoniaux remarquables (SPR). Les intéressés doivent comprendre que les dispositifs « Malraux » ne disparaissent pas, mais qu'ils s'adaptent à la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Enfin, l'article 37 instaure une contre-garantie de l'État pour le financement d'un site de stockage à sec des résidus miniers. Cette disposition doit profiter, en Nouvelle-Calédonie, à la société Vale SA, déjà condamnée pour non-respect du code de l'environnement. Cette contre-garantie d'emprunt, d'une valeur de 220 millions d'euros, doit par ailleurs s'accompagner d'un prêt de 200 millions d'euros à Vale Canada Limited, filiale du groupe Vale SA, qui est une entreprise brésilienne. Quelle contrepartie environnementale l'État attend-il de Vale en échange de l'octroi de sa contre-garantie ? La question est d'autant plus importante que l'on sait que l'exploitation du nickel n'est pas sans conséquence sur l'environnement et les populations, comme l'ont encore montré récemment en Nouvelle-Calédonie les glissements de terrain consécutifs à l'exploitation des mines de nickel, qui ont fait cinq morts.

M. Jean-Louis Dumont. Le ministre ne s'étonnera pas que je l'alerte sur les exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) actuellement

discutés dans différents textes en navette. Il faudra clarifier cette situation d'ici à la fin de l'année civile, car ce qui se passe affecte non seulement des constructions, mais aussi toutes les actions menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Des communications ont été envoyées, et des orientations ont été arrêtées au plus haut niveau. Il en va de dizaines de milliers d'emplois. Votre clarification sur les exonérations et dégrèvements concerne non seulement les stocks, mais aussi les flux. Tout peut s'arrêter au 1^{er} janvier 2017. J'appelle votre attention sur cette situation grave, née de l'adoption par cette commission d'un amendement d'appel, à l'unanimité, alors que je n'étais pas présent – je ne l'aurais évidemment pas voté.

L'article 24 du projet de loi poursuit la hausse de la TGAP. Aucune mesure nouvelle ne devrait apparaître en cours de discussion.

Le Sénat a rejeté un amendement sur la Foncière solidaire, dans sa grande sagesse. Nous n'en avons pas discuté, mais le texte présenté au Sénat avait de quoi inquiéter les pouvoirs publics : il prévoyait que la Foncière solidaire bénéficierait d'une décote systématique de 60 % et de l'exonération d'un certain nombre de taxes. En prenant les mesures permettant une gestion plus dynamique de la Foncière, nouvellement créée par la fusion de plusieurs autres sociétés foncières, nous répondrions aux besoins. Cette situation fait courir bien des dangers.

Rappelons pour finir que les mesures en faveur des sociétés mères et des filiales dans les petites et moyennes entreprises n'intéressent que les entreprises privées. Soyons attentifs aux relations entre les différents codes, en particulier le code de la construction, qui régleme les organismes d'HLM.

M. le secrétaire d'État. Madame Laclais, vous évoquez la question des seuils pour le compte PME innovation, et vous nous rappelez les aventures antérieures sur le emploi... Le Gouvernement sera attentif et plutôt ouvert pour la mise en œuvre du dispositif que le Parlement avait adopté l'année dernière. Voilà qui est dit en termes diplomatiques.

Monsieur Charroux, les prévisions de dépense d'un certain nombre de prestations sociales sont toujours difficiles. Il faut les améliorer et nous essayons toujours de faire au plus juste, mais, par définition, les prestations sociales dépendent de la situation sociale et du nombre de personnes qui y ont recours, selon le niveau du chômage et les difficultés diverses. La mise en place de la prime d'activité en est un bel exemple : nous pensions qu'elle coûterait 4 milliards, le chiffre sera plutôt de 4,4 milliards. Avec Marisol Touraine, nous nous étions engagés à y consacrer les crédits nécessaires en cas de besoin ; c'est ce que nous faisons.

Monsieur Hetzel, j'y ai insisté au début de mon propos : toutes les mesures décidées en 2016 ont été inscrites. Il n'y a pas que l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) dans les dépenses supplémentaires pour l'éducation nationale. L'augmentation de 600 millions d'euros que j'ai évoquée dans mon exposé liminaire tient à trois facteurs : l'augmentation du point d'indice ; la mise en place de l'accord de 2016 sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations des fonctionnaires (PPCR) et enfin la mise en place de l'ISAE telle qu'annoncée.

Mais pour la clarté de nos débats, il serait utile que vous nous disiez laquelle de ces mesures vous souhaitez supprimer. Mme Dalloz se demandait si ce type de débat devait avoir lieu ici, je réponds oui ; ce serait intéressant... Il est toujours facile d'affirmer qu'il y a trop de crédits pour l'éducation nationale sans jamais dire lesquels on souhaite supprimer.

M. Patrick Hetzel. Ma question portait sur les contreparties. Ces dépenses supplémentaires ont été décidées alors que nous connaissons des tensions très fortes sur le budget : ont-elles fait l'objet de contreparties ? Apparemment, le Gouvernement n'en a demandé aucune.

M. le secrétaire d'État. La contrepartie, c'est le travail des enseignants, c'est leur engagement au service de l'école de la République, cette République qui a gelé le point d'indice pendant cinq années consécutives. N'est-il pas temps de considérer qu'ils ne travaillent pas moins qu'avant, et que le gel du point d'indice a duré assez longtemps ?

Voilà la contrepartie. Quant à l'ISAE, elle ne concernait qu'une catégorie d'enseignants. Je ne suis pas expert, mais je connais un peu l'éducation nationale, que j'ai fréquentée aussi après mes études...

C'est un grand débat, monsieur Hetzel : vous dites que les Français attendent des contreparties aux augmentations de salaire ou de revenus. Ah bon ? Il est vrai que nous avons souvent utilisé l'argument de la faible hausse des prix pour justifier la stabilité des salaires ou du point d'indice. Mais nous ne pouvons pas dire que la hausse des prix a été nulle sur une longue période.

J'entends ce type d'arguments tous les jours au Sénat – davantage qu'à l'Assemblée, d'ailleurs. C'est récurrent... Ainsi, les sénateurs ont voté un projet de loi de financement de la sécurité sociale sans fixer le niveau de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ni voter le tableau d'équilibre. Ils étaient incapables de me dire s'ils en voulaient plus ou moins, s'ils étaient contre l'augmentation du prix de la consultation ou encore contre l'augmentation des salaires dans la fonction publique hospitalière. Franchement, j'ai été assez attentif, je suis resté des heures et des heures au Sénat, mais je ne sais toujours pas si les sénateurs voulaient un ONDAM en augmentation ou en diminution.

Pardonnez-moi cette digression, j'en reviens au sujet : la contrepartie exigée, monsieur Hetzel, est le travail des enseignants, et au bout de quelques années, il est normal qu'un salaire ou un revenu soit adapté en fonction de la situation.

Mme Berger se trompe : il n'y a pas 100 000 départs en retraite dans l'ensemble des fonctions publiques, c'est faux.

M. Dominique Baert. Elle se trompe souvent ! (*Sourires*).

M. le secrétaire d'État. Si l'on fait la moyenne des trois dernières années, le nombre annuel de départs en retraite dans les trois fonctions publiques est en fait de 105 000 : 50 000 dans la fonction publique de l'État, 33 000 dans la fonction publique territoriale et 22 000 dans la fonction publique hospitalière. Là aussi, les prévisions peuvent être erronées, parfois les gens partent un peu plus tard que ce que nous avons escompté. Ce sont toujours des estimations.

Un calcul rapide donne donc raison à Mme Berger sur ce point : en cinq ans, toutes fonctions publiques confondues, ce sont 500 000 fonctionnaires qui partiront en retraite. Supprimer 500 000 fonctionnaires en cinq ans revient à dire que l'on ne recrutera personne pendant cette période. Il faudra complètement arrêter les concours de recrutement dans la fonction publique. On ne recrutera plus de professeurs. Les gens qui sortent de l'université avec un mastère de mathématiques iront voir les banques ; ceux qui font des lettres, je ne sais pas...

S'agissant de l'ISF et du mécénat culturel, la réduction d'impôt sur le revenu liée aux dons représente 1,4 milliard d'euros, le mécénat d'entreprise 680 millions d'euros, les réductions d'ISF pour dons, 152 millions d'euros. Voilà les derniers chiffres connus de nos services, mais je demanderai au ministère de la culture de nous faire une évaluation.

Monsieur Buisine, vous nous avez essentiellement fait part de votre satisfaction à la lecture de certains articles de ce projet de loi. Ce sont des sujets que vous connaissez bien en pratique, je n'ai pas de commentaires supplémentaires à faire.

Madame Filippetti, vous avez dit tout ce qu'il y avait à dire sur les disquaires indépendants. Je prends acte de ce que le dispositif « Malraux » devrait donner lieu à plus de communication suite au vote de la loi sur le patrimoine. Sur l'article 37, je vous donnerai ma réponse ultérieurement, je n'ai pas d'explication précise à vous donner pour l'heure et je ne vous relirai pas l'exposé des motifs, bien que ce soit une pratique courante des députés pour défendre leurs amendements.

Monsieur Dumont, s'agissant de l'exonération de TFPB au profit du monde du logement social, notamment les organismes d'HLM, et ses conséquences pour les communes, je ne peux vous répondre qu'en tant que secrétaire d'État au budget : je regarde le pied de colonne. Pour le budget de l'État en tout cas, cette mesure n'a pas de conséquences.

J'en ai entendu parler hier encore au Sénat. Certains élus et représentants de collectivités disent qu'il faut arrêter, conditionner ou restreindre cette exonération de taxe sur le foncier bâti. D'autres que l'État doit tout compenser. D'autres encore qu'il faut laisser tout cela au choix des collectivités. Quant au monde HLM, il dit en avoir absolument besoin pour solvabiliser ses opérations dans les quartiers prioritaires de la ville. Je suis un peu au milieu, je leur renvoie à tous la balle : mettez-vous d'accord !

À un moment donné, je ne sais plus où est la réalité. Elle n'est probablement pas la même selon les endroits, même si nous savons qu'il y a un problème spécifique dans les quartiers prioritaires de la ville. J'ai interrogé ma collègue du logement, car je ne suis pas spécialiste de cette question, mais j'en entends longuement parler, tous les ans, dans chaque texte financier. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question pour clarifier les choses.

Quant à la Foncière solidaire, elle devrait faire l'objet d'amendements dans le projet de loi sur le statut de Paris. Les promoteurs de la Foncière solidaire avaient demandé une décote systématique de 60 % sur l'ensemble du foncier qui lui revient. Je n'étais pas favorable à cette mesure, car je suis aussi en charge du domaine public, et à ce titre responsable des intérêts patrimoniaux de l'État. Nous avons trouvé la solution suivante : la décote pratiquée serait de 60 % à l'origine, mais à l'issue des opérations, un examen serait fait pour la corriger lorsque des opérations ne justifieraient pas une telle décote par rapport à la loi de 2013.

C'est le compromis qui sera proposé par amendement dans la loi sur le statut de Paris, après de longues discussions à tous les niveaux de la République.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

La commission des finances a examiné les articles du présent projet de loi de finances rectificative le mercredi 30 novembre 2016, lors de ses réunions du matin et de l'après-midi.

Article liminaire

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

En vertu de l'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾, l'article liminaire du présent projet de loi de finances rectificative présente un tableau de synthèse retraçant, pour 2016, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR 2016

(en points de PIB)

Indicateur	Prévision d'exécution 2016
Solde structurel	- 1,5
Solde conjoncturel	- 1,7
Mesures exceptionnelles et temporaires	- 0,1
Solde effectif	- 3,3

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Le solde public prévu par le présent article à - 3,3 % du produit intérieur brut (PIB) est en ligne avec celui prévu par la loi de finances initiale (I). Le solde structurel s'améliore de 0,4 point de PIB par rapport à 2015 (II).

SOLDES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES POUR L'ANNÉE 2016

(en points de PIB)

Soldes	LFI 2016	PLFR 2016	PLFR/LFI
Solde structurel	- 1,2	- 1,5	- 0,3
Solde conjoncturel	- 1,9	- 1,7	+ 0,2
Mesures exceptionnelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	0
Solde effectif	- 3,3	- 3,3	0

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

Source : commission des finances.

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

I. UN DÉFICIT PUBLIC DE 3,3 % DU PIB, EN LIGNE AVEC LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le déficit public poursuit sa décrue (A), en ligne avec les objectifs du législateur et du Gouvernement (B).

A. UN DÉFICIT PUBLIC EN BAISSSE DE 1,8 POINT DE PIB SUR LA LÉGISLATURE

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, le déficit public atteignait 5,1 % du PIB. En 2015, il a été ramené à 3,5 % du PIB.

La prévision actualisée de déficit public pour 2016 se situe à 3,3 %. Le déficit public a ainsi été réduit de plus de 1,8 point de PIB depuis le début de la législature.

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 rectificative et projet de loi de finances pour 2017.

B. UN DÉFICIT PUBLIC EN LIGNE AVEC LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PARLEMENT ET CEUX TRANSMIS À LA COMMISSION EUROPÉENNE

La prévision actualisée de déficit public est en ligne avec le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2016. Elle est, par ailleurs, inférieure de 0,3 point avec l'objectif de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾.

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.

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

La programmation pluriannuelle des finances publiques

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

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

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

II. UN DÉFICIT STRUCTUREL DE 1,5 % DU PIB, EN AMÉLIORATION DE 0,4 POINT PAR RAPPORT À 2015

A. LA NOTION DE SOLDE STRUCTUREL

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.

La quote-part du déficit structurel au sein du déficit nominal est déterminée en fonction de l'écart de production (« *output gap* » en anglais), c'est-à-dire de l'écart estimé entre le PIB effectif et le PIB potentiel. Autrement dit, la détermination du déficit structurel repose essentiellement sur l'estimation de la croissance potentielle.

Mécaniquement, pour un niveau de PIB effectif donné, une estimation plus élevée du PIB potentiel aura pour effet de creuser l'écart de production et donc d'améliorer le solde structurel. Plus le PIB potentiel est élevé, plus la quote-part de déficit structurel est faible.

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 Rapporteuse 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.

B. LE CALCUL DU GOUVERNEMENT

1. Des hypothèses de calcul révisées en 2015

Aux termes du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le calcul du déficit structurel doit, en principe, reposer sur les hypothèses figurant dans la dernière loi de programmation des finances publiques. Mais le Gouvernement peut réviser ses hypothèses de calcul. Il doit alors faire mention de cette révision dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances.

Ainsi, l'exposé des motifs du présent article rappelle que le Gouvernement a procédé l'année dernière à une révision à la hausse des hypothèses de croissance potentielle « *afin de tenir compte de l'effet positif des réformes structurelles engagées* ».

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).

En revanche, l'hypothèse de croissance potentielle du Gouvernement est supérieure de 0,4 point à celle retenue par la Commission européenne.

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.

L'hypothèse d'écart de production du Gouvernement, qui découle des hypothèses de croissance potentielle, est de – 2,8 points du PIB potentiel. Celle de la Commission européenne est de – 1,4 point de PIB potentiel.

2. Un déficit structurel qui se réduit de 0,4 point par rapport à 2015

Selon les hypothèses retenues par le Gouvernement, la prévision actualisée de déficit structurel pour 2016 ressort à 1,5 % du PIB soit 0,4 point de moins que celui arrêté par la loi de règlement pour 2015 ⁽¹⁾.

Par rapport aux prévisions, le déficit structurel pour 2016 est :

- supérieur de 0,3 point à celui prévu par la loi de finances initiale ;
- inférieur de 0,3 point à celui prévu par la loi de programmation des finances publiques ;
- et supérieur de 0,2 point à celui prévu dans le cadre du programme de stabilité transmis au mois d'avril dernier.

(1) Loi n° 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

**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.

**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.

C. LE CALCUL DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES : UN DÉFICIT STRUCTUREL CONFORME AUX OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMMATION

L'article 15 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques donne pour mission au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) de donner un avis sur la cohérence de l'article liminaire au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Ainsi, dans son avis n° HCFP-2016-04 du 14 novembre 2016 ⁽¹⁾, le HCFP a recalculé le niveau de déficit structurel en se fondant sur les hypothèses de la loi de programmation des finances publiques, et non pas sur les hypothèses révisées du Gouvernement.

Il estime dès lors le déficit structurel pour 2016 à 1,6 % du PIB au lieu de 1,5 % calculé par le Gouvernement.

(1) <http://www.hcftp.fr/Avis-et-publication/Avis/Avis-n-2016-4-relatif-au-projet-de-loi-de-finances-rectificative-pour-2016>.

Toutefois, malgré son estimation rehaussée, le HCFP en conclut que le solde structurel prévu pour 2016 respecte l'objectif de la loi de programmation.

SOLDE STRUCTUREL 2016 SELON LES CALCULS DU GOUVERNEMENT ET DU HCFP

(en % du PIB)

Indicateur	Calcul Gouvernement	Calcul HCFP	Objectif LPFP
Solde structurel 2016	- 1,5 %	- 1,6 %	- 1,6 %

Le HCFP renouvelle cependant ses critiques relatives au « *maintien par le Gouvernement de (ses) hypothèses d'écart de production qui conduisent à sous-estimer le déficit structurel* ». Il souligne que le déficit structurel de la France est estimé pour 2016 à 2,5 points de PIB par la Commission européenne.

*

* *

La commission adopte l'article liminaire sans modification.

*

* *

Avant l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement CF147 de M. Razzy Hammadi.

M. Razzy Hammadi. J'avais déjà déposé cet amendement. Mais, depuis lors, d'autres chiffres, rendus publics la semaine dernière, ont été portés à notre connaissance sur l'état désastreux des cabarets de France. Ces entreprises demandent une fiscalité identique, ou du moins égale, à celle des autres établissements, pour les aider à affronter la situation actuelle. Leur fréquentation a plongé de 40 %. Or je rappelle que les salaires représentent 75 % de leur chiffre d'affaires ; l'emploi est donc sans conteste impacté.

Mme la Rapporteuse générale. Je suis défavorable à cet amendement, que nous avons en effet déjà vu – et rejeté – en séance publique lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 1^{er}

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

Le présent article propose des ajustements des fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) attribuées aux départements et aux régions pour le financement des charges liées à des compétences transférées par l'État. Il s'agit des charges résultant du transfert :

- de la formation professionnelle aux régions et au Département de Mayotte ;
- de l'aide sociale à l'enfance au Département de Mayotte ;
- de l'aide au recrutement des apprentis aux régions ;
- de la prime à l'apprentissage pour les contrats d'apprentissage signés avant le 1^{er} janvier 2014 ;
- des services chargés de la gestion des programmes européens aux régions ;
- des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CERPS) aux régions.

La révision à la hausse du montant de compensation à verser aux régions est neutre pour le solde des administrations publiques, mais représente :

- pour l'État une perte de recettes de 115,2 millions d'euros en 2016 et de 73,8 millions d'euros en 2017 ;
- un gain équivalent pour les régions et le Département de Mayotte.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Conformément au II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁽¹⁾, ainsi que – pour les fonds européens – à l'article 91 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁽²⁾, « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ». L'objectif constitutionnel d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « *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* ».

Les principes de la compensation financière des transferts de compétences

La compensation financière doit se conformer à cinq principes définis aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 et L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La compensation doit être :

- intégrale (article L. 1614-1), les ressources transférées devant être équivalentes aux dépenses directes et indirectes précédemment réalisées par l'État au titre des mêmes compétences ;
- concomitante (article L. 1614-1) et garantie dans le temps (article L. 1614-1-1), les transferts de ressources devant s'effectuer au même rythme que les transferts de compétences ;
- contrôlée (articles L. 1614-3 et L. 1614-3-1), l'accroissement de charges résultant des transferts étant défini par arrêté interministériel après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), qui constitue une formation restreinte du Comité des finances locales (CFL) ;
- conforme à l'objectif d'autonomie financière (articles L. 1614-4 et L. 1614-5) inscrit à l'article 72-2 de la Constitution. La loi organique du 25 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales dispose que la part des ressources propres dans les ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales ne peut être inférieure au niveau constaté en 2003.

En outre, la compensation doit satisfaire le principe d'une répartition équilibrée des crédits en fonction des besoins territoriaux (article L. 4332-1 du CGCT).

La TICPE représente un tiers de la fiscalité transférée aux collectivités territoriales.

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

MONTANTS DE TICPE TRANSFÉRÉS AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS

(en millions d'euros)

Collectivité	Catégorie de compensation	2013 (exécution)	2014 (exécution)	2015 (exécution)	2016 (LFI)	2017 (PLF)
TICPE Régions	Total	3 202	3 651	4 177	4 159	4 283
	Acte II décentralisation	3 202	3 233	3 452	3 437	3 553
	Prime d'apprentissage	–	118	279	233	235
	Réforme du financement de l'apprentissage	–	–	146	148	153
	Réforme de la formation professionnelle	–	300	300	305	305
	Prime au recrutement d'un apprenti supplémentaire	–	–	–	36	37
TICPE Départements	Total	6 516	6 587	6 542	6 549	6 549
	RMI RSA	5 853	5 908	5 861	5 861	5 861
	Acte II décentralisation hors RSA	654	659	664	671	671
	Mayotte départementalisation	9	20	17	17	17

RMI : revenu minimum d'insertion.

RSA : revenu de solidarité active.

Source : Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, *annexe au projet de loi de finances pour 2017*.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

A. FORMATION PROFESSIONNELLE

Les dépenses relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ont été transférées aux conseils généraux, à compter du 1^{er} janvier 2015, par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle ⁽¹⁾.

Le montant du droit à compensation des dépenses associées à ces nouvelles compétences devait s'établir sur la base de la moyenne des dépenses actualisées constatées au cours des trois exercices précédant le transfert, soit 2012, 2013 et 2014. Les dépenses de l'exercice 2014 n'étant pas disponibles lors de la construction du projet de loi de finances pour 2015, une compensation provisionnelle, basée sur la moyenne des dépenses des exercices 2011, 2012 et 2013, a été inscrite en loi de finances initiale pour 2015 ⁽²⁾. Cette compensation s'élevait à 206,85 millions d'euros. Un premier ajustement prévu par la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽³⁾ a porté cette compensation à 212,6 millions d'euros.

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

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

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

Un groupe de travail réunissant l'État et l'Association des régions de France (ARF) a évalué, d'après les données de l'exercice 2014, la compensation définitive à 214,4 millions d'euros.

L'absence de mise à jour du référentiel des centres de rééducation professionnelle (CRP) utilisé par l'Agence de service et de paiements, chargée des paiements aux bénéficiaires, avait conduit à une prise en compte erronée de certains travailleurs handicapés, minorant les charges réellement transférées aux régions. Une nouvelle comptabilisation des stagiaires conduit à majorer le montant du droit à compensation de 1,8 million d'euros. C'est ce que prévoit le **III** du présent article (**alinéas 4 et 5**).

B. DIPLÔME DE MASSEUR-KINÉSITHÉRAPEUTE

L'article 73 de loi du 13 août 2004 précitée, relatif au financement du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts de formation des sages-femmes et des professionnels paramédicaux, a transféré aux régions le financement des formations de masseur-kinésithérapeute. Ces formations ont été modifiées par un arrêté du 2 septembre 2015 qui les aligne sur le régime « licence-master-doctorat », dit LMD.

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

S'agissant de la compensation provisionnelle des charges nouvelles relatives à la réforme du diplôme d'État de masseur-kinésithérapeutes, il convient de modifier l'article 40 de la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾, à hauteur de 1,3 million d'euros pour 2016 et 1,9 million d'euros pour 2017.

C'est ce que prévoit le **III** du présent article (**alinéas 4 et 5**).

C. AIDE AU RECRUTEMENT DES APPRENTIS

L'article L. 6243-1-1 du code du travail prévoit le versement par les conseils régionaux d'une aide au recrutement d'apprentis aux employeurs de moins de deux cent cinquante salariés. Le coût de ces primes est compensé par l'État aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au conseil départemental de Mayotte, en fonction du nombre d'aides versées entre le 1^{er} juillet de l'année précédente et le 30 juin de l'année en cours, sur la base de 1 000 euros par contrat bénéficiaire de l'aide.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

L'article 38 de la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾ prévoit, à compter de 2016, une compensation des aides au recrutement par affectation d'une part de produit de la TICPE. Il fixe également à 36 345 000 euros le montant provisionnel de la compensation au titre de l'année 2016 ainsi qu'une répartition régionale de cette compensation. Ce montant et cette répartition sont calculés en fonction du nombre d'aides versées par les régions entre le 1^{er} juillet 2014 et le 30 juin 2015. Ils doivent être actualisés pour tenir compte des aides versées entre le 1^{er} juillet 2015 et le 30 juin 2016.

Les conseils régionaux ont versé, du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2016, 95 253 aides au recrutement des apprentis. Le droit à compensation s'établit donc à 95,3 millions d'euros. Une compensation ayant déjà été inscrite à hauteur de 36,3 millions d'euros en loi de finances pour 2016, il reste donc 59 millions d'euros à compenser. C'est ce que prévoit le **VII** du présent article (**alinéas 29 à 37**).

D. CENTRES DE RESSOURCES, D'EXPERTISE ET DE PERFORMANCE SPORTIVE

La compensation du transfert des CREPS aux conseils régionaux est prévue par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ⁽²⁾. L'article 38 de la loi de finances pour 2016 ⁽³⁾ a transféré de nouvelles fractions de tarif de la TICPE afin de compenser le transfert des CREPS.

Le droit à compensation des dépenses d'investissement correspond à la moyenne des dépenses lors des dix précédentes années. Le montant de droit à compensation provisionnel inscrit en loi de finances pour 2016 incluait une estimation pour l'année 2015. Les données en année pleine pour l'année 2015 sont désormais connues. Le **VII** du présent article (**alinéas 23 à 28**) modifie en conséquence l'article 38 précité, mais l'impact budgétaire est quasi nul.

E. GESTION DES FONDS EUROPÉENS

La loi du 27 janvier 2014 précitée, dite « MAPTAM », a prévu le transfert aux régions métropolitaines et d'outre-mer de la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020. Sont concernés le fonds européen de développement économique et régional (FEDER), le fonds social européen (FSE) et le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

L'attribution aux régions d'une part de TICPE au titre de la compensation est prévue à l'article 38 de la loi de finances pour 2016 précitée.

(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 (NOTRe).

(3) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

La compensation des comptes épargne-temps des agents des services transférés au 1^{er} janvier 2016 n'y a pas été intégrée, puisqu'il s'agit d'une mesure non pérenne. La compensation des comptes épargne temps s'effectue en une seule fois, sur la base des jours acquis au moment du transfert de services par les agents des services transférés. Cette compensation correspond à un montant global de 77 645 euros. Elle est prévue par le **VIII (alinéa 38)** du présent article.

F. RÉMUNÉRATIONS VERSÉES AUX STAGIAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE À MAYOTTE

La compétence de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle a été transférée à Mayotte en 2009. L'article 16-1 du décret du 15 avril 1988 fixant les taux et les montants des rémunérations versés aux stagiaires de la formation professionnelle ⁽¹⁾ prévoit le barème spécifique des taux et des montants des rémunérations applicables à Mayotte. Cet article a été modifié par le décret du 30 décembre 2015 ⁽²⁾, qui prévoit de majorer le barème applicable à Mayotte, pour aboutir à des taux et des montants réduits de 11 % par rapport au droit commun. Il s'agit de tenir compte du niveau du salaire minimum mahorais, inférieur à celui du minimum métropolitain.

Le montant de l'ajustement du droit à compensation pour le Département de Mayotte résultant du décret du 30 décembre 2015 précité a été fixé en appliquant le nouveau barème de rémunération prévu par le décret à un nombre moyen de stagiaires. Cette moyenne a été calculée sur les neuf dernières années disponibles, notamment afin de tenir compte de la baisse du nombre de stagiaires durant cette période, de 3 500 en 2006 à 1 400 en 2014. La principale cause de cette baisse étant la faiblesse de la rémunération, ce que le décret permet de corriger, il est attendu une augmentation du nombre de stagiaires à compter de l'entrée en vigueur du décret au 1^{er} janvier 2016. 1 900 stagiaires seraient concernés par la revalorisation. Le coût pour le conseil départemental de Mayotte passerait de 1,33 million d'euros à 2,95 millions d'euros, soit une augmentation de 1,62 million d'euros.

Il est nécessaire de modifier l'article 41 de la loi de finances pour 2014 ⁽³⁾, qui prévoit que la compensation des transferts de compétences au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage s'effectue désormais par affectation de ressources fiscales. C'est ce que prévoit le **V** du présent article (**alinéas 15 à 20**).

(1) Décret n° 88-368 du 15 avril 1988 fixant les taux et les montants des rémunérations versés aux stagiaires de la formation professionnelle.

(2) Décret n° 2015-1891 du 30 décembre 2015 fixant les taux et les montants des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle à Mayotte, qui prévoit de majorer le barème applicable à Mayotte.

(3) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

G. TRANSFERT À MAYOTTE DE LA COMPÉTENCE D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Un service d'aide social à l'enfance a été créé à Mayotte en application de l'ordonnance du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale ⁽¹⁾. Afin de compenser les charges résultant pour le département de cette création de compétences, l'article 39 de la loi de finances pour 2012 ⁽²⁾ prévoit le transfert d'une part du produit de la TICPE, à hauteur de 9 594 939 euros.

Dans un rapport remis à la ministre chargée des affaires sociales et de la santé en février 2016 ⁽³⁾, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) estime que la compensation doit prendre en compte un rattrapage au titre des années passées depuis la création de ce service en 2009, évalué à 41 872 264 euros ainsi qu'un montant pérenne destiné à compenser pour l'avenir le coût de ce service, évalué à 9 594 939 euros, à partir du compte administratif 2015. La régularisation des sommes dues par l'État au Département de Mayotte, au titre des années 2009 à 2015, est calculée en appliquant au droit à compensation définitif, tel qu'évalué par l'IGAS, les taux d'évolution annuelle des dépenses d'ASE de la rubrique « Famille et enfance » des comptes administratifs de Mayotte.

Le rattrapage est prévu par le **IX** du présent article (**alinéa 42**). L'ajustement pérenne est prévu par le **IV** du présent article (**alinéas 6 à 14**).

H. COORDINATION

Le **I** du présent article (**alinéas 1 et 2**) adapte le tableau relatif à la répartition de la fraction régionale pour l'apprentissage pour prendre en compte les nouveaux noms des régions, publiés au Journal officiel du 29 septembre 2016.

Le **VI** du présent article (**alinéas 21 et 22**) adapte, pour la même raison, le tableau prévoyant l'attribution aux régions d'une part du produit de TICPE, en complément de la fraction régionale pour l'apprentissage.

I. ERREUR MATÉRIELLE

Enfin, le **II** du présent article (**alinéa 3**) corrige une erreur matérielle à l'article 52 de la loi de finances pour 2005 ⁽⁴⁾. Dans sa version en vigueur, cet article ne détermine la fraction de tarif de la TICPE attribuée aux départements au

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

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(3) IGAS, Rapport de la Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'enfance, février 2016.

(4) Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

titre de la compensation financière des transferts de compétences prévue au paragraphe II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précitée que pour 2015, mais pas pour 2016.

L'évaluation préalable ne donne aucune précision sur cette correction.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE

Outre l'impact de la correction de l'erreur matérielle relative aux départements, l'impact budgétaire du présent article est résumé dans le tableau ci-après.

La révision à la hausse du montant de compensation à verser aux régions est neutre pour le solde des administrations publiques, mais représente :

- pour l'État une perte de recettes de **115,2 millions d'euros en 2016** et de 73,8 millions d'euros en 2017 ;
- un gain équivalent pour les régions et le Département de Mayotte.

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 1^{ER} ET PERTES DE RECETTES POUR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Paragraphe	Collectivités bénéficiaires	Compétences transférées	Base légale	Motif de l'ajustement	Impact sur les recettes 2016 de TICPE de l'État	Impact sur les recettes 2017 de TICPE de l'État
III	Régions	Formation professionnelle	Loi du 5 mars 2014	Données désormais définitive sur l'exercice 2014 : prise en compte d'une mise à jour du référentiel des centres de rééducation professionnelle (CRP) Droit à compensation calculé sur la base de la moyenne des dépenses actualisées constatées sur les exercices 2012, 2013 et 2014	1,8	1,8
III	Régions	Formation professionnelle	Loi du 5 mars 2014 Arrêté du 2 septembre 2015	Réforme LMD du diplôme de masseur-kinésithérapeute	1,3	1,9
VII	Régions	Centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS)	Loi NOTRe du 7 août 2015 LFI 2016	Nouvelles données pour 2015	ε	0
VII	Régions	Aide au recrutement des apprentis	Art. L.6243-1-1 du code du travail LFI 2015 et LFI 2016	Coût des primes compensé par l'État en fonction du nombre d'aides versées entre le 1 ^{er} juillet N - 1 et le 30 juin de l'année N	58,9	58,9
VIII	Régions	Gestion des fonds européens	Loi MAPTAM LFI 2016	Nécessité d'intégrer la compensation des comptes épargne temps des agents des services transférés	0,1	0
V	Département de Mayotte	Formation professionnelle	LFI 2014 Décret du 30 décembre 2015 sur la rémunération des stagiaires	Barème spécifique à Mayotte	1,6	1,6
IV	Département de Mayotte	Aide sociale à l'enfance	Ordonnance du 28 août 2008 et LFI 2012	Prise en compte de travaux de l'IGAS sur les dépenses 2015	9,6	9,6
IX	Département de Mayotte	Aide sociale à l'enfance	Ordonnance du 28 août 2008 et LFI 2012	Rattrapage pour les années 2009-2015	41,9	0
Total					115,2	73,8

IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

LMD : licence-master-doctorat.

Source : évaluation préalable.

IMPACT DE L'ARTICLE 1^{ER} PAR COLLECTIVITÉ

	Droit à compensation (DAC) provisionnel LMD masseurs kinésithérapeutes	Ajustement DAC Formation professionnelle Loi du 5 mars 2014	Ajustement DAC Investissement transfert CREPS	Ajustement DAC Aide recrutement des apprentis	DAC Aide sociale à l'enfance Mayotte		Charges nouvelles résultant de la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle à Mayotte	Fonds européens compensation CET 2ème vague TICPE MAPTAM NOTRe	TOTAL
Paragraphe	III	III	VII	VII	IV	IX	V	VIII	
Auvergne-Rhône-Alpes	138 919	-940 790	724					31515	138 808
Bourgogne-Franche-Comté	65 671	72 793	344						138 808
Bretagne	58598	349 310							407 908
Centre Val de Loire	45 464	1 874	66						47403
Corse		0						1 595	1 595
Grand-Est	101 538	294 720	14 919					7 500	418 678
Hauts-de-France	142 455	448 862	582					7 135	599 034
Île-de-France	324 312	90 115	831					9 625	424 883
Normandie	81 330	7 951						7 000	96 281
Nouvelle Aquitaine	120 733	70 489	1 504					400	193 126
Occitanie	80 826	157 517	331					1 625	240 299
Pays de la Loire	65 671	537 024	301						602 996
Provence-Alpes-Côte	99 516	710 162	-1 294						808 384

	Droit à compensation (DAC) provisionnel LMD masseurs kinésithérapeutes	Ajustement DAC Formation professionnelle Loi du 5 mars 2014	Ajustement DAC Investissement transfert CREPS	Ajustement DAC Aide recrutement des apprentis	DAC Aide sociale à l'enfance Mayotte		Charges nouvelles résultant de la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle à Mayotte	Fonds européens compensation CET 2ème vague TICPE MAPTAM NOTRe	TOTAL
Paragraphe	III	III	VII	VII	IV	IX	V	VIII	
d'azur									
Total métropole	1 325 033	1 800 027	18 307	0	0	0	0	66 395	3 209 762
Guadeloupe									0
Martinique	10 103							2 500	12 603
Guyane									0
La Reunion	10 103		170					8 750	19 023
Saint-Pierre-et-Miquelon									0
Mayotte					9 594 939	41 872 264	1 615 551		53 082 754
Total outre-mer	20 206	0	170	0	9 594 939	41 872 264	1 615 551	11 250	53 114 380
TOTAL/ Mesures de compensation	1 345 239	1 800 027	18 477	58 908 000	9 594 939	41 872 264	1 615 551	77 645	115 232 142

Source : direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

*

* *

La commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

*

* *

Après l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement CF218 de M. Nicolas Sansu.

M. Nicolas Sansu. Il s'agit d'un sujet que j'ai déjà évoqué, la semaine dernière, lors de la présentation par M. Christian Eckert de ce PLFR. En relevant le revenu fiscal de référence pour le calcul de l'exonération des taxes d'habitation, l'article 75 de la loi de finances pour 2016 a induit une perte des bases imposables pour les collectivités territoriales. La réfaction des bases qui s'en est ensuivie est absolument considérable dans certaines communes et établissements publics intercommunaux (EPCI), comme en témoignent les premières notifications définitives.

Or cela pose de grandes difficultés. Certes, ce que je propose est peut-être très coûteux, mais il y a sans doute un moyen de trouver une solution pour amortir le choc. Nous pénalisons en effet aujourd'hui les communes et intercommunalités dont la population est constituée de « vieux pauvres ». C'est un comble, alors que ces collectivités sont souvent elles-mêmes parmi les plus pauvres.

Ceci est un amendement d'appel.

Mme la rapporteure générale. En 2015, le rattrapage qui avait été effectué sur la taxe d'habitation et sur la taxe foncière prenait la forme d'un dégrèvement. En tant que tel, le dégrèvement appelait un remboursement à 100 % par l'État. Ensuite, il s'est transformé en exonération. Or, en tant que telle, l'exonération appelle une compensation qui est rarement totale. Sur ce point-là, nous avons déjà eu une discussion lorsque nous avons examiné un amendement de notre collègue Christine Pires Beaune au cours du débat sur le projet de loi de finances.

Je souhaiterais que nous adoptions l'amendement de M. Sansu, de sorte que nous ayons une discussion avec le Gouvernement en séance publique. Le sujet des compensations est très complexe. Or, ici plus encore qu'ailleurs, le diable se cache dans les détails... Il faut que nous puissions poser la question économique pour l'ensemble des collectivités.

Si je prends l'exemple de Neuilly-sur-Seine, il est évident que la commune ne sera pas concernée par ces mesures.

M. le président Gilles Carrez. Les malheureux paieront cependant des pénalités dont ne s'acquittera pas la ville de Vierzon.

Mme la rapporteure générale. S'agissant du montant total à compenser et de la proportion qui en est effectivement compensée, les chiffres ne sont connus que depuis trois semaines, alors que le débat dure depuis trente ans. Il faut que nous puissions avoir une discussion économique avec le Gouvernement.

Mme Christine Pires Beaune. La semaine dernière, le ministre Christian Eckert, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances rectificative pour 2016, nous avait promis une note très complète sur les dégrèvements et exonérations. Il s'était en effet d'abord agi d'un dégrèvement, car l'on s'était aperçu trop tard des effets de la mesure sur les ménages. Or les montants en cause sont très différents aujourd'hui, alors que nous sommes passés à une exonération. Il faut savoir pourquoi. Je crois que la mesure adoptée touche davantage de contribuables. En outre, la compensation d'exonération de la taxe d'habitation ne joue pas le rôle de variable d'ajustement, contrairement à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

M. le président Gilles Carrez. La mesure prenait, en effet, la forme d'un dégrèvement en 2015, avant de devenir une exonération. Mais si la population est la même, les montants devraient être identiques. On s'explique d'autant moins la perte constatée pour les collectivités territoriales que cela n'est pas intégré dans les variables d'ajustement – et il ne faut pas que cela le soit.

M. Dominique Lefebvre. Le débat doit avoir lieu, mais je ne saurais voter en faveur d'un amendement dont les conséquences financières ne sont pas maîtrisées.

M. le président Gilles Carrez. Je partage votre avis, monsieur Lefebvre. Avec cet amendement, on ne sait pas où on va, en effet. Tout le monde sait qu'il y a un problème. Mais il serait préférable, monsieur Sansu, de présenter votre amendement en vue de la séance publique.

M. Nicolas Sansu. Si notre amendement est adopté en commission, nous aurons un vrai débat en séance publique. La rapporteure générale avait identifié le problème : elle avait évoqué une refaction des bases pouvant aller jusqu'à 2 %. Mais la disparité est telle entre les collectivités, que certaines sont confrontées à d'énormes difficultés.

M. Marc Goua. Le problème nous est posé depuis des années. Maintenant qu'ils sont connus, les chiffres font peur. Les collectivités sont en train de se dévitaliser. Tout le monde souhaitait que la demi-part soit réintroduite, mais le transfert du paiement a lieu en fait au détriment des collectivités. Cela devient insoutenable. Même si cet amendement a potentiellement un coût extravagant, je le voterai, car il pourra servir de base saine à la discussion.

M. le président Gilles Carrez. Il ne s'agit pas d'une discussion sur les variables d'ajustement, telle que nous avons pu en avoir. Il y a, en outre, des solutions en sifflet qui font que les contribuables vont recommencer à payer

l'impôt. La charge devrait être partagée entre l'État et le contribuable. Je ne vois pas pourquoi la collectivité locale subirait une baisse de ressources.

Mme Christine Pires Beaune. Une nouvelle catégorie de contribuables exonérés a en fait été créée. L'on a ainsi élargi la base d'exonération. Il faut approfondir la question. Mais je ne voterai pas l'amendement, à cause de ses conséquences financières. Nous aurons d'ailleurs encore à examiner en deuxième lecture le projet de loi de finances et le projet de loi de finances rectificative. Cela nous donne du temps.

M. le président Gilles Carrez. Nous sommes en tout cas tous sensibles aux difficultés soulevées par notre collègue Nicolas Sansu. Nous prendrons le temps nécessaire pour examiner la question en début de semaine prochaine.

M. Nicolas Sansu. Mon amendement est un amendement d'appel. Oui, je remets le sujet à nouveau sur le tapis. Mais j'ai saisi cette fois les cabinets des deux ministres. Ce que nous faisons est en réalité anti-péréquateur. Je me rallierai cependant à l'avis de notre rapporteure générale.

M. François Pupponi. Ce sujet, comme celui de la non-compensation des abattements de TFPB, met en lumière une absence de transparence. L'on ne sait pas ce qu'il se fait et il n'y a pas non plus de vraie discussion à ce sujet avec le Gouvernement. L'enjeu porte tout de même sur 500 millions d'euros à un milliard d'euros. Je trouve étonnant ce manque de dialogue.

La commission rejette l'amendement CF218.

M. Nicolas Sansu. Je déposerai à nouveau un amendement qui pourra nous rassembler sur ce sujet compliqué. Il est bon de rehausser le revenu fiscal de référence donnant droit à exonération, mais nous n'en connaissons pas vraiment les conséquences. Le Gouvernement a agi avec légèreté.

M. le président Gilles Carrez. En tout cas, monsieur Sansu, nous partageons tous votre objectif. Il est hors de question que des communes accueillant des habitants pauvres et donc concernés par cette mesure, soient lésées par une baisse de leurs recettes fiscales.

Mme la rapporteure générale. Je partage moi aussi l'objectif, comme les avis exprimés par l'ensemble de nos collègues. Nous n'avons pas la note promise par le ministre, mais nous nous efforcerons de l'obtenir d'ici à lundi. Vous savez que nous savons aller chercher les données de manière non officielle... quitte à les rendre officielles ensuite !

Nous aurons en tout cas, je l'espère, des données plus précises à vous fournir.

*

* *

Article 2

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

L'article 15 de la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾ a élargi l'exonération de versement transport (VT) liée au nombre de salariés. Il a également institué un prélèvement sur recettes (PSR) visant à compenser, à compter de 2016, le coût de cet élargissement pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Le présent article propose de modifier, d'ores et déjà, ces règles de compensation du coût de cet élargissement. Les modifications proposées seraient applicables dès cette année, se substituant donc à celles prévues par la loi de finances pour 2016.

Le montant proposé par le Gouvernement pour l'évaluation de la compensation au titre de 2017, dans le projet de loi de finances pour 2017, tient déjà compte des conséquences du présent article.

**MONTANT DU PSR « VERSEMENT TRANSPORT »
INSCRIT EN LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros)

LFI 2016	PLF 2017
78,8	81,5

Toutes choses égales par ailleurs, le présent article conduit à transférer en 2016 1,5 million d'euros supplémentaires en 2016, de l'État aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE VERSEMENT TRANSPORT EST DÛ PAR LES ENTREPRISES DE ONZE SALARIÉS AU MOINS

Sont assujettis au versement transport les employeurs de onze salariés au moins ayant leur lieu de travail dans un périmètre où ce versement a été institué. L'article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales est propre à la région Île-de-France tandis que l'article L. 2333-64 concerne les communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et métropoles des autres régions. Cette contribution locale des employeurs, qui permet de financer les transports en commun, est recouvrée par l'Urssaf au titre des cotisations sociales pour être reversée aux autorités organisatrices de transports.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Sont exonérés les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif et à caractère social, les représentants d'États étrangers et certains organismes internationaux.

L'effectif de l'entreprise est évalué au 1^{er} janvier de l'année précédente et doit correspondre à la moyenne des effectifs déterminés chaque mois de l'année civile (tous établissements confondus dans une même zone de transport). L'effectif englobe tous les salariés titulaires d'un contrat de travail le dernier jour de chaque mois (y compris les salariés absents). Sont notamment exclus du calcul de l'effectif : les salariés en contrats à durée déterminée (CDD) qui remplacent une personne absente, les apprentis, les contrats initiative emploi, *etc.*

Les employeurs qui atteignent ou dépassent le seuil de onze salariés sont dispensés du VT pendant trois ans. Le montant du versement est réduit de 75 %, 50 % et 25 %, respectivement chacune des trois années suivant la dernière année de dispense.

La contribution est calculée sur la base des rémunérations des salariés, dont l'activité, occasionnelle ou non, a lieu à l'intérieur du périmètre concerné. Certaines rémunérations ne font pas partie de la base de calcul, notamment la garantie de ressources versée aux travailleurs handicapés, les rémunérations attribuées aux travailleurs itinérants, aux apprentis, *etc.*

Le taux de la contribution est fixé par la commune ou le groupement de communes. Chaque année, sa modification entre en vigueur lors de deux échéances : au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet.

B. LE RELÈVEMENT DE DIX À ONZE SALARIÉS DU SEUIL D'APPLICATION A DONNÉ LIEU À UN MÉCANISME DE COMPENSATION ORIGINAL

La réduction du champ des entreprises assujetties au versement transport par l'article 15 de la loi de finances pour 2016 précitée s'est traduite par une perte de recettes pour les AOM qui en bénéficient. L'article 15 précité instaure un prélèvement sur les recettes de l'État afin de permettre le versement d'une compensation aux AOM ainsi qu'à la métropole de Lyon.

Cette compensation est égale à la différence entre le produit du versement transport recouvré et celui qui aurait été perçu si les articles L. 2531-2 et L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales étaient appliqués dans leur version en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Elle est versée selon une périodicité trimestrielle. Cette compensation conserve pour les bénéficiaires, le dynamisme du versement transport. Une augmentation de base, comme une augmentation de taux, se traduisent par une hausse de la compensation versée.

La compensation est versée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), selon une périodicité trimestrielle. L'ACOSS doit

transmettre aux AOM, à leur demande, les données relatives à la compensation du relèvement du versement transport.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. LE VERSEMENT TRANSPORT CONSTITUE UNE RECETTE DYNAMIQUE POUR LES AOM

Entre 2012 et 2016, le produit du versement transport a augmenté de 2,3 % en province et de 16,1 % en Île-de-France, notamment du fait de hausses de taux régulières pour le financement du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

ÉVOLUTION DU PRODUIT DU VERSEMENT TRANSPORT

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
Île-de-France	3 235	3 424	3 610	3 647	3 701	3 757	+ 1,51 %
Autres régions	3 616	3 603	3 608	3 644	3 699	3 754	+ 1,48 %
PSR VT	—	—	—	0	78,8	81,5	+ 3,42 %

PSR : prélèvement sur recettes.

Source : Évaluations des voies et moyens, annexe aux projets de loi de finances 2013-2017.

B. LE MONTANT PRÉVU POUR LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES

Dans le projet de loi de finances pour 2017, le montant du prélèvement sur recettes « versement transport » est évalué à 81,5 millions d'euros.

MONTANT DU PSR « VERSEMENT TRANSPORT » INSCRIT EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

LFI 2016	PLF 2017
78,8	81,5

C. DES RÈGLES TROP COMPLEXES POUR GARANTIR UNE ÉVALUATION FIABLE

Selon l'évaluation préalable du présent article, la compensation dynamique prévue par la loi de finances pour 2016 suppose de disposer de données fines relatives au nombre de salariés par employeur au sein des zones d'assujettissement au versement transport. Or, les données sociales, d'origine déclarative, dont dispose actuellement l'administration ne lui permettent pas de garantir la fiabilité de l'évaluation du produit de l'imposition résultant du rehaussement du seuil d'exonération.

En outre, en incluant dans la compensation l'évolution de la base de l'impôt, la loi a introduit une obligation de recalcul trimestriel de la compensation afin de tenir compte de l'éventuelle évolution du tissu des employeurs, qui peut entraîner en pratique des variations infra-annuelles importantes pour les AOM tout en complexifiant pour l'administration la gestion des modalités de cette compensation. Le Gouvernement juge que « *ces modalités de compensation ne sont ainsi pas sécurisantes pour les AOM au regard de l'objectif de compensation des pertes de recettes générées par la mesure* ».

III. LA MODIFICATION PROPOSÉE

Le présent article vise à clarifier les modalités de calcul de la compensation en les alignant sur les modalités usuelles de compensation reposant sur un montant de référence et son indexation. Ce montant résulte de l'évaluation par l'ACOSS des pertes qu'aurait généré le relèvement des seuils d'assujettissement au regard des produits enregistrés au titre de l'exercice 2015.

Le montant de référence est indexé sur une valeur dynamique afin de tenir compte de l'éventuelle évolution des charges. Cette valeur est constituée par le taux d'évolution du produit de versement transport de chaque AOM entre les deux derniers exercices connus.

Le 1° du présent article remplace le VI de l'article 15 de la loi de finances pour 2016 par un nouveau paragraphe, prévoyant les nouvelles modalités de calcul de la compensation pour 2016 puis à compter de 2017 (**alinéa 3**).

Pour 2016, cette compensation est égale au produit de versement transport perçu en 2014 au titre des employeurs dont l'effectif moyen compte plus de neuf et moins de onze salariés dans une zone d'assujettissement au versement transport, revalorisé du taux d'évolution du produit du versement transport, apprécié sur cette même zone, entre 2013 et 2015.

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

La compensation de chaque autorité organisatrice de la mobilité est calculée et versée, pour le compte de l'État, par l'ACOSS selon des modalités fixées par voie conventionnelle. La caisse centrale de la mutualité sociale agricole lui transmet les informations nécessaires au calcul de la compensation (**alinéa 4**).

Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales fixe annuellement, à partir des calculs effectués par l'ACOSS, le montant de la compensation attribuée par l'État à chaque autorité organisatrice de la mobilité (**alinéa 5**).

Le 2° du présent article modifie le VII de l'article 15 de la loi de finances pour 2016 précitée pour prévoir que l'organisme de recouvrement du versement transport transmet aux AOM, à leur demande, les données relatives au calcul de la compensation, dans des conditions fixées par non plus par décret (lequel n'a pas été publié) mais dans les conditions fixées par le II de l'article L. 2333-70 du code général des collectivités territoriales. Les données transmises sont couvertes par le secret professionnel.

Selon l'article L. 2333-70, l'ACOSS transmet annuellement aux communes ou établissements publics territorialement compétents qui en font la demande les données et informations recueillies lors du recouvrement du versement transport contribuant à en établir le montant. Les informations transmises aux communes ou aux établissements publics sont couvertes par le secret professionnel. Ces dispositions s'appliquent également à la métropole de Lyon. Leurs modalités d'application sont déterminées par un décret en Conseil d'État.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE

A. POUR 2016

L'article 40 de la loi de finances pour 2016 précitée évalue à 78,8 millions d'euros en 2016 le montant du 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.

Selon l'évaluation préalable du présent article, le nouveau mode de calcul proposé conduit à transférer 1,5 million d'euros de plus en 2016, toutes choses égales par ailleurs.

L'évaluation repose sur l'application au montant de la compensation 2014, estimé à 77,4 millions d'euros par une mission de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), des taux globaux d'évolution des recettes de versement transport au niveau national entre 2013 et 2015 (3,76 %) : $77,4 \times 1,0376 = 80,3$ millions d'euros.

En permettant l'attribution effective du prélèvement sur recettes, le présent article contribue donc à sécuriser 80,3 millions d'euros de recettes au profit des administrations publiques locales dès 2016, en prélevant un même montant sur les recettes de l'État.

B. À COMPTER DE 2017

Pour les années suivantes, à compter de 2017, le montant de la compensation serait revalorisé chaque année suivant le taux d'évolution du produit de versement transport entre les deux années précédentes (soit entre 2013 et 2014 pour le montant 2015, entre 2014 et 2015 pour le montant 2016, entre 2015 et 2016 pour le montant 2017, *etc.*), zone par zone. Au niveau national, le taux global d'évolution du produit de versement transport, retenu pour l'évaluation du montant du PSR est le suivant.

TAUX D'ÉVOLUTION DU PRODUIT DU VERSEMENT TRANSPORT

Année	2015	2016	2017
Produit total (en millions d'euros)	7 291	7 400	7 511
Taux d'évolution N-1/N-2 (en %)	s.o.	1,0113	1,495

Source : Évaluations des voies et moyens, *annexe aux projets de loi de finances 2013-2017*.

L'évaluation du prélèvement sur recettes, inscrite au projet de loi de finances pour 2017 à hauteur de 81,5 millions d'euros était donc d'ores et déjà cohérente avec la présente mesure.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2017, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, à l'initiative de notre collègue Oliver Faure, prévoyant une hausse des taux du versement transport en Île-de-France, dès 2017 (article 50 *ter*). Anticipant sur le vote du présent article, le Gouvernement n'a pas eu à tirer les conséquences de l'amendement en seconde délibération. Compte tenu des nouvelles règles de calcul de la compensation proposées ici, la hausse des taux du versement transport résultant de l'amendement n'aura d'impact sur le montant de la compensation qu'en 2018.

*

* *

La commission adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

**Ajustement des ressources d'organismes
chargés de missions de services publics**

Le présent article opère, au profit du budget général de l'État, en 2016, plusieurs prélèvements sur des fonds de roulement pour un montant global de 205,1 millions d'euros, dont :

– 55 millions d'euros sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) ;

– 90 millions d'euros sur l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;

– et 60,1 millions d'euros sur le Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC).

PRÉLÈVEMENTS SUR FONDS DE ROULEMENT PRÉVUS PAR LE PRÉSENT ARTICLE

(en millions d'euros)

Section présent article	Organismes	Montant
I	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	55,0
II	Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	90,0
III	Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC)	60,1
total « prélèvements sur fonds de roulement »		205,1

Source : présent article.

Ces prélèvements sur fonds de roulement améliorent à due concurrence le solde budgétaire de l'État pour 2016. Ils figurent à ce titre en première partie du présent projet de loi de finances rectificative.

**PRÉLÈVEMENTS SUR FONDS DE ROULEMENT ET SITUATION FINANCIÈRE
DE L'ORGANISME**

(en millions d'euros)

Organismes	Prélèvement proposé	Fonds de roulement à fin 2016
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	55,0	316,0
Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	90,0	160,0
Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC)	60,1	65,1*

* situation nette excédentaire.

Source : données issues des évaluations préalables du présent article.

I. LE FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

A. PRÉSENTATION DU FPRNM

Créé en 1995 ⁽¹⁾, le FPRNM, géré par la Caisse centrale de réassurance, 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.

B. DONNÉES FINANCIÈRES ET DISPOSITIF PROPOSÉ

Le FPRNM est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles ⁽²⁾. Celui-ci est versé par les entreprises d'assurances. Le rendement de ce prélèvement a été de 200 millions d'euros en 2015. Le rendement prévisionnel s'élève à 205 millions d'euros pour 2016 et à 195 millions d'euros pour 2017.

FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses	Trésorerie au 31 décembre
2011	346	291	77
2012	191	113	154
2013	196	170	180
2014	196	158	218
2015	205	123	299

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

En 2015, les dépenses du FRRNM se sont élevées à 123 millions d'euros.

Fin 2015, le solde de la trésorerie du FPRNM s'élevait à 299,1 millions d'euros selon l'évaluation préalable transmise par le Gouvernement. Ce même solde est prévu à 316 millions d'euros fin 2016, soit 640 jours de dépenses de fonctionnement.

Le présent article procède à un **prélèvement, dès 2016, de 55 millions d'euros.**

Le projet de loi de finances pour 2017, adopté en première lecture par notre assemblée le 22 novembre dernier, prévoit, dans son article 17, d'opérer un

(1) Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

(2) Voir Rapport sur la gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe (jaune) au projet de loi de finances pour 2017.

nouveau **prélèvement complémentaire, en 2017, de 70 millions d'euros** sur les ressources du FPRNM ⁽¹⁾.

Au total, les prélèvements sur fonds de roulement du FPRNM s'élèveraient donc à 125 millions d'euros pour une trésorerie disponible d'environ 316 millions d'euros. Les prélèvements entraînent un solde de trésorerie prévisionnel de 261 millions d'euros à fin 2016 et de 180 millions d'euros à fin 2017.

Pour justifier ce prélèvement, le Gouvernement indique que la recette issue de la contribution additionnelle est supérieure depuis plusieurs années aux besoins moyens de financement annuel du FPRNM. Par ailleurs, le FPRNM 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, selon le Gouvernement, le prélèvement prévu ne remettrait pas en cause la capacité d'intervention du fonds.

II. L'OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

A. PRÉSENTATION DE L'ONEMA

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) est un établissement public, opérateur national chargé de la police de l'eau. Il agit aux côtés des agences de l'eau qui collectent auprès des usagers des taxes appelées « *redevances* » et qui les distribuent sous forme d'aides financières.

Sur le plan budgétaire, l'ONEMA est un opérateur du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

L'ONEMA sera fusionné en 2017 au sein d'un nouvel établissement public, l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

(1) Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, tome I, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4061, 13 octobre 2016 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4125-tl.asp>.

Agence française pour la biodiversité

L'Agence française pour la biodiversité (AFB) a été créée par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n° 2016-1087 du 8 août 2016 et verra le jour en 2017 avec pour ambition d'appuyer les politiques de biodiversité et de développer les partenariats avec les collectivités, acteurs essentiels pour la mise en œuvre des politiques de la biodiversité. Du point de vue structurel, quatre opérateurs relevant de la sphère de compétence du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* seront intégrés à ce nouvel établissement, réunissant ainsi des acteurs intervenant en matière de milieux aquatiques, marins et terrestres : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'établissement « Parcs Nationaux de France » (PNF) et le GIP « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN). Les missions de ces trois établissements publics et du GIP seront intégralement reprises par l'AFB.

Source : *Opérateurs de l'État*, annexe (jaune) au projet de loi de finances pour 2017.

B. DONNÉES FINANCIÈRES ET DISPOSITIF PROPOSÉ

Les ressources de l'ONEMA sont essentiellement constituées par des contributions des agences de l'eau. En 2014, les ressources affectées à l'ONEMA se sont élevées à 174 millions d'euros pour des dépenses de 183 millions d'euros.

En 2015, les recettes globales de l'ONEMA se sont élevées à 192 millions d'euros pour des dépenses de 172 millions d'euros, dont une masse salariale de 55,1 millions d'euros.

OFFICE NATIONAL DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

(en millions d'euros)

Année	Recettes	Dépenses	Fonds de roulement
2012	164	167	52
2013	214	212	92
2014	174	183	121
2015	192	172	144

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

Au 31 décembre 2015, le fonds de roulement de l'ONEMA est de 144 millions d'euros. Fin 2016, celui-ci devrait s'élever à 160 millions d'euros.

Le présent article opère un prélèvement sur ce fonds de roulement de 90 millions d'euros.

La future Agence française pour la biodiversité devrait débiter son activité avec un niveau de fonds de roulement d'environ 65 millions d'euros.

À noter que l'ONEMA avait déjà fait l'objet d'un prélèvement sur fonds de roulement en 2012 à hauteur de 55 millions d'euros. Entre 2012 et 2015, son fonds de roulement est passé de 52 millions d'euros à 144 millions d'euros.

III. LE FONDS DE COMPENSATION DES RISQUES DE L'ASSURANCE DE LA CONSTRUCTION

A. PRÉSENTATION DU FCAC

Le FCAC, géré lui aussi par la Caisse centrale de réassurance, est régi par l'article L. 431-14 du code des assurances. Il contribue au financement d'actions de prévention des désordres et de promotion de qualité dans la construction. Créé par la première loi de finances rectificative pour 1982 ⁽¹⁾, ce fonds est destiné :

– à permettre le passage de la gestion en semi-répartition de l'assurance de la responsabilité décennale construction à une gestion en capitalisation en prenant en charge l'indemnisation des sinistres affectant des bâtiments dont les chantiers ont été ouverts avant le 1^{er} janvier 1983 par le biais de conventions conclues avec les assureurs construction ;

– et à contribuer au financement d'actions de prévention des désordres et de promotion de la qualité dans la construction.

En pratique, les missions du FCAC se limitent à procéder à des indemnisations pour des sinistres survenues avant 1983. Depuis 2014, il participe également au financement d'actions en faveur de la transition numérique du bâtiment, de la qualité de la construction, de la rénovation énergétique, et des techniques innovantes en matière de détection et d'extraction de l'amiante. À ce titre, 70 millions d'euros ont été provisionnés au sein du FCAC.

Article L. 431-14 du code des assurances

Il est institué un fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction chargé de contribuer, dans le cadre de conventions qui pourront être conclues à cet effet avec les entreprises d'assurance concernées, à l'indemnisation de sinistres affectant des bâtiments dont les chantiers ont été ouverts avant une date fixée par décret en Conseil d'État, à partir de laquelle les primes correspondantes ne seront plus perçues.

Le fonds pourra conclure des conventions avec les entreprises d'assurance afin de compenser les incidences financières de l'évolution des coûts de construction sur leurs garanties d'assurance décennale.

Le fonds contribue au financement d'actions de prévention des désordres et de promotion de la qualité dans la construction.

La gestion du fonds est confiée à la caisse centrale de réassurance.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

(1) Loi n° 82-540 du 28 juin 1982 de finances rectificative pour 1982.

B. DONNÉES FINANCIÈRES ET DISPOSITIF PROPOSÉ

Les ressources du FCAC étaient alimentées par une contribution des assurés assise sur les primes ou cotisations d'assurance. Les principales missions de ce fonds arrivant à son terme, cette contribution a été supprimée par l'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2003⁽¹⁾. Si toutes ses sources de financement ont été supprimées, le fonds lui-même a été maintenu pour régler les dossiers restants.

FONDS DE COMPENSATION DES RISQUES DE L'ASSURANCE DE LA CONSTRUCTION

(en millions d'euros)

Exercice	Dépenses	Recettes (restitutions)	Fonds propres	Trésorerie au 31 décembre
2015	1,3	2,0	65,1	142,9
2014	0,8	0,8	131,8	142,2

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

Les dépenses du FCAC au titre des sinistres sont faibles.

Les dépenses au titre des actions de prévention ont été intégralement provisionnées en 2015 à hauteur de 70 millions d'euros, diminuant d'autant les fonds propres du FCAC. Seulement 0,5 million d'euros ont été dépensés à ce titre en 2015.

À fin 2015, la situation nette excédentaire du FCAC est de 65,1 millions d'euros pour une trésorerie de 143 millions d'euros. Ces ressources sont actuellement sans emploi. Selon le Gouvernement, les perspectives financières font entrevoir une situation excédentaire à long terme.

BILAN DU FCAC

(en millions d'euros)

ACTIF		PASSIF	
Valeurs réalisables à court terme et disponible	142,9	Fonds propres	65,1
		Provisions pour sinistres et actions de prévention	77,8

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

Le présent article prévoit un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 60,1 millions d'euros, soit un montant proche de celui de la situation nette excédentaire du fonds. La trésorerie disponible restera suffisante pour couvrir les provisions dont les provisions pour les actions de prévention.

*

* *

(1) Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative.

La commission examine l'amendement CF 39 de M. Hervé Mariton.

Mme Véronique Louwagie. Je propose la suppression de cet article, par lequel l'on anticipe des recettes au détriment des recettes des années à venir.

Cet article prévoit en effet, pour l'année 2016, un prélèvement à hauteur de 55 millions d'euros sur les ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), de 90 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et de 60,1 millions d'euros sur les ressources du Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC).

Pour plus de cohérence et de stabilité, je vous propose donc une suppression de cet article.

Mme la Rapporteuse générale. Il est important de repréciser quelques chiffres. S'agissant du Fonds de prévention, sa trésorerie s'élève à 316 millions d'euros, ce qui représente tout de même trois années de son fonctionnement. Cet argent dormant peut être employé utilement, d'autant que le prélèvement prévu n'est que de 55 millions d'euros. La trésorerie de l'ONEMA s'élève quant à elle à un an de budget de fonctionnement, soit 160 millions d'euros. Sur le prélèvement prévu de 90 millions d'euros, nous pouvons peut-être nous interroger. En ce qui concerne le FCAC, le prélèvement proposé ne met pas non plus en péril le fonctionnement du fonds. Supprimer l'ensemble de l'article ne me paraît donc pas justifié.

M. le président Gilles Carrez. Il ressort de tout cela qu'il vaut mieux, pour un opérateur de l'État, avoir des dettes que de la trésorerie.

Mme Véronique Louwagie. On pénalise finalement les opérateurs de l'État quand ils ont un comportement vertueux.

Mme la Rapporteuse générale. Ils ont beau être vertueux, cela n'en demeure pas moins de l'argent public. Les opérateurs reçoivent en outre le produit de taxes affectées qui sont plus ou moins bien calibrées.

M. le président Gilles Carrez. Je rappelle au passage que, dans nos communes, lorsque nous examinons les demandes de subvention des associations, nous demandons systématiquement des renseignements sur leur fonds de roulement. S'il est pléthorique, nous n'en accordons pas.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine l'amendement CF 224 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit d'un amendement de repli, qui concerne plus spécifiquement le prélèvement de 60,1 millions d'euros sur les ressources du FCAC. Je propose la suppression du prélèvement prévu.

Encore une fois, nous mettons à mal des organismes ou des acteurs dont le comportement a été vertueux. Il faudrait plutôt, à mon sens, inciter ces structures à restituer l'argent aux personnes qui ont participé à leur financement. Cela serait pour elles un juste retour.

Mme la Rapporteuse générale. Le FCAC ne compense les sinistres que sur les constructions antérieures à 1983. Une partie de sa trésorerie constitue, je le répète, de l'argent dormant.

La commission rejette l'amendement.

La commission adopte l'article 3 sans modification.

*
* *

Article 4

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

Le présent article procède à divers ajustements de ressources affectées afin d'augmenter de 51 millions d'euros les recettes du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* – ci-après CAS *SNCTCV* –, tout en maintenant les ressources de l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF).

IMPACT SUR LES RECETTES DU PRÉSENT ARTICLE

(en millions d'euros)

Section présent article	Mesures	Budget général de l'État	CAS SNCTCV	AFITF
I	Relèvement du plafond de TAT ⁽¹⁾ affectée au CAS <i>SNCTCV</i>	– 51	+ 51	–
II	Diminution du plafond de TAT ⁽¹⁾ affectée à l'AFITF	+ 51	–	– 51
III	Augmentation de la part de TICPE ⁽²⁾ à l'AFITF	– 51	–	+ 51
IV	Augmentation de la TREF ⁽³⁾	–	+ 26	–
Exposé des motifs	Diminution de la CST ⁽⁴⁾	–	– 26	–
Sous-total		– 51	+ 51	0
Sous-total « État » et « AFITF »		0	0	0
Total		0		

(1) Taxe d'aménagement du territoire.

(2) Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

(3) Taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires.

(4) Contribution de solidarité territoriale.

Source : données issues de l'évaluation préalable du présent article.

Le paragraphe **I** du présent article porte de 19 à 70 millions d'euros le montant de la fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) affectée en 2016 au CAS *SNTCV*, soit une hausse de 51 millions d'euros.

Le **II** diminue pour 2016 le plafond de la TAT affectée à l'AFITF de 566 millions d'euros à 515 millions d'euros, soit une baisse de 51 millions d'euros.

Le **III** fixe à 766 millions d'euros le montant de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affecté à l'AFITF, soit une hausse de 51 millions d'euros par rapport au montant initial, après correction d'une « *malfaçon législative* ».

Le **IV** augmente le montant maximum de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) pour le porter de 200 à 226 millions d'euros, soit une hausse de 26 millions d'euros. Cette taxe est intégralement affectée au CAS *SNTCV*. L'**exposé des motifs** indique que cette hausse sert à financer une baisse d'un montant équivalent de la contribution de solidarité territoriale (CST) dont le produit est également affecté au CAS *SNTCV*. Ladite baisse interviendra par voie réglementaire.

Ces mesures d'ajustement des ressources affectées du CAS *SNTCV* et de l'AFITF s'équilibrent budgétairement et sont neutres sur le solde public.

I. L'AJUSTEMENT DES RESSOURCES AFFECTÉES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS

A. 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 TAT, par le produit de la CST et par le produit de la TREF ;

– **en dépenses**, il supporte la contribution versée par l'État visant à compenser le déficit d'exploitation des TET.

Sur la période 2011-2015, 1 484 millions d'euros de recettes ont été affectées au CAS *SNTCV*. Les dépenses prises en charge par celui-ci se sont élevées à 1 458,6 millions d'euros. Le solde reporté du compte, tel qu'il a été arrêté dans la dernière loi de règlement, est donc de 25,3 millions d'euros.

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DEPUIS SA CRÉATION
DU CAS SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS**

(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.

Pour 2016, en l'état du droit, les recettes du CAS *SNTCV* sont prévues à 335 millions d'euros.

**RECETTES 2016 EN L'ÉTAT DU DROIT
DU CAS SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS**

(en millions d'euros)

Ressources affectées	TAT	CST	TREF	Total
Montant	19	116	200	335

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

Mais les besoins de compensation des TET sont désormais évalués par le Gouvernement à 386 millions d'euros au lieu de 335 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, soit une hausse de 51 millions d'euros.

Il manquerait donc 51 millions d'euros pour équilibrer le CAS *SNTCV* en 2016. Plus grave, le solde reporté du compte – d'un montant de 25,3 millions d'euros – serait insuffisant pour faire face aux besoins. Or, l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les dépenses ne peuvent être d'un montant supérieur aux recettes de l'année et au solde reporté.

Rappel sur la notion de solde des comptes spéciaux

Le solde annuel des comptes spéciaux ne doit pas être confondu avec le solde reporté ou cumulé.

Le solde reporté ou cumulé correspond au solde du compte spécial depuis sa création, sous déduction des montants non reportés par les lois de règlement. Le solde reporté ne peut jamais être négatif en application du II de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le report du solde ne signifie pas que la trésorerie est disponible. Juridiquement, le report permet seulement que les autorisations budgétaires de dépenses accordées aux différents comptes en lois de finances puissent excéder les recettes desdits comptes à hauteur dudit report.

Le solde annuel correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'année. Il fait varier le solde reporté de l'année précédente et impacte le montant du solde budgétaire de l'année en cours. Le solde annuel d'un compte peut être déficitaire dès lors que le solde reporté demeure positif.

1. Les recettes du CAS *SNTCV*

a. La taxe d'aménagement du territoire

La 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'AFITF dans la limite d'un plafond de 566 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⁾.

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
<i>Affectation budget général</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	25,2	23,0	0,0
<i>Affectation CAS SNTCV</i>	35	35	35	19	19	19,0	42,0
<i>Affectation AFITF</i>	541,9	535,2	538,2	570,5	561,0	566,0	571,0

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

b. La contribution de solidarité territoriale

La 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.

(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.

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. Le taux pour 2016 n'a pas encore été fixé.

Cette taxe n'est acquittée aujourd'hui que par 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 Rapporteuse générale.

c. La taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires

La TREF a également été instituée par l'article 65 de la loi de finances pour 2011. Elle est codifiée à l'article 235 *ter* ZF du 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, aujourd'hui, seule la SNCF la paye.

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 taux pour 2016 n'a pas encore été fixé.

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 LE 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	155	200	0	400	200	200

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

2. 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⁾.

B. 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

(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_publicque_consolidée_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>.

très hétérogènes. De plus, de nombreuses dessertes TET sont assurées conjointement par des trains express régionaux (TER). »⁽¹⁾

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.

(1) 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

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 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.

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

(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.

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.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Le dispositif proposé pour 2016 par le présent article

Le dispositif proposé vise à couvrir l'ensemble des besoins du CAS *SNTCV* estimés pour 2016, soit 386 millions d'euros au lieu de 335 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, ce qui représente une hausse de 51 millions d'euros.

RECETTES AFFECTÉES AU CAS *SNTCV* POUR 2016

(en millions d'euros)

Recette	TAT	CST	TREF	Total
État du droit	19	116	200	335
Droit proposé	70	90	226	386
Variation	+ 51	- 26	+ 26	+ 51
		0		

Source : données issues de l'évaluation préalable du présent article.

a. Un relèvement du plafond affecté de la TAT de 51 millions d'euros

Cette hausse serait financée par une augmentation du plafond de la TAT affectée au CAS *SNTCV*, qui passerait de 19 à 70 millions pour la seule année 2016. En conséquence, les recettes fiscales du budget général de l'État, auquel sont reversés les produits qui dépassent le plafond, seraient diminuées de 51 millions d'euros.

Cette dernière mesure ne serait applicable que pour l'année 2016.

b. Une hausse de la TREF de 26 millions d'euros compensée par une baisse du même montant de la CST

Parallèlement, il est prévu une baisse de la CST de 26 millions d'euros et une hausse équivalente de la TREF. La hausse de la TREF est prévue par le présent article tandis que la baisse de la CST interviendrait par voie réglementaire *via* une baisse du taux. Les modifications prévues sur ces deux impôts sont neutres pour l'équilibre du CAS *SNTCV*. Ces modifications seraient, en outre, permanentes.

Ce transfert de fiscalité doit permettre d'améliorer le résultat de l'activité TGV de la SNCF.

2. Le dispositif proposé pour 2017 et les années suivantes par le projet de loi de finances pour 2017

Le projet de loi de finances pour 2017, adopté par notre assemblée en première lecture le 22 novembre dernier, modifie, dans son article 24, les dispositions relatives aux dépenses et aux recettes du CAS *SNTCV* ⁽¹⁾.

Cet article prévoit de porter à 42 millions d'euros le produit de la TAT affecté au CAS *SNTCV*. Cette hausse est destinée à faire face à l'augmentation des besoins de compensation du déficit d'exploitation des TET, lesquels sont prévus à 358 millions d'euros en 2017.

L'article 24 du projet de loi de finances pour 2017 doit par ailleurs se combiner avec les dispositions permanentes du présent article relatives à la CST et à la TREF.

CAS SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS

(en millions d'euros)

Année	Recettes				Dépenses	Résultat
	Fraction TAT	CST	TREF	total		
2016 état du droit	19	116	200	335	386	- 51
2016 droit proposé PLFR	70	90	226	386	386	0
2017 état du droit	19	116	200	335	358	- 23
2017 droit proposé PLF adopté en 1 ^{ère} lecture	42	116	200	358	358	0
2017 droit proposé PLFR	42	90	226	358	358	0

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

D. 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 et TREF) ni celle applicable aux concessionnaires d'autoroutes (TAT). Il opère un simple transfert de recettes du budget général vers le CAS *SNTCV*.

Le dispositif proposé ne règle pas en revanche le financement des besoins des TET pour 2017 si toutefois ceux-ci sont aussi importants en 2017 qu'en 2016. En effet, les recettes du CAS pour 2017 se limiteraient pour le moment à 358 millions d'euros alors que les besoins devraient s'élever à 386 millions d'euros en 2016.

(1) Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, tome I, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4061, 13 octobre 2016 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4125-tl.asp>.

Le Gouvernement a cependant indiqué, en réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale, que les mesures prises dans le cadre de la feuille de route pour un nouvel avenir des TET devraient en partie produire leurs effets dès 2017 si bien que le niveau de ressources proposé par le projet de loi de finances pour 2017 devrait être suffisant pour couvrir les besoins de compensation.

II. L'AJUSTEMENT DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. Présentation de l'AFITF

L'AFITF est un établissement public administratif créé en 2004 pour porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières, hors domaine aérien ⁽¹⁾. Son champ d'intervention ne se limite pas aux grands projets d'infrastructures d'intérêt national, mais inclut les dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux, et, pour les transports collectifs de personnes, les projets portés par les communautés d'agglomération. Il a été étendu depuis 2006 aux contrats de plan État-régions (CPER), incluant ainsi les dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux ⁽²⁾. Sa tutelle est assurée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

L'AFITF est administrée par un conseil d'administration composé de douze membres comprenant six représentants de l'État, un député, un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée. Elle est actuellement présidée par notre collègue Philippe Duron.

Sur le plan budgétaire, l'AFITF est un opérateur du programme 203 *Infrastructures et services de transport* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

2. Les ressources de l'AFITF

Les recettes de l'AFITF proviennent essentiellement du produit de différentes taxes affectées. Depuis 2015, elle ne reçoit plus de subvention d'équilibre de la part de l'État.

(1) Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

(2) Décret n° 2006-894 du 18 juillet 2006 modifiant le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

RECETTES DE L'AFITF

(en millions d'euros)

Année	2015	2016	2017
Taxe d'aménagement du territoire (brut des frais d'assiette)	561,0	566,0	571,0
Redevance domaniale	326,4	338,0	350,0
Produit des amendes radars	233,2	263,3	424,6
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	1 139,0	715,0	735,0
Contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes	100,0	100,0	100,0
Total	2 359,6	1 982,3	2 180,6

Source : commission des finances.

a. La taxe d'aménagement du territoire

Comme vu précédemment, le produit de la TAT est affecté à l'AFITF dans la limite d'un plafond de 566 millions d'euros.

b. La redevance domaniale

La redevance domaniale est due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes au titre de l'occupation du domaine public. Son montant est calculé en fonction de la valeur locative du réseau concédé à l'exploitant et du chiffre d'affaires réalisé par la société au titre de son activité de concessionnaire d'autoroutes sur le domaine public national (article R. 122-27 du code de la voirie routière).

Le produit de cette redevance, intégralement affecté à l'AFITF, a été pour 2015 de 326,4 millions d'euros.

c. Le produit des amendes radars

Le produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction est affecté au CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* – ci-après CAS Radar – dans la limite de 409 millions d'euros. L'article 21 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit de relever ce plafond à 419 millions d'euros. Le solde de ce produit est affecté à l'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	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 Rapporteuse générale.

d. La taxe Intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

● *Pour 2015*

La part de TICPE revenant à l'AFITF a été fixée à 1 139 millions d'euros pour l'année 2015.

● *Pour 2016 et les années suivantes*

La part de TICPE revenant à l'AFITF devait être ramenée à 715 millions d'euros en 2016.

Toutefois, suite à une erreur matérielle intervenue durant la navette parlementaire, la part revenant à l'AFITF a été maintenue à 1 139 millions d'euros en 2016.

Le Gouvernement a corrigé de lui-même cette erreur et 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 ⁽¹⁾. *De facto*, l'AFITF a inscrit le montant de 715 millions d'euros au sein de son budget pour 2016 et non 1 139 millions d'euros, soit le montant adopté 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.

e. La contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Par protocole du 9 avril 2015 signé avec l'État, les sociétés d'autoroutes ont accepté de contribuer au financement de l'AFITF à hauteur de vingt annuités de 60 millions d'euros, indexées sur l'inflation, avec une anticipation conduisant au versement de 100 millions d'euros pour chacune des trois premières années.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le présent article vise à préserver les ressources de l'AFITF pour 2016 en compensant la hausse de la TAT affectée au CAS *SNTCV*. Il doit être mis en relation avec le dispositif prévu pour 2017 adopté en première lecture par notre Assemblée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017.

1. Le dispositif proposé pour 2016 par le présent article

Le dispositif proposé est neutre pour 2016.

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

a. Une diminution du plafond affecté de la TAT de 51 millions d'euros

Le présent article diminue pour 2016 le plafond de la TAT affectée à l'AFITF de 566 millions d'euros à 515 millions d'euros, soit une baisse de 51 millions d'euros.

RECETTES DE TAT AFFECTÉES À L'AFITF EN 2016

(en millions d'euros)

État du droit	566,0
Droit proposé	515,0

Cette mesure a pour but de financer la hausse corrélative du plafond de TAT affecté au CAS SNTCV (*Cf. supra*).

b. Augmentation de la part de TICPE de 51 millions d'euros et correction d'une erreur

Le présent article corrige une erreur matérielle.

Aux termes de la loi de finances pour 2016, le plafond de produit de la TICPE affecté à l'AFITF était fixé à 1 139 millions d'euros en 2016, soit un montant identique à celui de 2015, au lieu de 715 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances. 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. 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.

Le présent article prévoit, en outre, de relever le montant corrigé de la part de TICPE revenant à l'AFITF de 51 millions d'euros, pour le porter à 766 millions d'euros pour la seule année 2016.

RECETTES DE TICPE AFFECTÉES À L'AFITF

(en millions d'euros)

Année	2016
État du droit	1 139
État du droit corrigé d'une erreur matérielle	715
Droit proposé	766

Cette mesure a pour but de compenser la baisse des recettes affectées au titre de la TAT.

2. Le dispositif proposé pour 2017 par le projet de loi de finances

Le dispositif proposé pour 2017 conduit à augmenter de 25 millions d'euros les ressources de l'AFITF.

a. Relèvement de 5 millions d'euros du plafond affecté de la TAT

L'article 17 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit un relèvement de 5 millions d'euros du produit de la TAT affecté à l'AFITF.

RECETTES DE TAT AFFECTÉES À L'AFITF EN 2017

(en millions d'euros)

État du droit	566,0
Droit proposé	571,0

b. Relèvement de 20 millions d'euros de la part affectée de la TICPE

Le même article prévoit un relèvement de 20 millions d'euros du montant du produit de la TICPE affecté à l'AFITF, lequel passerait ainsi de 715 millions d'euros à 735 millions d'euros.

RECETTES DE TICPE AFFECTÉES À L'AFITF EN 2017

(en millions d'euros)

État du droit	1 139,0
État du droit corrigé de l'erreur matérielle intervenue lors de la navette	715,0
Droit proposé	735,0

On peut toutefois observer que cette hausse par rapport à l'état du droit pour 2017 correspond à une baisse par rapport au droit proposé par le présent article : la part de TICPE revenant à l'AFITF passerait en effet de 766 millions d'euros en 2016 à 735 millions d'euros en 2017.

*

* *

La commission adopte l'article 4 sans modification.

*

* *

Article 5

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

L'objet du présent article est d'assurer, par l'attribution à la sécurité sociale d'une fraction supplémentaire de taxe à la valeur ajoutée (TVA), la compensation, par l'État, de la perte de recettes résultant de la baisse de 7 points du taux des cotisations maladie et maternité des exploitants agricoles prévue par le

décret du 31 mars 2016⁽¹⁾. Cette réduction du taux de cotisation représente une perte de recettes de 480 millions d'euros en 2016 pour le régime de protection sociale des professions agricoles, la mutualité sociale agricole (MSA).

I. LA BAISSÉ DU TAUX DE COTISATION MALADIE ET MATERNITÉ DES EXPLOITANTS AGRICOLES ENTRAÎNE UNE PERTE DE RECETTES

A. LA BAISSÉ DU TAUX DE COTISATION MALADIE ET MATERNITÉ DES EXPLOITANTS AGRICOLES

1. Les mesures annoncées le 17 février 2016 en faveur des agriculteurs

Le Premier ministre a annoncé le 17 février à l'Assemblée nationale **la baisse de 7 points du taux de cotisations maladie des exploitants agricoles**, avec un effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2016.

Cette mesure pérenne de baisse de cotisations sociales vise à alléger les trésoreries des exploitants agricoles et à aligner le taux de cotisations applicables aux agriculteurs français sur le taux moyen de cotisations des pays européens.

Il a également prévu **une année dite « blanche » de cotisations sociales** applicable aux exploitants agricoles ayant dégagé un revenu 2015 inférieur à 11 % du plafond annuel de la sécurité sociale pour 2016, soit un revenu inférieur à 4 248 euros⁽²⁾. Ces derniers bénéficieront d'un report automatique du paiement desdites cotisations à l'année suivante, reconductible dans la limite de trois ans. Ce report sera mis en œuvre automatiquement par les caisses de la MSA lors de l'émission annuelle de cotisations sociales.

2. La baisse du taux de cotisations maladie et maternité à compter de l'exercice 2016

Le décret du 31 mars 2016 précité abaisse le taux de cotisation d'assurance maladie et maternité due par les travailleurs indépendants agricoles de 10,04 % à 3,04 %, à compter du 1^{er} janvier 2016.

Aux termes de l'article D. 731-91 du code rural et de la pêche maritime, cette baisse s'applique aux :

- aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole située sur le territoire métropolitain, tels que définis au 1^o de l'article L. 722-10 du même code ;
- aux aides familiaux non-salariés et associés d'exploitation ;

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

(2) Communiqué de presse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, le 26 février 2016.

– et aux membres non-salariés de sociétés d’exploitation ou entreprise agricole.

B. L’IMPACT BUDGÉTAIRE POUR LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE

1. La situation structurellement déficitaire de la mutualité sociale agricole

La situation financière de la mutualité sociale agricole apparaît particulièrement fragile, en raison d’un déficit structurel du régime.

Cela résulte principalement de deux éléments :

- un déséquilibre démographique important ;
- une inadéquation entre le niveau des prestations (15 milliards d’euros en 2016) et les cotisations sociales (3,9 milliards d’euros).

Le déficit structurel est compensé par deux types de recettes :

- des transferts inter-régimes, représentant 4,8 milliards d’euros en 2016 ;
- des affectations de recettes, à hauteur de 7,9 milliards d’euros.

En 2016, le déficit prévisionnel de la MSA devrait s’établir à 0,1 milliard d’euros.

2. Le montant de la perte de recettes pour la mutualité sociale agricole, compensée par l’État

La diminution de 7 points du taux de cotisation d’assurance maladie et maternité entraîne mécaniquement une perte de recettes pour la MSA.

L’assiette des cotisations s’est établie à 7,37 milliards d’euros en 2015. Sur la base des données de la MSA, la commission des comptes de la sécurité sociale prévoit un repli de ladite assiette de 7,6 % en 2016, soit un **niveau d’assiette prévisionnel de 6,81 milliards d’euros**.

PERTE DE RECETTES DE LA MSA

Assiette de cotisations	Taux de cotisation établi à 10,04 %	Taux de cotisation établi à 3,04 %	Perte de recettes
6,81 milliards d’euros	684 millions d’euros	207 millions d’euros	477 millions d’euros

Source : évaluation préalable annexée au présent article.

La perte de recettes de la MSA s’élèverait à **environ 480 millions d’euros en 2016**. Eu égard à la situation financière de la MSA, le Gouvernement a pris l’engagement de faire compenser cette perte de recettes par l’État.

II. LA COMPENSATION PAR L'ÉTAT DE LA PERTE DE RECETTES ISSUE DE LA BAISSÉ DU TAUX DE COTISATION

A. LE PRÉSENT ARTICLE PRÉVOIT UNE COMPENSATION POUR L'EXERCICE 2016

1. Le calcul de la compensation par une modification de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale

Le 3° du IV de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale prévoit une affectation de 7,19 % du produit de la TVA à la sécurité sociale.

Le présent article modifie la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale. Conformément aux dispositions de l'article 36 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, cette modification relève de la loi de finances.

Cette modalité de compensation de perte de recettes de la sécurité sociale par l'État présente l'avantage de la simplicité et de la lisibilité. La Rapporteuse générale tient à souligner la pertinence de cette solution, qui intervient de surcroît en fin d'exercice budgétaire.

MONTANT À COMPENSER À LA SÉCURITÉ SOCIALE

Prévisions de recettes de TVA	Montant à compenser à la sécurité sociale	Montant à compenser traduit en fraction de TVA	Fraction de TVA actuel	Fraction de TVA + compensation
156,1 milliards d'euros	480 millions d'euros	0,31 %	7,19 %	7,50 %

Source : évaluation préalable du présent article.

In fine, la compensation de la perte de recettes pour 2016 nécessite le relèvement de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale à hauteur de 7,50 %. En conséquence, le présent article porte la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale à 7,50 %, en modifiant le montant prévu au 3° du IV de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale.

2. Les modalités de transfert de recettes entre la sécurité sociale et la mutualité sociale agricole

La sécurité sociale transférera ensuite le rendement issu du relèvement de la fraction de TVA affectée à la MSA. Ces circuits de financement inter-régimes sont fréquents et ne devraient poser en l'espèce aucune difficulté, compte tenu de la simplicité du schéma de compensation retenu.

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

B. LA COMPENSATION PÉRENNE MISE EN PLACE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

L'article 26 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit la compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale par l'État. Au titre de l'exercice 2017, le montant total à compenser pour la sécurité sociale s'élève à 2,97 milliards d'euros.

Ce montant total à compenser intègre la perte de recettes de 480 millions d'euros de la MSA due à la baisse du taux de cotisation maladie et maternité des travailleurs indépendants agricoles.

Les modalités de compensation sont de trois types :

– la « budgétisation », c'est-à-dire la prise en charge par le budget de l'État de dépenses auparavant à la charge de la sécurité sociale, pour 175 millions d'euros ;

– la compensation d'exonérations de cotisations sociales, qui n'étaient pas compensées, pour un montant de 2,78 milliards d'euros ;

– et le transfert de recettes à la sécurité sociale pour 16 millions d'euros.

Au total, la sécurité sociale bénéficie d'une compensation de 2,97 milliards d'euros au titre de l'exercice 2017, qui est pérenne et tient compte de façon définitive de la perte de recettes de la MSA.

*

* *

La commission adopte l'article 5 sans modification.

*

* *

TITRE II RATIFICATION D'UN DÉCRET RELATIF À LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS

Article 6

Ratification d'un décret relatif à la rémunération des services rendus par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

Le présent article autorise, au-delà de l'entrée en vigueur du présent projet de loi de finances rectificative, la perception de rémunération de services instituée par le décret n° 2016-1127 du 11 août 2016 relatif à la rémunération des services rendus par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. PRÉSENTATION DE L'INJEP

L'origine de l'INJEP est ancienne. La création de cet établissement public remonte au lendemain de la Seconde guerre mondiale avec la création d'un Centre d'éducation populaire (CEP) devenu Institut national d'éducation populaire (INEP) en 1953, puis l'Institut national de la jeunesse (INJ) en 1987. Il prend son nom actuel en 1990.

L'INJEP était constitué, d'une part, d'un observatoire de la jeunesse et, d'autre part, d'une agence « Erasmus+ Jeunesse & Sport ».

En 2016, l'INJEP est devenu un service administratif⁽¹⁾. L'agence « Erasmus+ Jeunesse & Sport » a été détachée de l'INJEP pour être regroupée, avec l'Agence du service civique (ASC), au sein d'un opérateur unique. L'INJEP a, en revanche, conservé l'activité de l'observatoire de la jeunesse.

Il constitue désormais un service à compétence nationale relevant du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports. Il a été rattaché à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

En qualité d'observatoire de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, il est chargé d'observer et d'analyser la situation des jeunes et les politiques qui leur sont destinées. Il produit également des travaux statistiques pour la direction des sports et contribue à la réalisation de travaux d'études ou d'évaluation liés à la politique interministérielle de jeunesse.

Il a également pour mission de rassembler, synthétiser, diffuser et valoriser les connaissances sur les jeunes, sur les démarches d'éducation populaire et sur la vie associative ainsi que sur les politiques publiques à travers des produits documentaires, des publications et des événements.

Il est doté d'un conseil scientifique et d'orientation.

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

Budgétairement, l'INJEP relève du programme 163 *Jeunesse et vie associative* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Avant sa transformation en service administratif, la subvention annuelle allouée à l'INJEP était de l'ordre de 3,3 millions d'euros. L'INJEP avait alors un effectif de 59 équivalents temps plein (ETPT) : 38 sous plafond – dont 22 au titre de l'activité liée à l'observatoire et 15 au titre de l'agence – et 21 hors plafond.

Après sa transformation, une subvention de 1,2 million d'euros a été réallouée à l'opérateur ayant repris l'agence « Erasmus+ Jeunesse & Sport ».

La masse salariale de l'INJEP pour son activité liée à l'observatoire relève désormais du titre 2 de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* pour un montant d'environ 1,5 million d'euros. 45 ETPT sont actuellement affectés à l'INJEP. Les dépenses de fonctionnement liées aux études et observations sont d'environ 0,5 million d'euros.

Selon son site internet ⁽¹⁾, l'INJEP dispose d'un centre de ressources qui offre un fonds spécialisé de 30 000 références sur les questions de jeunesse, d'éducation populaire-animation, de vie associative et des sports. Il est ouvert à l'ensemble des acteurs de ces domaines, ainsi qu'aux chercheurs.

Par application du décret du 11 août 2016 précité ⁽²⁾, la cession, avec ou sans droit de reproduction ou de diffusion, des ouvrages et documents, périodiques ou non, sur support papier ou numérique, édités, détenus ou conservés par l'INJEP peut donner lieu à rémunération pour service rendu selon un tarif fixé par arrêté.

Les tarifs et frais de port des différentes publications sont fixés par un arrêté du 14 novembre 2016 relatif aux prix au numéro des publications de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

En 2016, 280 exemplaires ont été vendus – presque exclusivement des exemplaires de la revue *Agora* – pour environ 4 000 euros.

B. LA RATIFICATION DES DÉCRETS RELATIFS À LA RÉMUNÉRATION DES SERVICES RENDUS PAR L'ÉTAT

L'État peut percevoir des sommes en provenance des usagers en rémunérations de services rendus. Ces rémunérations constituent des ressources budgétaires au sens de l'article 3 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elles sont comptabilisées en recettes non fiscales.

La frontière entre « *rémunérations pour services rendus* » relevant du pouvoir réglementaire et « *impositions de toutes natures* » relevant de la compétence du législateur par application de l'article 34 de la Constitution, est parfois délicate.

(1) <http://www.injep.fr/>.

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

L'article 4 de la LOLF réaffirme la compétence du pouvoir réglementaire tout en instaurant un contrôle parlementaire. Il prévoit ainsi :

– que le pouvoir réglementaire peut créer et autoriser la perception de rémunérations pour services rendus, par la voie de décrets en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ;

– mais que les décrets instituant des rémunérations pour services rendus doivent être ratifiés par le législateur sous peine de caducité dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

La LOLF préserve ainsi la capacité du Parlement à prévenir les dérives possibles consistant à créer des impositions sous couvert de tarifs divers et de redevances. Elle permet un juste équilibre entre les prérogatives de l'exécutif et le rôle du Parlement consistant à autoriser, en étant pleinement informé, la perception de l'ensemble des ressources de l'État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article ratifie le décret qui instaure en 2016 les rémunérations pour services rendus par l'INJEP. La ratification proposée permettra d'éviter la caducité des tarifs et des frais de port relatifs aux différentes publications de ce service administratif.

Les rémunérations sont versées par les usagers en contrepartie de l'acquisition de publications. Il ne s'agit en aucun cas d'un prélèvement contraint. Dans ces conditions, le Parlement est en mesure de s'assurer que les rémunérations ratifiées ne constituent pas des « *impositions de toutes natures* ».

*

* *

La commission adopte l'article 6 sans modification.

*

* *

TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 7

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

L'article d'équilibre du présent projet de loi de finances rectificative clôt la première partie. Il ne porte que sur le budget de l'État.

En application de l'article 35 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les lois de finances rectificatives doivent comporter un tableau d'équilibre présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et fixer les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

L'article d'équilibre tend à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre général préalablement défini. Ainsi, en application de l'article 42 de la LOLF, la seconde partie du projet de loi de finances rectificative ne peut pas être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « *la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre* »⁽¹⁾.

Le **I** du présent article ajuste les prévisions de ressources pour 2016, détaillées à l'état A annexé au présent projet de loi de finances rectificative, les plafonds de charges et l'équilibre général du budget de l'État. Ces ajustements sont présentés dans un tableau qui fait apparaître une **amélioration du solde budgétaire de l'État de 2,4 milliards d'euros** par rapport à la loi de finances initiale.

Principales modifications de l'article d'équilibre général par rapport à la loi de finances initiale pour 2016

- Amélioration du **solde budgétaire** de l'État de 2,4 milliards d'euros
- Révisions à la baisse des **recettes fiscales** de 2,6 milliards d'euros
- Augmentation du **plafond de dépenses** de 2,3 milliards d'euros
- Amélioration du solde des **comptes spéciaux** de 4,5 milliards d'euros
- Révision à la baisse du coût des **prélèvements sur recettes** de 1,9 milliard d'euros

Le **II** actualise le tableau de financement de l'État pour 2016.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 sur la loi de finances pour 1980.

Le **III** augmente le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État pour le porter à 1 920 269 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au lieu de 1 919 744 en loi de finances initiale pour 2016.

**Les chiffres clés de l'article d'équilibre
du projet de loi de finances rectificative pour 2016**

Recettes totales nettes du budget général : 301,8 milliards d'euros

dont recettes fiscales nettes : 285,3 milliards d'euros

dont recettes non fiscales : 16,5 milliards d'euros

Prélèvements sur recettes : 65,5 milliards d'euros

Dépenses nettes du budget général : 312,0 milliards d'euros

Solde général : – 69,9 milliards d'euros

dont solde du budget général : – 75,8 milliards d'euros

dont solde des budgets annexes et comptes spéciaux : + 5,8 milliards d'euros

Besoin de financement : 197,4 milliards d'euros

dont amortissement de la dette : 124,9 milliards d'euros

dont déficit à financer : 69,9 milliards d'euros

dont autres besoins de trésorerie : 2,6 milliards d'euros

Plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État : 1 920 269 équivalents temps plein travaillé (ETPT)

I. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Le 5° de l'article 34 de la LOLF dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

Tel est l'objet de l'état A, annexé à la loi de finances initiale pour 2016 qui évalue le montant des recettes brutes du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers. En application du 4° de l'article 34 de la LOLF précitée, l'état A comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau d'équilibre général, mentionné par le 7° de l'article 34 de la LOLF, qui fait apparaître séparément les ressources du budget général, des budgets annexes, et des comptes spéciaux. Le tableau d'équilibre général comporte également, dans la colonne des ressources, une évaluation des remboursements et dégrèvements afin de faire ressortir le montant net des recettes.

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir ces recettes a été délivrée par l'article 1^{er} de la loi de finances initiale pour 2016.

En application de l'article 35 de la LOLF, seule une loi de finances rectificative peut modifier en cours d'année ces évaluations de recettes budgétaires et de prélèvements sur recettes.

Il ressort de l'actualisation du tableau d'équilibre présentée dans l'exposé des motifs que les recettes totales nettes du budget général s'établiraient à 301,8 milliards d'euros et se composeraient de :

– 285,3 milliards d'euros de recettes fiscales nettes (soit les recettes fiscales brutes de 390 milliards d'euros déduction faite des remboursements et dégrèvements estimés à 104,8 milliards d'euros) ;

– et 16,5 milliards de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 236,3 milliards d'euros après les prélèvements sur recettes de 65,5 milliards d'euros, dont 46,5 milliards au profit des collectivités territoriales et 19,0 milliards au profit de l'Union européenne.

Après prise en compte des fonds de concours (3,6 milliards d'euros), le montant net des ressources pour le budget général s'élèverait à 239,8 milliards d'euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT POUR 2016

(en millions d'euros)

Recettes fiscales brutes	+ 390 035
<i>À déduire : remboursements et dégrèvements</i>	<i>– 104 757</i>
Recettes non fiscales	+ 16 531
<i>Prélèvements sur recettes</i>	<i>– 65 537</i>
Fonds de concours	+ 3 571
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	239 843

Source : extraits du tableau d'équilibre présenté dans l'exposé des motifs de l'article 7 du présent projet de loi de finances rectificative.

A. LES RECETTES FISCALES NETTES

RECETTES FISCALES NETTES DE L'ÉTAT DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Prévision PLFR 2016
Montant	260,0	214,2	253,6	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	285,3

PLFR : projet de loi de finances rectificative.

Source : commission des finances.

En 2016, les recettes fiscales nettes s'établiraient à 285,3 milliards d'euros, en hausse de 5,2 milliards d'euros par rapport l'exécution constatée en 2015. Elles seraient toutefois inférieures de 2,6 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

RECETTES FISCALES NETTES

(en milliards d'euros)

Recettes	2015	2016	2016		
	Exécution	Prévision LFI 2016	Prévision PLFR 2016	Écart par rapport à l'exécution 2015	Écart par rapport à la prévision LFI 2016
Impôt sur le revenu	69,3	72,1	71,5	+ 2,2	- 0,6
Impôt sur les sociétés	33,6	32,8	30,5	- 3,1	- 2,3
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	13,8	15,9	15,7	+ 1,9	- 0,2
Taxe sur la valeur ajoutée	141,8	144,6	144,3	+ 2,5	- 0,3
Autres recettes fiscales	21,7	22,4	23,2	+ 1,5	+ 0,8
Total	280,1	287,9	285,3	+ 5,2	- 2,6

LFI : loi de finances initiale.

Source : annexes aux projets de loi de finances pour 2017 et au présent projet de loi de finances rectificative.

B. LES RECETTES NON FISCALES

En 2016, le produit des recettes non fiscales augmenterait de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2015 pour s'établir à 16,5 milliards. La prévision initiale de la loi de finances initiale pour 2016 était de 15,6 milliards. Elle a donc été revue à la hausse de 0,9 milliard d'euros.

II. LES CHARGES ET L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la loi de finances rectificative fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux.

Contrairement aux recettes, les montants ainsi fixés ne sont pas des évaluations mais des plafonds, autrement dit des autorisations limitatives de dépenses.

Le détail des actualisations des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission), C (répartition des crédits par budget annexe) et D (répartition des crédits par compte d'affectation spéciale et compte de concours financiers) visés respectivement par les articles 8, 9 et 10 du présent projet de loi de finances rectificative.

Le tableau d'équilibre général du présent article ajuste le plafond des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont, ainsi, plafonnées à 312 milliards d'euros hors fonds de concours (soit 416,8 milliards d'euros de dépenses brutes sous déduction des remboursements et dégrèvements) au lieu de 309,7 milliards d'euros hors fonds de concours prévus en loi de finances initiale pour 2016.

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 nettes de l'État prévu pour 2016 s'élève à 377,6 milliards d'euros dans le projet de loi de finances rectificative au lieu de 377,2 milliards d'euros dans la loi de finances initiale, et 366,7 milliards d'euros en 2015.

Avec les fonds de concours, le montant des charges de l'État ressort à 315,6 milliards d'euros pour 2016.

B. LE SOLDE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

1. Le solde du budget général

Le solde du budget général ressortirait en 2016 à – 75,8 milliards d'euros compte tenu :

– d’un montant de charges de 315,6 milliards d’euros (312 milliards hors fonds de concours) ;

– et d’un montant de ressources de 239,9 milliards d’euros (301,8 milliards d’euros de recettes totales nettes, desquelles il convient de déduire les prélèvements sur recettes de 65,5 milliards d’euros et d’ajouter les fonds de concours à hauteur de 3,6 milliards d’euros).

2. Le solde des budgets annexes et comptes spéciaux

Avec 5,8 milliards d’euros, le solde des comptes spéciaux atteint un niveau record depuis la mise en œuvre de la LOLF.

SOLDES ANNUELS DES COMPTES SPÉCIAUX DEPUIS 2006

(en milliards d’euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 PLFR	2017 PLF
3,5	3,5	0,7	- 8,1	2,0	- 0,6	1,0	0,6	0,2	1,6	5,8	5,4

Source : commission des finances.

L’importance du solde annuel des comptes spéciaux prévu pour 2016 s’explique essentiellement par :

– l’opération de recapitalisation de l’Agence française de développement (AFD) à hauteur de 2,4 milliards d’euros qui conduit à constater une recette du même montant sur le compte de concours financiers *Prêts à des états étrangers* ;

– les cessions de participations financières enregistrées sur le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État*, lequel afficherait un excédent de 1,7 milliard d’euros en 2016 ;

– l’excédent du compte d’affectation spéciale *Pensions* à hauteur de 0,7 milliard d’euros, ce qui signifie que les contributions des ministères et des agents sont supérieures aux pensions versées ;

– l’excédent du compte d’affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* à hauteur de 0,2 milliard d’euros en raison de l’interruption du programme de restitution des intérêts versés par la Grèce sur les obligations de l’État grec détenues par la Banque de France.

3. Le solde général

Après prise en compte du solde des budgets annexes (15 millions d’euros), et des comptes spéciaux (5,8 milliards d’euros), le déficit budgétaire de l’État est estimé à 69,9 milliards d’euros pour 2016 dans le présent projet de loi de finances rectificative au lieu de 74,4 milliards d’euros dans la loi de finances initiale pour 2016 et de 70,5 milliards d’euros dans la loi de règlement de 2015.

III. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Aux termes du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre « *comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État* » et « *évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* ».

En application de l'article 35, seule une loi de finances rectificative peut modifier ces autorisations et ces évaluations en cours d'année.

Le 1° du II du présent article comporte ainsi un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l'État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

Le besoin de financement pour 2016 est prévu à 197,4 milliards d'euros au lieu de 198,5 milliards d'euros en loi de finances initiale. La baisse des prévisions du besoin de financement s'explique par la baisse de la prévision de déficit budgétaire. Le besoin de financement se décompose ainsi :

– 124,9 milliards au titre de l'amortissement de la dette (remboursement du capital) ;

– 69,9 milliards au titre du déficit budgétaire ;

– et 2,6 milliards au titre d'autres besoins de trésorerie.

Les émissions de dette pour l'ensemble de l'année 2016 sont évaluées à 187 milliards d'euros pour couvrir la majeure partie de ce besoin de financement, soit un montant inchangé par rapport à la loi de finances initiale.

Le solde du besoin de financement est couvert par d'autres ressources de trésorerie.

Il est précisé, dans le 2° du II du présent article, que le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État demeure inchangé par rapport à ce que prévoit la loi de finances initiale. En conséquence, ce plafond demeure fixé à 62,5 milliards d'euros pour 2016.

IV. LE PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

En application de l'article 35 de la LOLF, la première partie de la loi de finances rectificative fixe un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Les emplois sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), notion qui permet de comptabiliser les agents *au prorata* de leur période de présence et de leur quotité de travail par rapport à un temps plein.

À la différence des plafonds de dépenses qui sont ventilés entre le budget général, chaque budget annexe et chaque catégorie de comptes spéciaux, ce plafond recouvre l'ensemble des emplois rémunérés par l'État.

Le **III** du présent article fixe ce plafond à 1 920 269 ETPT au lieu de 1 919 744 ETPT en loi de finances pour 2016.

L'article 10 du présent projet de loi de finances rectificative modifie les plafonds d'autorisation d'emplois de l'État pour le budget général et plusieurs ministères.

Ces plafonds ministériels complètent le dispositif de plafonnement de la masse salariale (crédits du titre 2), conformément au III de l'article 7 de la LOLF aux termes duquel « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ».

*

* *

*La commission **adopte** l'article 7 **sans modification**, puis la première partie **sans modification**.*

*

* *

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016. – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 8

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article tend à ouvrir et à annuler des crédits sur le budget général, selon la répartition donnée à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative. Ces ouvertures et annulations sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	13 821,4	9 964,1
Annulations	3 050,3	3 064,3
Solde	10 771,1	6 899,8

Source : présent projet de loi de finances rectificative.

Au total, les crédits du budget général retracés à l'état B sont relevés :

– de 417,35 milliards d'euros à 428,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement ;

– de 409,90 milliards d'euros à 416,80 milliards d'euros en crédits de paiement.

Cette augmentation de crédits intègre notamment deux éléments, pour 7 milliards d'euros :

– une **hausse exceptionnelle de 2,4 milliards d'euros** des crédits de la mission *Aide publique au développement* au titre du renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD). Cette opération est neutre sur le solde dans la mesure où elle correspond à un remboursement anticipé de l'AFD, qui est ensuite transformé en un abondement des fonds propres de l'organisme par l'État ;

– une **hausse de 4,6 milliards d'euros** des crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*, principalement en raison de révisions des

prévisions de remboursements et dégrèvements portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés.

*

* *

La commission adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

Article 9

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Le présent article ouvre des crédits sur les comptes spéciaux, selon la répartition présentée à l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative. Ces ouvertures et annulations en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sont commentées dans l'exposé général du présent rapport.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	4 662,4	3 300,4
Annulations	2 709,7	2 851,1
Solde	1 952,7	449,3

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Au total, les crédits ouverts en fin de gestion pour les comptes d'affectation spéciale s'élèveraient à 73,0 milliards d'euros en AE et 71,6 milliards d'euros en CP, au lieu de 71,1 milliards d'euros en AE et 71,2 milliards d'euros en CP prévus en loi de finances initiale pour 2016.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

Mouvements	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Ouvertures	275	200
Annulations	304,9	385,1
Solde	- 29,9	- 185,1

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Au total, les crédits ouverts pour les comptes de concours financiers au titre de l'exercice 2016 s'élèveraient à 125,4 milliards d'euros en AE et 124,8 milliards d'euros en CP, au lieu de 125,4 en AE et 125,0 milliards d'euros en CP prévus en loi de finances initiale pour 2016.

*

* *

La commission adopte l'article 9 sans modification.

*

* *

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016. – PLAFONDS DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS

Article 10

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Le présent article prévoit une révision à la hausse du plafond des autorisations d'emplois de l'État de 525 équivalents temps plein travaillé (ETPT), au profit du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

L'évolution des plafonds d'emplois est présentée dans le tableau suivant, avec le plafond des autorisations d'emplois de l'État prévu en projet de loi de finances pour 2017.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

(en équivalents temps plein travaillé – ETPT)

Ministères	Plafond d'emplois Consommation 2015	Plafond des autorisations d'emplois prévu LFI 2016	Plafond d'emplois modifié PLFR 2016	Plafond des autorisations d'emplois prévu PLF 2017
Affaires étrangères et développement international	13 873	14 020		13 834
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 326	10 229		10 225
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 406	30 497	31 022	30 533
Aménagement du territoire, ruralité et collectivités territoriales	–	–	–	283
Culture et communication	10 921	11 041	–	11 189
Défense	263 350	271 510	–	273 294
Écologie, développement durable et énergie	43 561	29 911	–	–
Économie, industrie et numérique	6 302	6 452	–	–
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	969 100	995 301	–	1 015 603
Environnement, énergie et mer	–	–	–	29 825
Économie et finances	–	–	–	141 307
Finances et comptes publics	135 896	136 381	–	–
Intérieur	274 704	282 819	–	285 435
Justice	77 381	80 988	–	83 226
Logement, égalité des territoires et ruralité	–	12 492	–	12 306
Outre-mer	5 296	5 309	–	5 505
Services du Premier ministre	9 685	11 582	–	11 617

Ministères	Plafond d'emplois Consommation 2015	Plafond des autorisations d'emplois prévu LFI 2016	Plafond d'emplois modifié PLFR 2016	Plafond des autorisations d'emplois prévu PLF 2017
Travail, emploi et dialogue social	9 663	9 701	–	9 523
Total Budget général	1 861 464	1 908 233	1 908 758	1 933 705
Contrôle et exploitation aériens	10 601	10 726	–	10 679
Publications officielles et informations administratives	731	785	–	763
Total Budgets annexes	11 332	11 511	–	11 442
Total général	1 872 796	1 919 744	1 920 269	1 945 147

Source : projet de loi de règlement pour 2015, loi de finances pour 2016, projet de loi de finances rectificative pour 2016 et de loi de finances pour 2017.

La commission adopte l'article 10 sans modification.

*

* *

Article 11

Plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État

Le présent article augmente le niveau global des plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État de 249 équivalents temps plein travaillé (ETPT), afin de prendre en compte et de régulariser des mouvements intervenus en cours d'exercice 2016. Ce plafond global passerait de 397 590 ETPT en loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾ à 397 839 ETPT dans le présent projet de loi de finances rectificative.

Les augmentations de plafonds concernent :

– l'Agence nationale des titres sécurisés (+ 4 ETPT), afin de mettre en œuvre le plan « Préfecture nouvelle génération » ;

– l'Agence de services et de paiement (+ 172 ETPT), afin de gérer la nouvelle aide à l'embauche dans les PME ;

– France Agrimer (+ 7 ETPT), afin d'assurer l'indemnisation des filières touchées par la crise de l'influenza aviaire et la crise laitière ;

– l'Office français de l'immigration et de l'intégration (+ 34 ETPT) et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (+ 25 ETPT), dans le cadre du renforcement des moyens consacrés à la crise des réfugiés ;

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

– l’Agence publique pour l’immobilier de la justice (+ 2 ETPT), afin de garantir la réalisation de ses missions ;

– et l’Agence du service civique (+ 5 ETPT), dans le cadre de la montée en charge du service civique en 2016.

Le tableau ci-dessous présente l’évolution des plafonds des autorisations d’emplois des opérateurs de l’État de la loi de finances initiale pour 2016 au projet de loi de finances pour 2017. Les cases grisées du tableau indiquent les augmentations proposées par le présent projet de loi.

**ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D’EMPLOIS
DES OPÉRATEURS DE L’ÉTAT**

(en équivalents temps plein travaillé, ETPT)

Mission/Programme	LFI 2016	PLFR pour 2016	PLF pour 2017
Action extérieure de l’État	6 872	6 872	6 846
Diplomatie culturelle et d’influence	6 872	6 872	6 846
Administration générale et territoriale de l’État	322	326	443
Administration territoriale.....	109	113	129
Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur	213	213	314
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	14 456	14 635	14 439
Économie et développement durable de l’agriculture et des territoires.....	4 041	4 220	13 153 ⁽¹⁾
Forêt.....	9 123	9 123	-
Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation.....	1 285	1 285	1 279
Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture.....	7	7	7
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 307	1 307	1 301
Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant.....	1 307	1 307	1 301
Culture	14 539	14 539	14 470
Patrimoines	8 464	8 464	8 598
Création.....	3 607	3 607	3 483
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	2 468	2 468	2 389
Défense	6 236	6 236	6 600
Environnement et prospective de la politique de défense	5 100	5 100	5 121
Préparation et emploi des forces	-	-	351
Soutien de la politique de la défense.....	1 136	1 136	1 128
Direction de l’action du Gouvernement	616	616	611

Mission/Programme	LFI 2016	PLFR pour 2016	PLF pour 2017
Coordination du travail gouvernemental.....	616	616	611
Écologie, développement et mobilité durables	20 474	20 474	20 237
Infrastructures et services de transports	4 839	4 839	4 788
Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture.....	237	237	237
Météorologie.....	3 080	3 080	-
Paysages, eau et biodiversité.....	5 304	5 304	5 351
Information géographique et cartographique	1 575	1 575	7 461 ⁽²⁾
Prévention des risques.....	1 451	1 451	1 443
Énergie, climat et après-mines.....	482	482	475
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables.....	3 506	3 506	482 ⁽³⁾
Économie	2 628	2 628	2 612
Développement des entreprises et du tourisme	2 628	2 628	2 612
Égalité des territoires et logement	293	293	291
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	293	293	291
Enseignement scolaire	3 438	3 438	3 400
Soutien de la politique de l'éducation nationale.....	3 438	3 438	3 400
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 354	1 354	1 347
Fonction publique	1 354	1 354	1 347
Immigration, asile et intégration	1 576	1 635	1 794
Immigration et asile	640	665	780
Intégration et accès à la nationalité française.....	936	970	1 014
Justice	554	556	565
Justice judiciaire	212	212	217
Administration pénitentiaire	236	236	239
Conduite et pilotage de la politique de la justice.....	106	108	109
Médias, livre et industries culturelles	3 034	3 034	3 033
Livre et industries culturelles.....	3 034	3 034	3 033
Outre-mer	127	127	127
Emploi outre-mer.....	127	127	127
Politique des territoires	99	99	96
Politique de la ville	99	99	96
Recherche et enseignement supérieur	258 435	258 435	259 352
Formations supérieures et recherche universitaire	163 775	163 775	164 706

Mission/Programme	LFI 2016	PLFR pour 2016	PLF pour 2017
Vie étudiante.....	12 716	12 716	12 721
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	70 522	70 522	70 511
Recherche spatiale	2 417	2 417	2 417
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	4 486	4 486	4 443
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	2 243	2 243	2 291
Recherche culturelle et culture scientifique.....	1 061	1 061	1 051
Enseignement supérieur et recherche agricoles.....	1 215	1 215	1 212
Régimes sociaux et de retraite	344	344	337
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins.....	344	344	337
Santé	2 295	2 295	2 253
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins.....	2 295	2 295	2 253
Sécurités	272	272	267
Police nationale.....	272	272	267
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 748	8 748	8 627
Inclusion sociale et protection des personnes	31	31	31
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	8 717	8 717	8 596
Sport, jeunesse et vie associative	576	581	580
Sport	535	535	529
Jeunesse et vie associative	41	46	51
Travail et emploi	48 151	48 151	48 161
Accès et retour à l'emploi.....	47 833	47 833	47 911
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi.....	84	84	82
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	76	76	75
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	158	158	93
Contrôle et exploitation aériens	812	812	812
Soutien aux prestations de l'aviation civile	812	812	812

Mission/Programme	LFI 2016	PLFR pour 2016	PLF pour 2017
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	32	32	34
Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	32	32	34
Total	397 590	397 839	398 635

(1) Dans le projet de loi de finances pour 2017, le programme *Forêt* a été rattaché au nouveau programme *Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières*.

(2) Dans le projet de loi de finances pour 2017, le programme *Météorologie* a été rattaché au nouveau programme *Expertise, information géographique et météorologie*.

(3) La baisse du plafond du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* résulte du rattachement à compter de 2017 du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) au nouveau programme *Expertise, information géographique et météorologie*.

Source : projet de loi de finances pour 2016, projet de loi rectificative pour 2016 et projet de loi de finances pour 2017.

Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est établi à 398 635 ETPT, à l'issue de la première lecture du projet de loi de finances pour 2017 à l'Assemblée nationale, soit une augmentation de 796 ETPT par rapport au plafond révisé par le présent projet de loi de finances rectificative.

*

* *

La commission adopte l'article 11 sans modification.

*

* *

TITRE III RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE

Article 12

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

En application de l'avant-dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, le présent article procède à la ratification des ouvertures et annulations de crédits réalisées par :

– le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouvertures et annulation de crédits à titre d'avance de 1,45 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 988,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) principalement au titre de la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier dernier ;

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

– le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouvertures et annulation de crédits à titre d’avance de 1,53 milliard d’euros en AE et 698,7 millions d’euros en CP principalement au titre du financement des contrats aidés.

Le premier projet de décret avait reçu un avis défavorable de la commission des finances de l’Assemblée nationale qui avait appelé de ses vœux la suppression des annulations de crédit proposées sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Le Gouvernement a tenu compte de cet avis et supprimé les annulations de crédits contestées. En revanche, le second projet de décret avait reçu un avis favorable de la commission des finances de l’Assemblée nationale.

Les deux projets de décrets ont recueilli un avis défavorable de celle du Sénat.

Le Gouvernement doit encore soumettre à leur avis un troisième projet de décret d’avance, qui leur sera notifié prochainement.

Les avis de la commission sur ces deux décrets d’avance sont reproduits ci-après.

I. AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L’ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE DÉCRET D’AVANCE DU 2 JUIN 2016

La commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire,

Vu les articles 12, 13 et 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016,

Vu le projet de décret d’avance notifié à la Commission le 17 mai 2016 par lettre du secrétaire d’État chargé du budget portant ouverture et annulation de 1 583 650 000 euros en autorisations d’engagement et de 1 122 450 000 euros en crédits de paiement,

Vu le projet de rapport de motivation joint au projet de décret d’avance,

Vu l’audition du secrétaire d’État chargé du budget par la commission des finances lors de sa deuxième réunion du 18 mai 2016,

Vu les réponses du secrétaire d’État chargé du budget au questionnaire de la Rapporteuse générale,

Considérant que ce projet de décret tend à ouvrir :

– 64,45 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l’alimentation* de

la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* au titre du financement des retraites des vétérinaires et des problèmes sanitaires subis par le monde agricole ;

– 158 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration* au titre du financement de l’allocation pour les demandeurs d’asile ;

– 1 361,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et 900 millions d’euros en crédits de paiement sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* de la mission *Travail et emploi* au titre du financement du plan d’urgence pour l’emploi instaurant une prime à l’embauche en faveur des petites et moyennes et entreprises, et prévoyant 500 000 formations supplémentaires ;

Considérant que ce même projet de décret tend, en contrepartie, à annuler 1 583 650 000 euros en autorisations d’engagement et 1 122 450 000 euros en crédits de paiement sur soixante-cinq programmes de vingt-trois missions du budget général, et un programme d’un compte d’affectation spéciale ;

EST D’AVIS,

compte tenu des informations dont elle dispose, de formuler les observations suivantes :

1. Sur la conformité du projet de décret d’avance aux prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée

Le présent projet de décret d’avance ouvre et annule 1 583,65 millions d’euros d’autorisations d’engagement (AE) et 1 122,45 millions d’euros de crédits de paiement (CP) sur le budget général de l’État et sur un compte d’affectation spéciale afin de financer des dépenses supplémentaires pour l’année 2016.

La conformité du projet de décret d’avance repose sur trois critères : le respect des plafonds d’ouvertures au regard de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le respect des plafonds d’annulation au regard de la LOLF et le caractère d’urgence des actions pour lesquelles des dépenses supplémentaires sont proposées.

Le montant de ces ouvertures et annulations respecte les limites quantitatives fixées par les articles 13 et 14 de la LOLF. Elles s’élèvent en effet à 0,26 % des autorisations d’engagement et 0,18 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale, alors que les articles 13 et 14 de la LOLF autorise des ouvertures jusqu’à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l’année et des annulations jusqu’à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l’année en cours.

Les besoins supplémentaires identifiés découlent principalement :

- à titre principal, du financement du plan d’urgence pour l’emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier dernier,
- du soutien aux éleveurs qui ont à faire face à des risques sanitaires apparus récemment, notamment la crise aviaire,
- de l’afflux de réfugiés bénéficiaires de l’allocation pour demandeurs d’asile.

La condition d'urgence posée par le premier alinéa de l'article 13 de la loi organique précitée est remplie dès lors que le montant des crédits supplémentaires proposé par le présent décret d'avance correspond à des dépenses qui ne pouvaient être anticipées en loi de finances initiale et répondent à un besoin immédiat.

Par conséquent, les trois critères établissant la conformité du projet de décret d'avance sont remplis.

Cette procédure dérogatoire et exceptionnelle garantit l'information du Parlement et respecte à la fois la possibilité pour les commissions des finances des deux assemblées de s'exprimer sous forme d'avis et la faculté pour le Parlement de ratifier ou non ce dispositif dans le cadre de la plus prochaine loi de finances.

2. Sur les ouvertures de crédits

a. Les ouvertures de crédits liées au plan d'urgence pour l'emploi

- Sur le fond

Le 18 janvier dernier, le Président de la République a annoncé un plan d'urgence pour l'emploi comprenant une prime pour l'embauche en faveur des entreprises de moins de deux cent cinquante salariés et 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi.

i. Sur la prime pour l'embauche

La prime pour l'embauche à destination des entreprises de moins de deux cent cinquante salariés a été créée par le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016. À partir du 18 janvier et jusqu'au 31 décembre 2016, les embauches réalisées par ces entreprises bénéficient d'une prime trimestrielle de 500 euros durant les deux premières années du contrat, soit 4 000 euros au total.

La gestion de l'aide est assurée par l'Agence de services et de paiement (ASP). Une avance de 73,7 millions d'euros a été versée à l'ASP en avril pour couvrir les paiements des trois premiers mois. À compter de juin 2016, l'ASP transmettra chaque mois une demande d'avance lui permettant d'assurer les paiements du mois suivant. Cette aide devrait bénéficier à environ 1,1 million de contrats.

ii. Sur les 500 000 formations supplémentaires

Les 500 000 formations supplémentaires seront déployées sur un marché national et des marchés régionaux. Le marché national permettra de créer une offre de formation pour les métiers rares émergents et à distance en faveur des demandeurs d'emploi. Il sera mis en œuvre sous le mandat de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et exécuté par Pôle

emploi. Les formations régionales devraient permettre de couvrir les entrées supplémentaires en formations classiques. Certains objectifs seront gérés par les régions et d'autres par Pôle emploi. Une avance sera versée en juillet et en août aux régions et à Pôle emploi. Des versements mensuels seront ensuite effectués au profit de Pôle emploi. S'agissant des régions, des versements intermédiaires interviendront en fonction du taux de réalisation des objectifs en novembre 2016. Les conventions État-régions devraient toutes être signées avant le 1^{er} juin 2016.

- Sur le plan budgétaire

Le coût global du plan a été évalué à 2 milliards d'euros par le Gouvernement. Le financement des formations supplémentaires nécessite des versements aux régions, ces dernières étant en charge de la mise en œuvre du plan de formation dans le cadre de conventions État-régions.

Il est mentionné dans le rapport de motivation qu'une partie des financements nécessaires a pu être dégagée par les instruments classiques de la régulation et de l'exécution budgétaire : dégel d'une partie de la réserve de précaution, réallocation de crédits entre actions du programme, mobilisation des reports de crédits.

Il est urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires pour garantir la poursuite de la mise en œuvre du plan. Les ouvertures de crédits prévues s'élèvent ainsi à 1 361,2 millions d'euros en AE et 900 millions d'euros en CP sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*.

b. Les ouvertures de crédits pour l'allocation pour demandeur d'asile

- *Sur le fond*

Il est mentionné dans le rapport de motivation que l'augmentation des flux de demandeurs d'asile, de l'ordre de 20 % depuis le début de l'année 2016, entraîne une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'allocation pour les demandeurs d'asile.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit de l'asile a créé l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), qui s'est substituée, en les fusionnant, à l'allocation temporaire d'attente (ATA) et à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). La nouvelle allocation est versée, sous conditions d'âge et de ressources, aux demandeurs d'asile qui ont accepté l'offre de prise en charge formulée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à l'occasion de leur passage au guichet unique, dans l'attente de la décision définitive leur accordant ou leur refusant une protection au titre de l'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre État membre si la demande d'asile relève de la compétence de cet État.

Son montant journalier pour une personne s'élève à 6,80 euros. Un montant journalier additionnel de 4,20 euros est versé à chaque demandeur d'asile adulte ayant accepté l'offre de prise en charge, auquel aucune place d'hébergement ne peut être proposée.

En 2015, le nombre moyen de bénéficiaires de l'ATA puis de l'ADA avait été de 46 586 pour un coût global de 203,3 millions d'euros. On dénombre 90 586 bénéficiaires mensuels en avril 2016 contre 52 613 en novembre 2015.

- *Sur le plan budgétaire*

Il est urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires pour éviter un défaut de paiement de l'allocation pour demandeur d'asile.

Les ouvertures de crédits prévues s'élèvent à 158 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration*.

c. Les ouvertures de crédits au titre de certaines dépenses du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- *Sur le fond*

Il ressort du rapport de motivation que :

– l'aggravation récente des crises sanitaires qui frappent le secteur agricole rend nécessaire le financement d'actions en vue du renforcement des campagnes de vaccination, des mesures de dépeuplement et de surveillance ; la crise aviaire, la fièvre catarrhale ovine ou encore l'apparition récente en Corse de la bactérie *Xylella fastidiosa* rendent nécessaires et urgentes l'intervention des pouvoirs publics ;

– conformément à un avis du Défenseur des droits du 12 avril 2016, l'État doit clôturer au plus vite les dossiers en souffrance relatifs à la retraite des vétérinaires.

i. Sur les crises sanitaires du monde agricole

La France a dû faire face depuis l'automne 2015 à des crises sanitaires majeures dans les domaines végétal et animal qui ont entraîné la mise en œuvre de mesures de surveillance renforcée et de lutte (arrachages, destruction, vaccination) à destination des végétaux et animaux contaminés. À ce stade, l'État n'a mis en œuvre aucune mesure d'indemnisation. La participation de l'État concerne majoritairement des frais d'analyse liés à la surveillance renforcée autour des foyers de contamination. Les achats de doses vaccinales par l'État n'ont été

acquittés qu'en décembre 2015. Les mesures de dépistage et d'abattage des troupeaux contaminés ont été mises en œuvre en toute fin d'année 2015.

ii. Sur les retraites des vétérinaires

Les vétérinaires ayant exercé des missions dans le cadre du mandat sanitaire avaient, d'après une décision du Conseil d'État intervenue en matière fiscale, la qualité d'agents non titulaires de l'État : leur rémunération constituait ainsi un salaire, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 89-412 du 22 juin 1989, le 1^{er} janvier 1990, qui a explicitement assimilé ces rémunérations à des revenus d'une profession libérale. L'État avait donc l'obligation d'assurer leur immatriculation et de verser les cotisations correspondantes, ce qu'il n'a pas fait. Plusieurs vétérinaires ont demandé réparation du préjudice subi devant les juridictions administratives. Par deux décisions du Conseil d'État du 14 novembre 2011, l'État a été reconnu responsable du préjudice subi par les vétérinaires sanitaires du fait de leur défaut d'affiliation aux régimes général et complémentaire de sécurité sociale, au titre de leur activité exercée entre 1954 et 1989. Un processus de règlement transactionnel a été mis en place *via* une circulaire du 24 avril 2012. Les crédits mobilisés dans le cadre du décret d'avance doivent permettre le règlement de 210 dossiers identifiés en 2016.

● *Sur le plan budgétaire*

Le montant des crédits de paiement ouverts est de 58,52 millions d'euros pour les crises sanitaires du monde agricole. Le montant des crédits de paiement ouverts est de 5,93 millions d'euros pour les retraites des vétérinaires. Les ouvertures de crédits prévues s'élèvent ainsi à 64,45 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 206 *Sécurité et qualités sanitaires de l'alimentation* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

3. Sur les annulations de crédits

Les annulations de crédits prévues s'élèvent à 1 583,65 millions d'euros en AE et 1 122,45 millions d'euros en CP. Elles sont réparties sur soixante-cinq programmes de vingt-trois missions du budget général, ainsi que sur un programme d'un compte d'affectation spéciale. Ces annulations visent à garantir le respect de l'équilibre budgétaire défini dans la loi de finances pour 2016.

Par ailleurs, le Gouvernement a adjoint à ce projet de décret d'avance un gel supplémentaire de dépenses à hauteur de 64,35 millions d'euros.

Tous les ministères sont concernés par les annulations à l'exception du ministère de la défense. Pour les autres ministères, aucune annulation n'est prévue sur les programmes prioritaires, en particulier les programmes 140 *Enseignement scolaire du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire du second degré*, 166 *Justice judiciaire*, 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale*.

La plupart des annulations prévues portent sur des crédits qui n'ont pas fait l'objet d'une mise en réserve. Les annulations prévues sur les crédits mis en réserve s'élèvent seulement à 198,9 millions en CP et en AE alors que le total des crédits mis en réserve est de 11,9 milliards d'euros au 18 mai 2016. Les annulations prévues sur les crédits non mis en réserve s'élèvent à 923,5 millions d'euros en CP et 1 384,8 millions d'euros en AE, soit 83 % des CP annulés et 87 % des AE annulés.

La Rapporteuse générale estime que les annulations de CP s'élevant à 1 122,45 millions d'euros se répartissent comme suit :

– 469,69 millions d'euros correspondant à des annulations de dépenses prévues ;

– 502,87 millions d'euros correspondant à des dépenses que le Gouvernement estime moindres que prévu en loi de finances initiale ;

– 150 millions d'euros correspondant à un redéploiement au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA), changement d'action.

Les annulations se répartissent entre les missions suivantes :

– la mission *Action extérieure de l'État* pour un montant de 30,8 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* pour 5 millions d'euros en AE et en CP, du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* pour 5 millions d'euros en AE et en CP, et du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* pour 20,8 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour un montant total de 36,7 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 307 *Administration territoriale* pour 6 millions d'euros en AE et en CP, du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* pour 21 millions d'euros en AE et en CP, et du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* pour 9,7 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour un montant total de 42,9 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* pour 38,15 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP, du programme 149 *Forêt* pour 4 millions d'euros en AE et 12,15 millions d'euros en CP, et du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* pour 0,75 million d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour un montant total de 4 047 277 euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* pour 2 millions d'euros en AE et en CP, du programme 126 *Conseil économique, social et*

environnemental pour 100 000 euros en AE et en CP, et du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* pour 1 947 277 euros en AE et en CP ;

– la mission *Culture* au titre du programme 175 *Patrimoines* pour 17 millions d’euros ;

– la mission *Direction de l’action du Gouvernement* pour un montant total de 23,8 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* pour 13 975 397 euros en AE et en CP, du programme 308 *Protection des droits et libertés* pour 763 056 euros en AE et en CP et du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* pour 9 061 547 euros en AE et en CP ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables* pour un montant total de 262 913 040 euros en AE et 262 930 753 euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 203 *Infrastructures et services de transports* pour 73 675 790 euros en AE et 72 104 968 euros en CP, du programme 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* pour 7 662 755 euros en AE et 7 746 626 euros en CP, du programme 170 *Météorologie* pour 4 526 344 euros en AE et CP, du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* pour 3 792 966 euros en AE et en CP, du programme 159 *Information géographique et cartographique* pour 779 052 euros en AE et 842 819 euros en CP, du programme 181 *Prévention des risques* pour 156 122 474 euros en AE et 159 992 395 euros en CP, du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* pour 4 079 235 euros en AE et 4 683 244 euros en CP, et du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l’écologie, du développement et de la mobilité durables* pour 12 274 424 euros en AE et 9 241 391 euros en CP ; s’agissant du programme *Prévention des risques*, les annulations portent à hauteur de 150 millions d’euros en AE et en CP sur des crédits du programme d’investissements d’avenir (PIA) redéployés au profit de l’action *Fonds d’aide à la rénovation thermique (FART)* : ce redéploiement est financé par un rétablissement de crédits de même montant et est donc sans impact sur les crédits ouverts de ce programme ;

– la mission *Économie* pour un montant total de 8,95 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* pour 4,95 millions d’euros en AE et en CP, du programme 220 *Statistiques et études économiques* pour 3 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* pour un million d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Engagements financiers de l’État* pour un montant total de 42 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 145 *Épargne* pour 42 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Enseignement scolaire* pour un montant total de 13,9 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 214 *Soutien de la politique de l’éducation nationale* pour 10 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 143 *Enseignement technique agricole* pour 3,9 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour un montant total de 66 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local* pour 30 millions d’euros en AE et en CP, du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* pour 13,55 millions d’euros en AE et en CP, du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* pour 5 millions d’euros en AE et en CP, du programme 309 *Entretien des bâtiments de l’État* pour 10,45 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 148 *Fonction publique* pour 7 millions d’euros ;

– la mission *Immigration, asile et intégration* pour un montant total de 10 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* pour 10 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Justice* pour un montant total de 50 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 107 *Administration pénitentiaire* pour 30 millions d’euros en AE et en CP, du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* pour 5 millions d’euros en AE et en CP, du programme 101 *Accès au droit et à la justice* pour 13 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* pour 2 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* au titre du programme 334 *Livre et industries culturelles* pour 4 137 610 euros en AE et 4 136 311 euros en CP ;

– la mission *Outre-mer* pour un montant total de 31 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 138 *Emploi outre-mer* pour 17 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* pour 14 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Politique des territoires* pour un montant total de 21,4 millions d’euros en AE et 18,4 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire* pour 9,4 millions d’euros en AE et 6,4 millions d’euros en CP, et du programme 147 *Politique de la ville* pour 12 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour un montant total de 256 062 799 euros en AE et 256 064 098 euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* pour 50 181 605 euros en AE et en CP, du programme 231 *Vie étudiante* pour

10 millions d'euros en AE et en CP ; du programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* pour 134 millions d'euros en AE et en CP, du programme 193 *Recherche spatiale* pour 5 millions d'euros en AE et en CP, du programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* pour 23 068 804 euros en AE et en CP, du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour 26,05 millions d'euros en AE et en CP, du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* pour 6 562 390 euros en AE et en CP, et du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* pour 1,2 million d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales* au titre du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* pour 11 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP ;

– la mission *Santé* pour un montant total de 24 006 460 euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* pour 23 632 354 euros en AE et en CP, et du programme 183 *Protection maladie* pour 374 106 euros ;

– la mission *Sécurités* pour un montant total de 33 062 505 euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 207 *Sécurité et éducation routières* pour 4 062 505 euros en AE et en CP, et du programme 161 *Sécurité civile* pour 29 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* pour un montant total de 77 752 596 euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 304 *Insertion sociale et protection des personnes* pour 50 millions d'euros en AE et en CP, du programme 157 *Handicap et dépendance* pour 8 420 845 euros en AE et en CP, du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* pour 1 201 023 euros en AE et en CP, et du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* pour 18 130 728 euros en AE et en CP ;

– la mission *Sport, jeunesse et vie associative* pour un montant total de 18 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 219 *Sport* pour 7,5 millions d'euros en AE et en CP, et du programme 163 *Jeunesse et vie associative* pour 10,5 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Travail et emploi* au titre du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* pour 30 millions d'euros en AE et en CP ;

– le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* au titre du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État* pour 468 217 713 euros en AE.

Au final, les CP « disponibles », définis comme ceux ayant été votés en loi de finances initiale pour 2016 auxquels s'ajoutent les reports et les

attributions de fonds de concours et desquels on retranche la réserve de précaution et l'impact des ouvertures et annulations de crédits *via* ce projet de décret d'avance représentent, selon les missions, entre 88 % et 110 % des CP votés en loi de finances initiale pour 2016 complétés des reports et des attributions de fonds de concours.

4. Sur les annulations de crédits qui soulèvent des difficultés

Parmi les annulations de crédit proposées par ce projet de décret d'avance, celles proposées sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* pose des difficultés. En effet, ce projet de décret d'avance propose de ponctionner le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à hauteur de 114 millions d'euros pour les deux. Ce montant de 114 millions d'euros représente une part importante de la trésorerie des deux opérateurs.

Au regard des enjeux de recherche de la France, la Rapporteuse générale estime que cette ponction peut endommager de manière durable l'effort de recherche mené.

Elle recommande donc la suppression de ces annulations de crédit. Elle estime que d'autres solutions peuvent être envisagées pour respecter l'équilibre budgétaire, sans avoir à impacter l'effort de recherche.

*

* *

Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la Commission lors de l'examen de la demande de ratification du décret dans le prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice 2016.

II. AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE DÉCRET D'AVANCE DU 3 OCTOBRE 2016

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

Vu les articles 12, 13 et 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016,

Vu le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance,

Vu le projet de décret d'avance notifié à la commission le 23 septembre 2016 par lettre du secrétaire d'État chargé du budget portant ouverture et

annulation de 1 532 250 403 euros en autorisations d'engagement et de 698 718 934 euros en crédits de paiement,

Vu le projet de rapport de motivation joint au projet de décret d'avance,

Vu les réponses du secrétaire d'État chargé du budget au questionnaire de la Rapporteuse générale,

Considérant que ce projet de décret tend à ouvrir :

– 1 423,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 574,7 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* au titre du financement des contrats aidés ;

– 84 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* au titre du financement de l'hébergement d'urgence ;

– 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 166 *Justice judiciaire* au titre du financement des frais de justice.

Considérant que ce même projet de décret tend, en contrepartie, à annuler 1 532 250 403 euros en autorisations d'engagement et 698 718 934 euros en crédits de paiement sur cinquante-quatre programmes de vingt-cinq missions du budget général, et un programme d'un compte d'affectation spéciale ;

EST D'AVIS,

compte tenu des informations dont elle dispose, de formuler les observations suivantes :

1. Sur la conformité du projet de décret d'avance aux prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée

Le présent projet de décret d'avance ouvre et annule 1 532,25 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 698,72 millions d'euros de crédits de paiement (CP) sur le budget général de l'État et sur un compte d'affectation spéciale afin de financer des dépenses supplémentaires pour l'année 2016.

La conformité du projet de décret d'avance repose sur trois critères : le respect des plafonds d'ouvertures au regard de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le respect des plafonds d'annulation au regard de la LOLF et le caractère d'urgence des actions pour lesquelles des dépenses supplémentaires sont proposées.

Le montant de ces ouvertures et annulations respecte les limites quantitatives fixées par les articles 13 et 14 de la LOLF. Elles s'élèvent en effet à

0,48 % des autorisations d'engagement et 0,28 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale, alors que les articles 13 et 14 de la LOLF autorisent des ouvertures jusqu'à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année et des annulations jusqu'à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Les besoins supplémentaires identifiés découlent principalement :

– à titre principal, du financement des contrats aidés dont le nombre devrait s'élever à 445 000 contrats en 2016, au lieu de 295 000 contrats prévus en loi de finances initiale ;

– du financement des dépenses au titre de l'hébergement d'urgence, dans un contexte de crise migratoire ;

– du financement des frais de justice en raison de la forte croissance des enquêtes et réquisitions techniques à la suite des attentats qui ont frappé notre pays.

La condition d'urgence posée par le premier alinéa de l'article 13 de la loi organique précitée est remplie dès lors que le montant des crédits supplémentaires proposé par le présent décret d'avance correspond à des dépenses qui ne pouvaient être anticipées en loi de finances initiale et répondent à un besoin immédiat.

Par conséquent, les trois critères établissant la conformité du projet de décret d'avance sont remplis.

Cette procédure dérogatoire et exceptionnelle garantit l'information du Parlement et respecte à la fois la possibilité pour les commissions des finances des deux assemblées de s'exprimer sous forme d'avis et la faculté pour le Parlement de ratifier ou non ce dispositif dans le cadre de la plus prochaine loi de finances.

2. Sur les ouvertures de crédits

a. Les ouvertures de crédits liées au financement des contrats aidés

- **Sur le fond**

En moyenne sur le deuxième trimestre 2016, le taux de chômage en France s'élève à 9,9 % au sens du Bureau international du travail. Dans ce contexte de taux de chômage élevé, les contrats aidés représentent un levier de la politique de l'emploi permettant, en partie, de remédier à un éloignement durable du marché du travail des personnes les plus fragilisées.

i. Une programmation de 295 000 contrats aidés en loi de finances initiale

La loi de finances initiale prévoyait la conclusion en 2016 de 200 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non

marchand et 60 000 contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand. Par ailleurs, le dispositif des emplois d'avenir devait être poursuivi en 2016 avec 35 000 nouvelles entrées. Au total, la programmation de contrats aidés s'élevait à 295 000 contrats aidés en loi de finances initiale.

ii. Une programmation désormais portée à 445 000 contrats aidés

Les contrats aidés doivent accompagner la reprise de l'activité et de l'emploi. Le renforcement en 2016 de cet outil de la politique de l'emploi en faveur des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail doit faciliter ce mouvement de reprise. La nouvelle programmation de contrats aidés prévoit désormais la conclusion de 305 000 CAE, 75 000 CIE et 65 000 emplois d'avenir au cours de l'année.

- Sur le plan budgétaire

Le coût budgétaire de l'augmentation du nombre des contrats aidés est de 1 423,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 574,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement correspondent à la programmation budgétaire sur l'ensemble de la durée du contrat aidé, qui peut dépasser l'exercice en cours. La durée des contrats aidés s'élève à onze mois en moyenne pour un CAE, dix mois pour un CIE et vingt-quatre mois pour un emploi d'avenir.

Les nouveaux crédits seront mis à disposition de l'Agence de services et de paiement (ASP), prestataire de services de l'État pour les contrats aidés afin d'honorer les engagements souscrits au cours de l'année et de garantir le paiement des aides aux employeurs.

Il est mentionné dans le rapport de motivation qu'une partie des financements nécessaires a pu être dégagée par les instruments classiques de la régulation et de l'exécution budgétaire : « dégel » d'une partie de la réserve de précaution, réallocation de crédits entre actions du programme, mobilisation des reports de crédits.

Il est urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires pour garantir le financement des nouveaux contrats aidés signés. Les ouvertures de crédits prévues s'élèvent donc à 1 423,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 574,7 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi*.

b. Les ouvertures de crédits pour l'hébergement d'urgence

- *Sur le fond*

Le rapport de motivation du précédent décret d'avance susvisé soulignait déjà en juin l'augmentation des flux de demandeurs d'asile, de l'ordre de 20 %

depuis le début de l'année 2016, entraînant une augmentation du besoin de places d'hébergement d'urgence.

Les crédits supplémentaires prévus par le présent projet de décret d'avance ont pour objet d'améliorer l'organisation de l'accueil en hébergement sur le territoire. Une instruction commune du ministère de l'intérieur et du ministère du logement aux préfets, en date du 29 juin 2016, prévoit la création de 3 000 places supplémentaires de centres d'accueil et d'orientation (CAO). L'objectif est d'atteindre une offre de 5 000 places sur l'ensemble du territoire dès 2016, ce qui représente un coût supplémentaire de 18,8 millions d'euros.

Il apparaît également nécessaire de financer de manière supplémentaire des places d'hébergement d'urgence pour 50 millions d'euros.

Enfin, le présent projet de décret d'avance doit permettre de pérenniser 2 300 places d'hébergement d'urgence créées pendant l'hiver 2015.

- *Sur le plan budgétaire*

Il est urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires pour garantir le financement de l'accueil des personnes actuellement hébergées et permettre la création de nouvelles places d'hébergement.

Il est mentionné dans le rapport de motivation qu'une partie des financements nécessaires a pu être dégagée par des redéploiements internes de crédits et la mobilisation de l'ensemble de la réserve de précaution (45 millions d'euros).

Les ouvertures de crédits prévues s'élèvent à 84 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires et logement*.

c. Les ouvertures de crédits au titre du financement des frais de justice

- *Sur le fond*

Il ressort du rapport de motivation que le contexte de forte croissance des enquêtes et réquisitions techniques à la suite des attentats a entraîné une augmentation des prestations en matière de frais de justice. Au 31 août 2016, la dépense de frais de justice était de 404 millions d'euros contre 360 millions d'euros à la même date en 2015, soit une progression de 12 %.

Ces frais de justice résultent de dépenses prescrites par les officiers de police judiciaire et par les magistrats dans le cadre des procédures judiciaires. Les deux principaux postes de dépenses sont les interceptions judiciaires et les analyses et expertises médicales, qui représentent près de 20 % de la dépense totale.

- *Sur le plan budgétaire*

La réserve du programme 166 *Justice judiciaire* de la mission *Justice* a déjà fait l'objet de « dégels », mais il apparaît urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires afin de financer les frais de justice issus de procédures judiciaires.

Les ouvertures de crédits prévues s'élèvent ainsi à 25 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 166.

3. Sur les annulations de crédits

Les annulations de crédits prévues s'élèvent à 1 532,25 millions d'euros en AE et 698,72 millions d'euros en CP. Elles sont réparties sur cinquante-quatre programmes de vingt-cinq missions du budget général, ainsi que sur un programme d'un compte d'affectation spéciale. Ces annulations visent à garantir le respect de l'équilibre budgétaire défini dans la loi de finances pour 2016.

Dans un souci d'équité, tous les ministères sont concernés par les annulations de crédits prévues. La plupart de ces annulations portent sur des crédits qui avaient fait l'objet, au préalable, d'une mise en réserve.

La majorité des annulations prévues en crédits de paiement portent en effet sur des crédits qui ont fait l'objet d'une mise en réserve. Ces annulations s'élèvent à 573,1 millions d'euros en CP, soit 82 % des annulations totales de CP, à comparer avec les 125,7 millions d'euros d'annulations de CP non mis en réserve. En autorisations d'engagement, les annulations de crédits portent à 1,03 milliard d'euros sur des crédits non mis en réserve, dont 893,7 millions d'euros sur le programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*. Les annulations en AE sur des crédits mis en réserve s'élèvent à 505,5 millions d'euros.

Les annulations se répartissent entre les missions suivantes :

– la mission *Action extérieure de l'État* pour un montant de 61,6 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* pour 46 millions d'euros en AE et en CP, compte tenu d'une baisse des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix. Cette diminution des dépenses concerne des opérations en phase de désengagement (Côte-d'Ivoire, Libéria, Haïti), dont le budget est revu à la baisse. Cette diminution fait plus que compenser les augmentations anticipées liées aux opérations rendues indispensables par la dégradation de la situation sécuritaire, par exemple en République centrafricaine. Le programme 341 *Conférence « Paris Climat 2015 »* est également visé pour 15,6 millions d'euros en AE et CP, dont 11,6 millions en AE et 5 millions en CP sur crédits « frais », du fait d'une gestion stricte des crédits de fonctionnement et la perception de contributions versées par des partenaires et des mécènes ;

– la mission *Administration générale et territoriale de l'État* au titre du programme 307 *Administration territoriale* pour 3 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour un montant total de 16,3 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 149 *Forêt* pour 4 millions d'euros en AE et en CP, du programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* pour 7,8 millions d'euros en AE et en CP, et du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* pour 4,5 millions d'euros ;

– la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* au titre du programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* pour un montant de 13 millions d'euros en AE et en CP, dont 5,8 millions d'euros en AE et en CP sur crédits « frais », en raison d'une sous-exécution des dépenses d'intervention relatives au paiement de la retraite du combattant ;

– la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour un montant total de 4,6 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions* pour 3,2 millions d'euros en AE et en CP, du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* pour 1,3 million d'euros en AE et en CP, et du programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* pour 100 000 euros en AE et en CP. Ces annulations portent à hauteur de 4,6 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP sur des crédits « frais », principalement en raison de retard de recrutements au sein de la Cour des comptes et de remboursements de personnels mis à disposition par le Conseil d'État et la Cour des comptes plus importants qu'initialement prévus ;

– la mission *Culture* pour un montant de 5,85 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 175 *Patrimoines* pour 2,5 millions d'euros en AE et en CP, du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour 3,4 millions d'euros ;

– la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour un montant total de 16,5 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* pour 9,1 millions d'euros en AE et en CP, du programme 308 *Protection des droits et libertés* pour un million d'euros en AE et en CP, et du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* pour 6,4 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables* pour un montant total de 139,7 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 203 *Infrastructures et services de transports* pour 95,3 millions d'euros en AE et en CP, du programme 170 *Météorologie* pour 2,7 millions d'euros en AE et en CP, du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* pour 3,7 millions d'euros en AE et en CP, du programme 159 *Information géographique et cartographique* pour 1,9 million d'euros en AE et en CP, du

programme 174 *Énergie, climat et après-mines* pour 28,8 millions d'euros en AE et en CP, et du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* pour 7,2 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Économie* pour un montant total de 56 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* pour 55 millions d'euros en AE et en CP, du programme 220 *Statistiques et études économiques* pour 0,5 million d'euros en AE et en CP, et du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* pour 0,5 million d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Égalité des territoires et logement* au titre du programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* pour un montant de 8,9 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Engagements financiers de l'État* au titre du programme 145 *Épargne* pour un montant total de 100 millions d'euros en AE et en CP en raison de la baisse constatée des versements de primes épargne-logement sur les huit premiers mois de l'année ;

– la mission *Enseignement scolaire* pour un montant total de 21 millions d'euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* pour 3,3 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP, du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* pour 14,7 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP, et du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* pour 3 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour un montant total de 15 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour un million d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP, du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* pour 9 millions d'euros en AE et en CP, et du programme 148 *Fonction publique* pour 5 millions d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Immigration, asile et intégration* au titre du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* pour 11,5 millions d'euros en AE et en CP, dont 4,9 millions d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP qui résultent d'une baisse de la subvention versée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) compte tenu du niveau élevé de son fonds de roulement ;

– la mission *Justice* au titre du programme 107 *Administration pénitentiaire* pour 15,2 millions d’euros en AE et 30,2 millions d’euros en CP ;

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* pour un montant total de 18,35 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 180 *Presse* pour 14,6 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 334 *Livre et industries culturelles* pour 3,8 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Outre-mer* pour un montant total de 35,5 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 138 *Emploi outre-mer* pour 37,7 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* pour 1,8 million d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Politique des territoires* pour un montant total de 17 millions d’euros en AE et 24,9 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire* pour 6 millions d’euros en AE et en CP, du programme 162 *Interventions territoriales de l’État* pour 7 millions d’euros en CP, et du programme 147 *Politique de la ville* pour 11 millions d’euros en AE et 11,9 millions d’euros en CP, dont 10,4 millions d’euros en AE et en CP sur crédits « frais » concernant le dispositif de financement des adultes-relais, dont les décaissements à mi année sont sous-exécutés ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour un montant total de 20,9 millions d’euros en AE et 40,9 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 190 *Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durables* pour 10,3 millions d’euros en AE et en CP, du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour 5 millions d’euros en AE et 25 millions d’euros en CP, du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* pour 4,7 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* pour 0,8 million d’euros en AE et en CP. Le rapport de motivation souligne qu’aucune annulation de crédits ne porte sur les organismes de recherche ou les universités ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales* au titre du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* pour 21 millions d’euros en AE et en CP, qui portent intégralement sur la dotation globale d’équipement (DGE). La contraction de l’investissement des départements à hauteur de 8 % en 2015 conduit à réduire la dotation budgétaire initialement prévue pour 2016 de 21 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Santé* au titre du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* pour un montant total de 6 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Sécurités* pour un montant total de 10 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 176 *Police nationale* pour 4 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 152 *Gendarmerie nationale* pour 6 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* pour un montant total de 12,9 millions d’euros en AE et en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 157 *Handicap et dépendance* pour 4,9 millions d’euros en AE et en CP, et du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* pour 8 millions d’euros en AE et en CP ;

– la mission *Sport, jeunesse et vie associative* au titre du programme 219 *Sport* pour 2,4 millions d’euros en AE et 3 millions d’euros en CP ;

– la mission *Travail et emploi* pour un montant total de 6,3 millions d’euros en AE et 13,1 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 111 *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail* pour 3,7 millions d’euros en CP, et du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail* pour 6,3 millions d’euros en AE et 9,4 millions d’euros en CP ;

– le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État* au titre du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État* pour 893 742 016 euros en AE, en raison du calendrier prévisionnel des dépenses prises en charge par le programme. La majorité des dépenses identifiées pour 2016 ont déjà été réalisées, aucune dépense importante n’est prévue avant 2017, selon le Gouvernement.

En conclusion, les CP « utilisables », définis comme ceux ayant été adoptés en loi de finances initiale pour 2016 auxquels s’ajoutent les reports et les attributions de fonds de concours et desquels on retranche la réserve de précaution et l’impact des ouvertures et annulations de crédits *via* ce projet de décret d’avance représentent, selon les missions, entre 84 % et 108 % des CP votés en loi de finances initiale pour 2016 complétés des reports et des attributions de fonds de concours.

*

* *

Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la commission lors de l’examen de la demande de ratification du décret dans le prochain projet de loi de finances afférent à l’exercice 2016.

III. AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE DU 23 NOVEMBRE 2016

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

Vu les articles 12, 13 et 14 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016,

Vu le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance,

Vu le décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance,

Vu le projet de décret d'avance notifié à la commission le 23 novembre 2016 par lettre du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics portant ouverture et annulation de 1 748 716 860 euros en autorisations d'engagement et de 1 735 171 935 euros en crédits de paiement,

Vu le projet de rapport de motivation joint au projet de décret d'avance,

Vu les réponses du secrétaire d'État chargé du budget au questionnaire de la Rapporteuse générale,

Considérant que ce projet de décret tend à ouvrir :

– 636,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 178 *Préparation et emploi des forces* au titre du financement des opérations extérieures et intérieures ;

– 194,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* au titre du financement des opérations extérieures et intérieures ;

– 602,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur les missions *Enseignement scolaire* et *Recherche et enseignement supérieur*, au titre des dépenses de personnel liées à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves au bénéfice des personnels enseignants du premier degré, à la transformation de contrats aidés en contrats d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et au développement de l'apprentissage dans la fonction publique ;

– 95,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et 82,7 millions d’euros en crédits de paiement sur les missions *Enseignement scolaire et Recherche et enseignement supérieur*, au titre de dépenses d’intervention liées notamment à la mise en œuvre du plan jeunesse annoncé par le Premier ministre en avril 2016, qui prévoit la revalorisation de bourses et le financement du maintien de la majoration de l’aide versée aux communes au titre du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires ;

– 100 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, au titre de l’augmentation de la demande d’hébergement dans le contexte de crise migratoire ;

– 47,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur les missions *Action extérieure de l’État et Aide publique au développement*, au titre de dépenses de personnel liées à l’évolution de l’effet change-prix sur l’indemnité de résidence à l’étranger ;

– 27,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, au titre du financement des retraites des vétérinaires, de la gestion de l’influenza aviaire et de la finalisation du traitement du plan Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) ;

– 12,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur la mission *Sécurités*, au titre de dépenses de personnel liées notamment à la revalorisation du point d’indice de la fonction publique ;

– 10 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur*, au titre de dépenses de contentieux ;

– 5,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*, au titre de dépenses de personnel résultant principalement de l’adhésion du corps des éducateurs dans le nouvel espace statutaire des agents de catégorie B ;

– 3,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, au titre de dépenses de personnel liées notamment à la revalorisation du point d’indice de la fonction publique ;

– 12 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 163 *Jeunesse et vie associative*, au titre de la couverture des besoins de financement de l’Agence du service civique, compte tenu du nombre croissant de nouveaux entrants dans le dispositif ;

– 0,8 million d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le programme 305 *Stratégie économique et fiscale*, afin de permettre à l’Agence des participations de l’État de lancer la commande d’une étude stratégique liée à des contrats d’équipement militaires auprès de cabinets d’audit.

Considérant que ce même projet de décret tend, en contrepartie, à annuler 1 748 716 860 euros en autorisations d’engagement et 1 735 171 935 euros en crédits de paiement sur soixante-seize programmes de vingt-six missions du budget général ;

EST D’AVIS,

compte tenu des informations dont elle dispose, de formuler les observations suivantes :

1. Sur la conformité du projet de décret d’avance aux prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée

Le présent projet de décret d’avance ouvre et annule 1 748,7 millions d’euros d’autorisations d’engagement (AE) et 1 735,2 millions d’euros de crédits de paiement (CP) sur le budget général de l’État afin de financer des dépenses supplémentaires pour l’année 2016.

La conformité du projet de décret d’avance repose sur quatre critères : le respect de l’équilibre budgétaire, le respect des plafonds d’ouvertures au regard de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le respect des plafonds d’annulation au regard de la LOLF et le caractère d’urgence des actions pour lesquelles des dépenses supplémentaires sont proposées.

Les ouvertures de crédits en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sont intégralement gagées par des annulations de crédits équivalentes.

Le montant de ces ouvertures et annulations respecte les limites quantitatives fixées par les articles 13 et 14 de la LOLF. En effet, en cumulé avec les ouvertures et annulations opérées par les deux précédents décrets d’avance, elles s’élèvent à 0,77 % des autorisations d’engagement et 0,56 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale, alors que les articles 13 et 14 de la LOLF autorisent des ouvertures jusqu’à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l’année et des annulations jusqu’à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l’année en cours.

Les besoins supplémentaires identifiés découlent :

– à titre principal, du financement des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux opérations intérieures menées par le ministère de la défense ;

– du financement de dépenses de personnel, notamment liées à la revalorisation du point d’indice de la fonction publique ;

– du financement de dépenses au titre de l’hébergement d’urgence, dans un contexte de crise migratoire ;

– du financement de mesures issues du plan jeunesse annoncé en avril 2016 et en faveur de la recherche ;

– du financement des besoins de l’Agence du service civique, compte tenu du nombre élevé de jeunes entrant dans le dispositif ;

– du financement de dépenses liées à des contentieux ;

– du financement d’une étude stratégique en matière militaire commandée par l’Agence des participations de l’État.

La condition d’urgence posée par le premier alinéa de l’article 13 de la loi organique précitée est remplie dès lors que le montant des crédits supplémentaires proposé par le présent décret d’avance correspond à des dépenses qui ne pouvaient être anticipées en loi de finances initiale et répondent à un besoin immédiat.

Par conséquent, les quatre critères établissant la conformité du projet de décret d’avance sont remplis.

Cette procédure dérogatoire et exceptionnelle garantit l’information du Parlement et respecte à la fois la possibilité pour les commissions des finances des deux assemblées de s’exprimer sous forme d’avis et la faculté pour le Parlement de ratifier ou non ce dispositif dans le cadre de la plus prochaine loi de finances.

2. Sur les ouvertures de crédits

Les principales ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d’avance sont les suivantes.

a. Les ouvertures de crédits liées au financement des opérations extérieures et intérieures

● *Sur le fond*

La dotation annuelle des opérations extérieures et intérieures est établie à 450 millions d’euros, en vertu de l’article 4 de la loi actualisée n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Les surcoûts éventuels font l’objet d’un financement interministériel, conformément à un principe fixé au sein de cette même loi de programmation.

i. Les opérations extérieures en 2016

En 2016, les opérations extérieures mobilisent encore un nombre élevé de militaires. Ceux-ci sont 8 014 à être engagés sur des théâtres d’opérations à l’étranger, répartis principalement entre huit zones géographiques (République centrafricaine, Sahel, Côte-d’Ivoire, Liban, océan Indien, Kosovo-Macédoine, Afghanistan, Irak et Levant).

ii. Les opérations intérieures en 2016

À la suite des attentats survenus à Paris en janvier puis novembre 2015, le Gouvernement a décidé le lancement de l'opération dite « Sentinelle », visant à répondre à la situation d'urgence sécuritaire. Celle-ci prévoit un déploiement de 7 000 militaires sur le territoire national.

- *Sur le plan budgétaire*

Le surcoût budgétaire des opérations extérieures est estimé à 685,8 millions d'euros en 2016, soit un coût total prévisionnel de 1 174 millions d'euros, dont 287 millions d'euros sur le titre 2 et 888 millions d'euros hors titre 2.

Le surcoût budgétaire des opérations intérieures est évalué à 145,2 millions d'euros en 2016.

Au total, le surcoût des opérations extérieures et intérieures s'élève à 831 millions d'euros.

b. Les ouvertures de crédits pour le financement des dépenses de personnel

- *Sur le fond*

Les dépenses de personnel à financer par le présent décret d'avance résultent notamment de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

La ministre de la fonction publique a annoncé le 17 mars 2016, une augmentation du point d'indice de la fonction publique de 1,2 % en deux temps, soit 0,6 % à compter du 1^{er} juillet 2016 et 0,6 % à compter du 1^{er} février 2017. La valeur annuelle brute du point au 1^{er} février 2017 s'établira à 56,2323 euros. Le décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation a prévu cette double revalorisation.

Le point d'indice de la fonction publique n'avait plus été revalorisé depuis le décret n° 2010-761 du 7 juillet 2010. Ainsi, le salaire net mensuel moyen pour la fonction publique avait baissé de 1,3 % entre 2010 et 2013 en euros constants, tandis qu'il avait été stable pour le secteur privé pendant la même période. Le Gouvernement estime que le gel du point d'indice depuis 2010 a permis d'économiser 7 milliards d'euros.

- *Sur le plan budgétaire*

La revalorisation du point d'indice de la fonction publique conduit à un renchérissement des dépenses indexées de 0,3 % en 2016, 1,15 % en 2017 et 1,2 % à compter de 2018, en cumulé par rapport à une base LFI 2016.

Cette décision a un impact immédiat sur les dépenses de masse salariale (agents titulaires et non-titulaires « indicés ») dans les trois versants de la fonction publique. En 2016, cela représente un coût de 614 millions d'euros, dont 222 millions d'euros pour l'État, 36 millions d'euros pour les opérateurs, 192 millions d'euros pour les collectivités territoriales et 164 millions d'euros pour les hôpitaux.

Il apparaît urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires pour garantir la mise à disposition des crédits de titre 2 avant la liquidation de la paie de décembre.

- c. Les ouvertures de crédits au titre du financement de l'hébergement d'urgence***

- *Sur le fond*

Le précédent décret d'avance avait ouvert 84 millions d'euros en AE et en CP afin d'améliorer l'organisation de l'accueil en hébergement sur le territoire. Une instruction commune du ministère de l'intérieur et du ministère du logement aux préfets, en date du 29 juin 2016, avait prévu la création de 3 000 places supplémentaires de centres d'accueil et d'orientation (CAO). L'objectif initialement fixé était d'atteindre une offre de 5 000 places sur l'ensemble du territoire dès 2016.

Le présent projet de décret d'avance vise à répondre à la très forte augmentation de la demande d'hébergement dans le contexte de crise migratoire, notamment à la suite du démantèlement de la lande de Calais, annoncé le 26 septembre 2016 par le Président de la République. Le volume de places supplémentaires en CAO sera porté de 3 000 à 12 000, dont 1 930 places dans des centres dédiés pour les mineurs recueillis sur la lande de Calais.

- *Sur le plan budgétaire*

Il est urgent d'ouvrir des crédits supplémentaires pour garantir le financement de l'accueil des personnes actuellement hébergées et permettre la création de nouvelles places d'hébergement.

Il est mentionné dans le rapport de motivation que la réserve de précaution a déjà été intégralement mobilisée pour financer ces dépenses, soit 45 millions d'euros. Toutefois, l'ouverture de crédits à hauteur de 87,8 millions d'euros doit permettre d'éviter la rupture de financement dans les régions sous tension.

En outre, le projet de décret prévoit l'ouverture de 12,2 millions d'euros pour garantir le fonctionnement des centres d'accueil dans le cadre de l'évacuation des campements parisiens, dont, le 4 novembre 2016, le campement de la place Stalingrad représentant 3 852 personnes.

Au total, les ouvertures de crédits prévues s'élèvent à 100 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires et logement*.

d. Les ouvertures de crédits au titre du financement du plan jeunesse et de la recherche

● *Sur le fond*

Le Premier ministre a annoncé le 11 avril 2016 la mise en place d'un plan pour la jeunesse. Celui-ci prévoit la revalorisation des bourses des lycéens, la création d'une bourse pour les élèves décrocheurs et la création de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) à compter de la rentrée 2016. Ainsi, 126 000 apprentis et jeunes diplômés pourront bénéficier d'une aide correspondant à leur bourse étudiante, jusqu'à quatre mois après l'obtention de leur diplôme. Ce plan crée également 25 000 bourses de 1 000 euros annuels pour les étudiants issus des classes moyennes.

Par ailleurs, cette ouverture de crédits résulte du décret n° 2016-271 du 4 mars 2016 qui maintient la majoration de l'aide versée aux communes au titre du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires à des communes qui étaient sorties de la liste des communes éligibles.

Enfin, cette ouverture doit couvrir l'intégralité de l'appel à contribution d'ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*) arrivant à échéance fin novembre et faisant l'objet d'un engagement de la France.

● *Sur le plan budgétaire*

Ces dépenses nécessitent l'ouverture de 31,2 millions d'euros en AE et 31 millions d'euros en CP sur le programme 230 *Vie de l'élève* et 28,9 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros sur le programme 231 *Vie étudiante*.

Les dépenses relatives à l'appel à contribution d'ITER nécessitent l'ouverture de 35,2 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP sur le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*.

3. Sur les annulations de crédits

Les annulations de crédits prévues s'élèvent à 1 748,72 millions d'euros en AE et 1 735,17 millions d'euros en CP. Elles sont réparties sur soixante-seize programmes de vingt-six missions du budget général. Ces annulations visent à garantir le respect de l'équilibre budgétaire défini dans la loi de finances pour 2016.

La majorité des annulations prévues en crédits de paiement portent sur des crédits qui ont fait l'objet d'une mise en réserve. Ces annulations s'élèvent à 1 643,7 millions d'euros en CP, soit 94,7 % des annulations totales de CP, à comparer avec les 91,5 millions d'euros d'annulations de CP non mis en réserve. En autorisations d'engagement, les annulations de crédits portent à 1 261 millions d'euros sur des crédits mis en réserve, soit 72,1 % des annulations totales en AE. Les annulations en AE sur des crédits non mis en réserve s'élèvent à 487,7 millions d'euros.

ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE DÉCRET

(en millions d'euros)

Missions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action extérieure de l'État	107,9	96,9
Administration générale et territoriale de l'État	20,5	18,8
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	23,0	39,7
Aide publique au développement	60,2	36,5
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	16,0	14,8
Conseil et contrôle de l'État	17,7	4,1
Culture	16,2	21,8
Défense	290,4	671,9
Direction de l'action du Gouvernement	75,4	14,4
Écologie, développement et mobilité durables	120,3	98,6
Économie	2,5	5,7
Égalité des territoires et logement	107,0	87,3
Engagements financiers de l'État	133,3	82,2
Enseignement scolaire	13,1	21,0
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	52,9	58,1
Justice	178,8	52,8
Médias, livre et industries culturelles	4,8	2,8
Outre-mer	91,3	114,7
Politique des territoires	11,8	20,3
Recherche et enseignement supérieur	74,1	62,1
Relations avec les collectivités territoriales	41,5	147,2
Santé	12,5	11,8
Sécurité	13,5	13,2
Solidarité, insertion et égalité des chances	31,3	25,3
Travail et emploi	4,7	5,1
Crédits non répartis	228,3	8,3
TOTAL	1 748,7	1 735,2

Les annulations se répartissent entre les missions suivantes :

– la mission *Action extérieure de l'État* pour un montant de 107,9 millions d'euros en AE et 96,9 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* pour 85,7 millions d'euros en AE et 77,5 millions d'euros en CP, en raison de la baisse des contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (désengagement en Côte-d'Ivoire, au Libéria, en Haïti), ainsi que des économies générées sur les crédits de fonctionnement ; du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* pour 8,1 millions d'euros en AE et CP ; du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* pour 10,2 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP correspondant à la non-consommation de crédits relatifs au dispositif des bourses scolaires ; et du programme 341 *Conférence « Paris Climat 2015 »* pour 3,8 millions d'euros en AE et 95 828 euros en CP, du fait d'économies réalisées dans le cadre de l'organisation de la COP 21 ;

– la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour un montant de 20,5 millions d'euros en AE et 18,8 millions d'euros en CP, au titre du programme 307 *Administration territoriale* pour 19,2 millions d'euros en AE et 17,4 millions d'euros en CP, du fait d'économies de constatation sur les dépenses d'entretien immobilier ; du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* pour 1,4 million d'euros en AE et en CP ;

– la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour un montant total de 23 millions d'euros en AE et 39,7 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 149 *Forêt* pour 13,7 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP en raison d'une sous-consommation sur les dispositifs pluriannuels d'investissements forestiers et Chablis Klaus du fait de décalages d'échéanciers ; du programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* pour 9,3 millions d'euros en AE et 19,4 millions d'euros en CP en raison d'une relative amélioration de la situation sanitaire ; et du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* pour 21 859 euros en AE et 369 633 euros en CP ;

– la mission *Aide publique au développement* pour un montant total de 60,2 millions d'euros en AE et 36,5 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 110 *Aide économique et financière au développement* pour 31,3 millions d'euros en AE et 33,3 millions d'euros en CP en raison de sous-exécutions dans la mise en œuvre des projets financés par les bonifications aux États étrangers, des crédits liés au Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) ; et du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* pour 28,9 millions d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP, en raison de décalages dans les décaissements de l'aide sous forme de dons ;

– la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* pour un montant total de 16 millions d’euros en AE et 14,8 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* pour 2,4 millions d’euros en AE et 897 356 euros en CP en raison d’une sous-consommation des dépenses de la journée défense et citoyenneté ; du programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* pour 10 millions d’euros en AE et en CP en raison d’une sous-consommation des dépenses de rentes mutualistes du combattant, de retraites du combattant, de soins médicaux gratuits et appareillages ; et du programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* pour 3,5 millions d’euros en AE et 3,8 millions d’euros en CP, en raison d’une sous-consommation des dépenses d’indemnisation des orphelins de la Seconde Guerre mondiale ;

– la mission *Conseil et contrôle de l’État* pour un montant total de 17,7 millions d’euros en AE et 4,1 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions* pour 1,5 million d’euros en AE et 2 millions d’euros en CP ; du programme 165 *Conseil d’État et autres juridictions administratives* pour 16,1 million d’euros en AE et 2 millions d’euros en CP ; et du programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* pour 134 609 euros en AE et en CP ;

– la mission *Crédits non répartis* pour un montant total de 228,3 millions d’euros en AE et 8,3 millions d’euros, décomposé ainsi : au titre du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* pour 8,3 millions d’euros en AE et en CP dont 3 millions d’euros ont été répartis par arrêté vers onze programmes du budget général au titre des indemnités liées à la réforme territoriale ; et du programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* pour 220 millions d’euros en AE, du fait de la sous-consommation de la provision spécifique liée aux éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées ;

– la mission *Culture* pour un montant de 16,2 millions d’euros en AE et 21,8 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 175 *Patrimoines* pour 7,8 millions d’euros en AE et 7,7 millions d’euros en CP ; du programme 131 *Création* pour 20 820 euros en AE et en CP ; et du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour 8,4 millions d’euros en AE et 14,1 millions d’euros en CP ;

– la mission *Défense* au titre du programme 146 *Équipement des forces* pour 290,4 millions d’euros en AE et 671,9 millions d’euros en CP. Cette annulation de crédits est uniquement temporaire, le projet de loi de finances rectificative pour 2016 prévoit une ouverture de crédits d’un montant strictement identique en AE et en CP. Cette opération budgétaire a pour objet le financement interministériel des surcoûts liés aux opérations extérieures et intérieures ;

– la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour un montant total de 75,4 millions d'euros en AE et 14,4 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* pour 9,9 millions d'euros en AE et 8,5 millions d'euros en CP en raison d'efforts réalisés en gestion par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ; du programme 308 *Protection des droits et libertés* pour 2,4 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP ; et du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* pour 63,1 millions d'euros en AE et 3,3 millions d'euros en CP ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables* pour un montant total de 120,3 millions d'euros en AE et 98,6 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 203 *Infrastructures et services de transports* pour 42,1 millions d'euros en AE et 47,5 millions d'euros en CP ; du programme 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* pour 15,9 millions d'euros en AE et 13,7 millions d'euros, du programme 170 *Météorologie* pour un million d'euros en AE et CP ; du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* pour 11,1 millions d'euros en AE et en CP ; du programme 159 *Information géographique et cartographique* pour 738 146 euros en AE et en CP ; du programme 181 *Prévention des risques* pour 37,7 millions d'euros en AE et 11,3 millions d'euros en CP en raison d'une sous-consommation liée au financement des plans de prévention des risques technologiques ; du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* pour 10,9 millions d'euros en AE et 11,1 millions d'euros en CP ; et du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* pour 775 387 euros en AE et 2 millions d'euros en CP ;

– la mission *Économie* pour un montant total de 2,5 millions d'euros en AE et 5,7 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* pour 990 053 euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP ; du programme 220 *Statistiques et études économiques* pour 1,5 million d'euros en AE et 711 560 euros en CP ; et du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* pour 2,8 millions d'euros en CP ;

– la mission *Égalité des territoires et logement* pour un montant total de 107 millions d'euros en AE et 87,3 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 109 *Aide à l'accès au logement* pour 81,3 millions d'euros en AE et en CP, compte tenu des prévisions de dépenses d'aides personnelles au logement sur l'exercice 2016 ; et du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* pour un montant de 25,7 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP ;

– la mission *Engagements financiers de l'État* pour un montant total de 133,3 millions d'euros en AE et 82,2 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 145 *Épargne* pour un montant total de 75,6 millions d'euros en AE et en CP en raison de la baisse constatée depuis le début de l'année 2016 des versements de primes épargne-logement ; du programme 168 *Majoration de*

rentes pour 2,7 millions d'euros en AE et en CP ; et du programme 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* pour 55 millions d'euros en AE et 3,9 millions d'euros en CP ;

– la mission *Enseignement scolaire* pour un montant total de 13,1 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* pour 1,1 million d'euros en AE et en CP ; du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* pour 5,4 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP ; du programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* pour 889 071 euros en AE et en CP ; et du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* pour 5,7 millions d'euros en AE et 13,7 millions d'euros en CP ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour un montant total de 52,9 millions d'euros en AE et 58,1 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour 28,3 millions d'euros en AE et 24,1 millions d'euros en CP ; du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* pour 10,8 millions d'euros en CP ; du programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* pour 8,6 millions d'euros en AE et 13,7 millions d'euros en CP ; et du programme 148 *Fonction publique* pour 16 millions d'euros en AE et 9,5 millions d'euros en CP ;

– la mission *Justice* pour un montant total de 178,8 millions d'euros en AE et 52,8 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 166 *Justice judiciaire* pour 26,7 millions d'euros en AE et en CP du fait d'un rythme de recrutement moins rapide qu'anticipé des emplois gérés hors schéma d'emplois ; du programme 107 *Administration pénitentiaire* pour 139,4 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP ; du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* pour 358 667 euros en AE, du programme 101 *Accès au droit et à la justice* pour 10,9 millions d'euros en AE et 12,1 millions d'euros en CP ; du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* pour 1,3 million d'euros en AE et 931 991 euros en CP ; du programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature* pour 181 676 euros en AE et en CP ;

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* au titre du programme 180 *Presse* pour un montant de 4,8 millions d'euros en AE et 2,8 millions d'euros en CP ;

– la mission *Outre-mer* pour un montant total de 91,3 millions d'euros en AE et 114,7 millions d'euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 138 *Emploi outre-mer* pour 74,1 millions d'euros en AE et 77 millions d'euros en CP en raison des prévisions de dépenses liées aux exonérations de cotisations patronales, et du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* pour 17,2 millions d'euros en AE et 37,8 millions d'euros en CP ;

– la mission *Politique des territoires* pour un montant total de 11,8 millions d’euros en AE et 20,3 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire* pour 9,9 millions d’euros en AE et 17,2 millions d’euros en CP ; du programme 162 *Interventions territoriales de l’État* pour 1,8 million d’euros en AE et 3 millions d’euros en CP ; et du programme 147 *Politique de la ville* pour 74 651 euros en AE et en CP ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur* pour un montant total de 74,1 millions d’euros en AE et 62,1 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* pour 36,7 millions d’euros en AE et 24,5 millions d’euros en raison de la sous-consommation de crédits relatifs à des projets immobiliers (20 millions d’euros en AE et 8 millions d’euros en CP) et de l’annulation de la réserve résiduelle sur les subventions pour charges de service public des établissements d’enseignement supérieur (cette mise en réserve n’était pas intégrée dans la subvention notifiée aux établissements) ; du programme 193 *Recherche spatiale* pour 3,7 millions d’euros en AE et en CP ; du programme 190 *Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durables* pour 24,9 millions d’euros en AE et 25,3 millions d’euros en CP ; du programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* pour 7,8 millions d’euros en AE et en CP ; du programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* pour 750 765 euros en AE et 690 438 euros en CP ; et du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique* pour 200 234 euros en AE et 449 euros en CP ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales* au titre du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* pour 41,5 millions d’euros en AE et 147,2 millions d’euros en CP, principalement en raison d’une montée en charge plus progressive que prévu de la nouvelle dotation de soutien à l’investissement des communes et de leurs groupements (DSIL). Au 1^{er} novembre 2016, la consommation des crédits de paiement n’atteignait que 10 % des crédits votés en loi de finances pour 2016. Parallèlement, les autres dotations d’investissement ont subi un décalage de la consommation de leurs crédits en raison de l’instruction de la DSIL par les services préfectoraux ;

– la mission *Santé* au titre du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* pour un montant total de 12,5 millions d’euros en AE et 11,8 millions d’euros en CP ;

– la mission *Sécurités* pour un montant total de 13,5 millions d’euros en AE et 13,2 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 152 *Gendarmerie nationale* pour 10,1 millions d’euros en AE et 9,5 millions d’euros en CP en raison d’économies de constatation sur l’énergie et les fluides et des économies liées à des mutualisations ; et du programme 207 *Sécurité et éducation routières* pour 3,4 millions d’euros en AE et 3,7 millions d’euros en CP ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* pour un montant total de 31,3 millions d’euros en AE et 25,3 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* pour 2,9 millions d’euros en AE et en CP ; et du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* pour 28,4 millions d’euros en AE et 22,3 millions d’euros en CP, en raison notamment d’une maîtrise des dépenses au sein des agences régionales de santé ;

– la mission *Travail et emploi* pour un montant total de 4,7 millions d’euros en AE et 5,1 millions d’euros en CP, décomposé ainsi : au titre du programme 111 *Amélioration de la qualité de l’emploi et des relations du travail* pour 1,4 million d’euros en AE et en CP ; et du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail* pour 3,3 millions d’euros en AE et 3,8 millions d’euros en CP.

En conclusion, les CP « utilisables », définis comme ceux ayant été adoptés en loi de finances initiale pour 2016 auxquels s’ajoutent les reports et les attributions de fonds de concours et desquels on retranche la réserve de précaution et l’impact des ouvertures et annulations de crédits *via* ce projet de décret d’avance représentent, selon les missions, entre 76 % et 124 % des CP votés en loi de finances initiale pour 2016. Le tableau en annexe présente le détail mission par mission.

*

* *

Le présent avis ne préjuge pas de la décision de la commission lors de l’examen de la demande de ratification du décret dans le prochain projet de loi de finances afférent à l’exercice 2016.

*

* *

La commission adopte l’article 12 sans modification.

*

* *

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – Mesures fiscales non rattachées

Article 13

Modernisation des procédures de contrôle fiscal

Le présent article modernise les procédures de contrôle fiscal portant sur des **comptabilités informatisées**.

En premier lieu, le présent article crée une nouvelle procédure de contrôle fiscal dite « **d'examen de la comptabilité des entreprises** ». Cette procédure doit permettre à l'administration fiscale d'examiner du bureau du vérificateur – et non pas sur place, dans les locaux du contribuable – la comptabilité informatisée d'une entreprise.

En second lieu, le présent article aménage les modalités de **traitements informatiques** lors des vérifications de comptabilités informatisées. Il prévoit que, lorsqu'il choisit de les effectuer lui-même, le contribuable doit remettre à la demande de l'administration une copie des fichiers sur lesquels il va effectuer les traitements informatiques de façon à ce que celle-ci ait la possibilité d'effectuer ses propres traitements et les opposer au contribuable.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Certains contribuables sont astreints à la tenue d'une comptabilité par les articles 54, 98, 101 *bis*, 223, et 286 du code général des impôts (CGI). Il s'agit des contribuables relevant de l'impôt sur les sociétés, de la TVA, ou d'une catégorie de bénéfice déterminée selon un régime réel d'imposition à l'impôt sur le revenu – bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles.

Cette comptabilité peut être tenue au moyen de systèmes informatisés (A).

Les contribuables qui exercent une activité soumise à l'obligation de tenir une comptabilité peuvent, comme tous les contribuables, faire l'objet d'un contrôle sur pièces, réalisé du bureau de l'administration (B).

Toutefois, le contrôle sur pièces n'est pas autorisé lorsqu'il conduit l'administration à procéder à un examen critique de la comptabilité. Un tel examen nécessite un contrôle sur place, dans les locaux de l'entreprise, dans le cadre d'une procédure de « vérification de comptabilité ». Cette procédure connaît quelques aménagements lorsque la comptabilité vérifiée est informatisée (C).

Différence entre le contrôle fiscal interne et le contrôle fiscal externe

Le contrôle fiscal est dit « interne » lorsqu'il se déroule du bureau de l'administration. Ce contrôle peut avoir lieu sans que le contribuable en soit informé. Celui-ci n'en a alors connaissance que lorsque l'administration envisage des rectifications.

Le contrôle fiscal est dit « externe » lorsque l'administration exerce son droit de vérification des déclarations dans les locaux du contribuable.

Le contrôle fiscal externe, plus intrusif, est assorti de nombreuses garanties mises en œuvre dans le cadre de procédures précisément définies par le livre des procédures fiscales (LPF). Outre la procédure de vérification de comptabilité, les autres procédures de contrôle fiscal externe sont :

- l'examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) pour les particuliers, prévue à l'article L. 12 du LPF ;
- la procédure de contrôle sur demande du contribuable, prévue à l'article L. 13 C du LPF ;
- et la procédure de flagrance fiscale, prévue à l'article L. 16-0 BA du LPF.

A. LA NOTION DE COMPTABILITÉ INFORMATISÉE

1. Définition des comptabilités informatisées

Les articles L. 13 et L. 47 A du livre des procédures fiscales (LPF) prévoient expressément que les contribuables astreints à la tenue d'une comptabilité peuvent tenir celle-ci « *au moyen de systèmes informatisés* ».

La tenue d'une comptabilité informatisée n'est jamais obligatoire. En théorie, rien n'empêche une entreprise de tenir une comptabilité sous un format papier même si elle réalise des milliers d'écritures comptables. En pratique, les comptabilités informatisées sont largement répandues, y compris dans les petites entreprises. Elles sont souvent tenues par un expert-comptable.

Il n'existe pas de définition légale plus précise de la notion de comptabilité informatisée.

La jurisprudence est rare. À titre d'exemple, le Conseil d'État a jugé que la comptabilité d'une société tenue au moyen d'un progiciel de comptabilité sur lequel sont reportées les recettes journalières des différentes activités de la société et d'un logiciel informatique de caisse doit être regardée comme étant tenue au moyen de systèmes informatisés ⁽¹⁾.

(1) Conseil d'État, 10^e et 9^e sous-sections réunies, 24 août 2011, n° 318144.

Selon la doctrine administrative⁽¹⁾, une comptabilité est dite « informatisée », dès lors que l'entreprise utilise « *une combinaison de ressources matérielles et de programmes informatiques, qui permet :*

« – *l'acquisition d'informations, selon une forme conventionnelle ;*

« – *le traitement de ces informations ;*

« – *la restitution de données ou de résultats, sous différentes formes.*

« *Sont donc soumis à contrôle tous les systèmes informatisés comptables, les systèmes de gestion des recettes ou des ventes, et notamment, toutes les caisses enregistreuses dotées de procédés de mémorisation et de calcul, dont les informations, données et traitements concourent directement ou indirectement à la formation des résultats comptables et à l'élaboration des déclarations obligatoires.*

« *Sont également concernés les divers systèmes informatisés relatifs au domaine de gestion ou de gestion commerciale (gestion de la production, des achats, des stocks, du personnel, par exemple), quand leurs informations, données et traitements permettent d'élaborer ou de justifier indirectement tout ou partie des écritures comptables ou des déclarations soumises à contrôle. »*

Plus simplement, un rapporteur public du Conseil d'État a indiqué, dans ses conclusions, que « *la présentation des documents comptables sous forme dématérialisée n'est imposée qu'aux contribuables qui sont dotés et utilisent des logiciels de comptabilité leur permettant d'établir ces documents* »⁽²⁾.

La question de savoir si une comptabilité est ou non informatisée semble poser peu de difficultés en pratique dans la mesure où les entreprises utilisent les logiciels de quelques éditeurs reconnus.

2. Régularité des comptabilités informatisées

Une comptabilité informatisée doit respecter certaines règles pour être regardée comme régulière et probante, et donc opposable à l'administration. À défaut, la comptabilité peut être rejetée. L'administration peut alors procéder à une évaluation d'office des bases imposables par application de l'article L. 74 du LPF.

Tout d'abord, le caractère intangible ou de l'irréversibilité des écritures doit être assuré par une procédure de validation qui interdit toute modification ou suppression des écritures comptables. Cette règle est la traduction pour les comptabilités informatisées de la règle selon laquelle les comptabilités tenues sur papiers doivent être sans blanc ni altération d'aucune sorte (article L. 123-22 du code de commerce).

(1) Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), *BOI-BIC-DECLA-30-10-20-40-20131213*, § 170 et 180.

(2) Conseil d'État, 9^e et 10^e sous-sections réunies, 24 juin 2015, SELAS Pharmacie Réveillon, n° 367288, conclusions M.-A. Nicolazo de Barmon.

Ensuite, après la clôture de l'exercice, les fonctions du logiciel doivent permettre la consultation des écritures, l'édition ou la réédition des états comptables. La réouverture d'un exercice clôturé à des fins de modification ou de suppression des écritures comptables est interdite. Ces règles mettent en application le principe d'une procédure de clôture périodique des enregistrements chronologiques résultant de l'article L. 123-12 du code de commerce.

Enfin, conformément à l'article 410-3 du plan comptable général, les comptabilités informatisées doivent permettre une traçabilité des informations. Cette règle est la traduction du principe de « *permanence du chemin de révision* » selon lequel tout enregistrement comptable doit préciser l'origine, le contenu et l'imputation de chaque donnée, ainsi que les références de la pièce justificative qui l'appuie. La force probante d'une comptabilité peut être remise en cause en cas de doute sur la traçabilité des informations.

Les articles 1734 et 1770 *undecies* du CGI punissent les éditeurs de logiciels frauduleux d'une amende égale à 1 500 euros par logiciel ou système de caisse vendu et d'une amende égale à 15 % du chiffre d'affaires provenant de la commercialisation de ces logiciels ou systèmes de caisse.

B. LE CONTRÔLE SUR PIÈCES D'UNE ACTIVITÉ SOUMISE À LA TENUE D'UNE COMPTABILITÉ

L'administration peut procéder à un contrôle sur pièces d'une activité soumise à une comptabilité grâce aux informations qu'elle détient et aux investigations qu'elle a entreprises. Ces informations peuvent être recoupées avec les déclarations du contribuable et le cas échéant, donner lieu à des rectifications d'imposition. Mais l'administration doit veiller, sous peine de nullité des rectifications notifiées, à ne pas débiter un examen critique de la comptabilité.

Ces principes sont valables que la comptabilité soit ou non tenue au moyen de systèmes informatisés.

1. Les informations communiquées par les tiers

Les tiers communiquent certaines informations automatiquement en vertu d'une obligation légale. Par exemple, les tiers communiquent annuellement à l'administration les honoraires ou commissions versés (article 240 du CGI).

L'administration peut également détenir des informations en provenance de tiers dans le cadre de diverses procédures d'investigation. Elle peut ainsi utiliser les documents portés à sa connaissance à l'occasion de la vérification de comptabilité d'un autre contribuable⁽¹⁾. Surtout, elle peut utiliser les informations recueillies dans l'exercice de son droit de communication.

(1) Conseil d'État, 11 décembre 2009, n° 301504.

Le droit de communication, prévu aux articles L. 81 et suivants du LPF, permet à l'administration de prendre connaissance et, au besoin, copie, de documents détenus par des tiers, personnes physiques ou morales limitativement désignées dont les entreprises, les tribunaux, les administrations publiques, *etc.*

2. Informations recueillies auprès du contribuable

a. Les déclarations du contribuable

L'administration peut évidemment exercer un contrôle sur pièces à l'aide des informations en provenance des déclarations souscrites par le contribuable lui-même ou des actes qu'il a soumis à l'enregistrement. Elle peut, par exemple, procéder à des rectifications de droits dus par une société civile immobilière à la suite de l'analyse de conventions de donation-partage soumises à enregistrement ⁽¹⁾.

b. Les demandes de renseignements non contraignantes

L'administration peut adresser des demandes de renseignements, non contraignantes, sur tous les points à propos desquels elle souhaite obtenir des explications sur les déclarations des contribuables. Le contribuable n'est pas tenu de leur donner suite et il ne s'expose à aucune sanction particulière.

Si le contribuable répond, l'administration peut utiliser les renseignements fournis dans le cadre d'un contrôle sur pièces à condition que ce contrôle ne consiste pas à porter un examen critique sur les écritures comptables du contribuable ni à remettre en cause l'exactitude de celles-ci ⁽²⁾.

Par exemple, le Conseil d'État a admis que pouvaient faire l'objet d'un contrôle sur pièce les renseignements recueillis dans le cadre d'une demande de production de l'état indiquant la proportion des biens amortissables selon le mode dégressif, de la copie du tableau des amortissements et des factures d'immobilisations ⁽³⁾.

c. Les demandes d'éclaircissements et de justifications contraignantes

Les demandes d'éclaircissements ou de justifications, prévues aux articles L. 16 et suivants du LPF, sont contraignantes. Elles fixent au contribuable un délai de réponse qui ne peut être inférieur à deux mois. Lorsque le contribuable a répondu de façon insuffisante aux demandes d'éclaircissements ou de justifications, l'administration lui adresse une mise en demeure d'avoir à compléter sa réponse dans un délai de trente jours en précisant les compléments de réponse qu'elle souhaite. En cas de défaut ou d'insuffisance de réponse, le

(1) Conseil d'État, 12 décembre 2012, n° 336273.

(2) Conseil d'État, 27 juillet 2009, n° 300456.

(3) Conseil d'État, 10 décembre 1999, n° 201067.

contribuable s'expose à une taxation d'office par application de l'article L. 69 du LPF.

En principe, les demandes d'éclaircissements ou de justifications ne peuvent pas porter sur des activités soumises à la tenue d'une comptabilité. En effet, elles supposent implicitement un examen critique de la comptabilité, ce qui est réservé à la procédure de contrôle externe de vérification de la comptabilité.

Par exception, elles peuvent concerner la TVA. L'article L. 70 du LPF prévoit en effet que « *les dispositions de l'article L. 69 sont applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires* ». Il s'ensuit que « *les dispositions combinées de l'article L. 69 et de l'article L. 70 du livre des procédures fiscales permettent de taxer d'office les redevables de la taxe sur la valeur ajoutée qui n'auraient pas répondu de manière satisfaisante aux demandes de justifications adressées dans le cadre de l'article L. 16 du livre des procédures fiscales* »⁽¹⁾.

Par exemple, « *lorsque l'administration a réuni des éléments lui permettant d'établir que le redevable a encaissé des recettes d'exploitation soumises à la TVA d'un montant supérieur à celui qu'il a déclaré, l'administration peut lui adresser une demande de justifications sur des sommes qui pourraient constituer des recettes commerciales entrant dans le champ d'application de la TVA* »⁽²⁾.

d. Droit de communication

Il est admis que l'administration puisse exercer son droit de communication directement auprès du contribuable qu'elle entend contrôler.

Selon l'administration, le droit de communication exercé auprès du contribuable doit seulement avoir pour objet de lui demander « *sur place ou par correspondance, de manière ponctuelle, des renseignements disponibles sans que cela nécessite d'investigations particulières* » et « *de prendre connaissance, et le cas échéant copie, de certains documents existants qui se rapportent à l'activité professionnelle* »⁽³⁾.

Autrement dit, le droit de communication consiste en une simple collecte de renseignements, à l'exclusion de tout examen critique de ceux-ci. À défaut, le droit de communication risquerait de transformer le contrôle sur pièces en véritable vérification de comptabilité à distance.

La jurisprudence veille à ce que le droit de communication ne soit pas détourné de son objet. Il ne doit en aucun cas déboucher sur un examen critique de la comptabilité du contribuable⁽⁴⁾.

(1) Cour administrative d'appel de Nancy, 28 janvier 1993, n° 91NC00619.

(2) Réponse ministérielle du 21 mars 1996 à M. Herment, question n° 12304, Assemblée nationale, X^e législature.

(3) Réponse ministérielle du 4 juin 2013 à M. Lequiller, question n° 16640, Assemblée nationale, XIV^e législature.

(4) Conseil d'État, 25 juin 2012, n° 332089.

e. Exceptions : la perquisition fiscale et le droit d'enquête

En revanche, l'administration ne peut pas utiliser dans le cadre d'un contrôle sur pièce les informations qu'elle a recueillies chez le contribuable à la suite :

- d'une perquisition fiscale prévue à l'article L. 16 B du LPF ;
- ou d'un droit d'enquête en matière de TVA par application de l'article L. 80 H du LPF.

Une vérification de comptabilité doit obligatoirement être engagée pour pouvoir opposer ces informations au contribuable.

Cette exception s'explique par le fait que la perquisition fiscale et le droit d'enquête sont des mesures très intrusives et qu'il est apparu nécessaire au législateur d'assurer que le contribuable bénéficie de l'ensemble des garanties qui existent dans une vérification de comptabilité en cas d'utilisation des informations recueillies.

C. LA VÉRIFICATION D'UNE COMPTABILITÉ INFORMATISÉE

La vérification de comptabilité est régie par les articles L. 13 et L. 47 du LPF. Il n'en existe pas de définition légale. On peut la définir comme une procédure de contrôle fiscal externe qui permet à l'administration d'examiner sur place les écritures comptables et les pièces justificatives d'une entreprise.

La vérification de comptabilité est une procédure contraignante. Le contribuable qui refuse cette mesure s'expose à l'évaluation d'office de ses bases d'imposition (article L. 74 du LPF), outre diverses sanctions fiscales voire pénales ainsi que la privation du droit de saisir les commissions consultatives de l'éventuel désaccord avec l'administration sur les rectifications notifiées.

Le caractère contraignant de la vérification de comptabilité est renforcé en présence d'une comptabilité informatisée. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2014, le contribuable qui tient une comptabilité informatisée doit présenter à l'administration fiscale les fichiers dématérialisés des écritures comptables. Auparavant, la présentation des fichiers dématérialisés était une simple faculté offerte au contribuable afin de lui éviter d'avoir à imprimer des fichiers papiers volumineux. L'article 14 de la dernière loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾ a transformé cette faculté en obligation. Autrement dit, la présentation d'une comptabilité « papier » n'est plus recevable pour ces contribuables.

(1) Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

La vérification de comptabilité est entourée de nombreuses garanties pour le contribuable vérifié. Le Conseil d'État a ainsi estimé que cette procédure n'excède pas « *les nécessités liées au bien-être économique du pays* »⁽¹⁾, ne transgresse pas « *le droit du contribuable au respect de sa vie privée* »⁽²⁾, ne viole pas la « *liberté d'information et d'expression* »⁽³⁾, ni le droit à un procès équitable⁽⁴⁾, prévus par les articles 6, 8 et 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

1. Le champ d'application

Les contribuables pouvant faire l'objet d'une vérification de comptabilité sont ceux qui sont astreints à la tenue d'une comptabilité par le CGI.

Lorsqu'un contribuable est astreint à la tenue d'une comptabilité, la vérification de comptabilité peut porter sur l'ensemble des impôts dès lors qu'ils procèdent d'une activité professionnelle qui oblige à la tenue d'une comptabilité. Par exemple, elle peut porter sur la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée et les droits d'enregistrement.

A contrario, la vérification de comptabilité ne peut pas porter sur les revenus fonciers dans la mesure où le contribuable n'est pas astreint à tenir une comptabilité pour cette catégorie de revenus. Pour la même raison, la vérification de comptabilité ne peut pas porter sur l'impôt de solidarité sur la fortune ou sur des droits d'enregistrement qui ne procèdent pas d'une activité professionnelle qui oblige à la tenue d'une comptabilité.

La vérification de comptabilité peut être générale, c'est-à-dire porter sur l'ensemble de la période non prescrite et l'ensemble des impôts dus par l'entreprise. Elle peut, à l'inverse, être limitée à une partie de la période non prescrite ou encore porter sur un point bien déterminé.

2. Le déroulement général de la procédure

a. La remise d'un avis de vérification

La vérification de comptabilité débute après la remise d'un avis de vérification. L'administration doit avertir en temps utile le contribuable pour que celui-ci soit en mesure de faire appel, s'il le souhaite, à un conseil de son choix. Le Conseil d'État impose un délai minimum de deux jours pleins entre la date de réception de l'avis et le début du contrôle⁽⁵⁾.

(1) Conseil d'État, 18 mars 1994, n° 68799.

(2) Conseil d'État, 15 décembre 1993, n° 84181.

(3) Conseil d'État, 18 mars 1994, n° 68799.

(4) Conseil d'État, 5 juillet 1995, n° 153942.

(5) Conseil d'État, 12 juillet 1995, n° 84472.

La vérification de comptabilité peut cependant débiter par un contrôle inopiné consistant à prendre copie des comptabilités informatisées ou à réaliser certaines constatations matérielles (dernier alinéa de l'article L. 47 du LPF). L'avis de vérification est alors remis en main propre au contribuable. Toutefois, aucun examen de fond ne peut intervenir avant l'octroi d'un délai permettant au contribuable de se faire assister d'un conseil. L'objet d'un tel contrôle inopiné est d'éviter un dépérissement des preuves.

b. Le lieu d'exercice de la vérification de comptabilité

Depuis une décision importante rendue en 1976, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel la vérification de comptabilité devait avoir lieu sur place afin d'assurer au contribuable des « *possibilités de débat oral et contradictoire avec le vérificateur* »⁽¹⁾.

C'est seulement si le vérificateur se trouve dans les locaux de l'entreprise que le contribuable peut à tout moment le rencontrer, discuter avec lui et faire valoir son point de vue. En outre, en se rendant sur place, le vérificateur peut mieux évaluer la situation de l'entreprise et ainsi mieux juger la pertinence des pièces justificatives produites.

En principe, la vérification de comptabilité se déroule au lieu où la comptabilité doit être tenue. Avec l'accord du contribuable, toutefois, le contrôle peut avoir lieu chez un expert-comptable lorsque la comptabilité n'est pas détenue dans les locaux de l'entreprise et que subsiste la possibilité d'un débat oral et contradictoire entre l'administration fiscale et le contribuable⁽²⁾.

L'emport de documents par le vérificateur est interdit, sous peine de nullité de la procédure. L'emport prive, en effet, le contribuable d'un dialogue oral et contradictoire lors de l'examen du document au bureau de l'administration. Un emport est toutefois possible sur demande écrite du contribuable et après délivrance d'un reçu. Les documents doivent être restitués au contribuable avant la notification d'une proposition de rectification.

c. La remise de la comptabilité informatisée

Les contribuables doivent présenter leur comptabilité sous forme dématérialisée, dès lors que cette dernière est tenue au moyen de systèmes informatisés. Cette obligation vaut pour tous les contribuables soumis par le CGI à l'obligation de tenir et de présenter des documents comptables.

Les contribuables concernés doivent remettre les fichiers des écritures comptables (i), voire les fichiers des systèmes d'information informatisés lorsque l'administration désire effectuer des traitements informatiques (ii).

(1) Conseil d'État, 21 mai 1976, n° 94052.

(2) Conseil d'État, 26 février 2003, n° 232841.

FICHIERS DÉMATÉRIALISÉS À REMETTRE À L'ADMINISTRATION

Article du LPF	Procédure	Fichiers à remettre à l'administration
I de l'article 47	Vérification d'une comptabilité informatisée	Fichiers des écritures comptables
II de l'article 47	Traitements informatiques sur une comptabilité informatisée	Fichiers des systèmes d'information informatisés

Source : commission des finances.

i. L'obligation de présentation du fichier dématérialisé des écritures comptables en cas de tenue d'une comptabilité informatisée

Le I de l'article L. 47 A du LPF prévoit que les contribuables qui tiennent leur comptabilité au moyen de systèmes informatisés doivent la présenter sous forme de fichiers dématérialisés.

Les documents devant être transmis par voie dématérialisée sont les copies des fichiers des écritures comptables prévues par le plan comptable général. Ces fichiers doivent répondre à des normes fixées par un arrêté du 29 juillet 2013 dont les dispositions sont codifiées à l'article A. 47 A-1 du LPF.

La copie des fichiers doit être remise au début des opérations de contrôle. La durée maximale de la procédure de vérification de comptabilité des entreprises dont l'activité ne dépasse pas un certain seuil, fixée à trois mois, est suspendue tant que la copie du fichier des écritures comptables n'a pas été produite (voir infra). Le décompte de ce délai ne débute ainsi qu'au jour de la remise effective des fichiers conformes aux normes définies à l'article A. 47 A-1 du LPF.

L'administration peut procéder à des opérations de calculs, de tris, de classements qui facilitent le contrôle. Elles permettent notamment au vérificateur de détecter plus rapidement les anomalies et les écritures qui méritent un examen plus approfondi des pièces justificatives.

Le défaut de présentation de la comptabilité selon les modalités exigées entraîne l'application d'une amende fiscale de 5 000 euros ou, en cas de rectification et si le montant est plus élevé, d'une majoration de 10 % des droits mis à la charge du contribuable (article 1729 D du CGI).

L'opposition à la mise en œuvre du contrôle par un refus de présentation dématérialisée entraîne également, en application de l'article L. 74 du LPF, l'évaluation d'office des bases d'imposition.

En contrepartie des prérogatives de l'administration, la vérification des comptabilités informatisées offre un certain nombre de droits et garanties complémentaires au contribuable par rapport à la vérification de comptabilité de classique.

Ainsi, après s'être assurée de la concordance entre les données comptables et les déclarations fiscales, l'administration doit restituer les copies des fichiers à l'entreprise qui en fait la demande. L'administration ne peut pas en conserver de double et doit, en tout état de cause, détruire les fichiers à l'issue du contrôle.

ii. L'obligation de remise des fichiers des systèmes d'information informatisés en cas de traitements informatiques

- *La notion de traitements informatiques*

Le II de l'article L. 47 du LPF autorise l'administration à procéder à des traitements informatiques dans le cadre de la vérification d'une comptabilité informatisée. Des garanties sont accordées au contribuable à ce titre.

La doctrine administrative définit les traitements comme « *des opérations réalisées par des moyens automatiques pour permettre l'exploitation des données élémentaires et notamment leur collecte, leur saisie, leur enregistrement, leur modification, leur classement, leur tri, leur conservation, leur destruction, leur édition* ».

Elle prévoit également que « *selon les nécessités du contrôle, il peut s'avérer nécessaire d'accéder aux versions archivées des programmes, afin de réaliser les tests nécessaires à la validation ou à la compréhension des résultats produits ou de la documentation présentée* »⁽¹⁾.

- *Les modalités des traitements informatiques*

Deux garanties sont prévues par le II de l'article L. 47 A du LPF : l'information préalable du contribuable, et le droit pour celui-ci de choisir les modalités de traitement.

Le vérificateur doit ainsi indiquer par écrit au contribuable la nature des investigations souhaitées. La formalisation écrite de la nature des investigations envisagées par l'administration a pour objet de donner au contribuable une information précise lui permettant de faire son choix sur les modalités de traitement en toute connaissance de cause.

Exemple de demande de traitements informatiques

Je souhaite vérifier que les créances acquises sont facturées sur le bon exercice. Pour ce faire, j'ai besoin de vérifier les dates de conclusion des marchés, les dates de commandes correspondantes avec les dates de facturation.

Source : BOFiP, BOI-CF-IOR-60-40-30 n°120, 13-12-2013.

(1) BOFiP, BOI-BIC-DECLA-30-10-20-40-20131213, § 260.

Le contribuable dispose de trois options et doit formaliser par écrit son choix. Il peut choisir :

– soit de laisser les agents de l’administration effectuer les vérifications sur son propre matériel informatique ;

– soit de mettre les copies à disposition des agents de l’administration, afin qu’ils procèdent aux vérifications sur un matériel autre que le sien ; ces fichiers doivent répondre à des normes fixées par un arrêté du 29 juillet 2013 dont les dispositions sont codifiées à l’article A. 47 A-2 du LPF ;

– soit d’effectuer lui-même les traitements nécessaires à la vérification.

Selon certains praticiens, « *cette dernière option, qui reçoit à l’heure actuelle l’assentiment de la majorité des entreprises, conduit l’administration fiscale à rédiger un véritable cahier des charges qui devra être exécuté, généralement sous trente jours, par l’entreprise vérifiée* »⁽¹⁾.

La procédure de vérification de comptabilité des entreprises dont l’activité ne dépasse pas un certain seuil, fixée à trois mois, est prorogée de la durée des délais nécessaires à la préparation des traitements informatiques demandés par le vérificateur.

Article L. 47 A du livre des procédures fiscales (extraits)

I.– Lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés, le contribuable satisfait à l’obligation de représentation des documents comptables (...) en remettant au début des opérations de contrôle, sous forme dématérialisée répondant à des normes fixées par arrêté du ministre chargé du budget, une copie des fichiers des écritures comptables définies aux articles 420-1 et suivants du plan comptable général (...)

L’administration peut effectuer des tris, classements ainsi que tous calculs aux fins de s’assurer de la concordance entre la copie des enregistrements comptables et les déclarations fiscales du contribuable. L’administration détruit, avant la mise en recouvrement, les copies des fichiers transmis.

II.– En présence d’une comptabilité tenue au moyen de systèmes informatisés et lorsqu’ils envisagent des traitements informatiques, les agents de l’administration fiscale indiquent par écrit au contribuable la nature des investigations souhaitées. Le contribuable formalise par écrit son choix parmi l’une des options suivantes :

a) Les agents de l’administration peuvent effectuer la vérification sur le matériel utilisé par le contribuable ;

(1) M. Rémi Gouyet, « *Contrôle des comptabilités informatisées : une requête n’est pas une demande de traitements informatiques* », 1^{er} juin 2011, édition Francis Lefebvre, Bulletin fiscal 7/11 : <http://www.e-tax.fr/images/etude-535-540.pdf>.

b) Celui-ci peut effectuer lui-même tout ou partie des traitements informatiques nécessaires à la vérification. Dans ce cas, l'administration précise par écrit au contribuable, ou à un mandataire désigné à cet effet, les travaux à réaliser ainsi que le délai accordé pour les effectuer. Les résultats des traitements sont alors remis sous forme dématérialisée répondant à des normes fixées par arrêté du ministre chargé du budget ;

c) Le contribuable peut également demander que le contrôle ne soit pas effectué sur le matériel de l'entreprise. Il met alors à la disposition de l'administration les copies des documents, données et traitements soumis à contrôle. Ces copies sont produites sur tous supports informatiques, répondant à des normes fixées par arrêté du ministre chargé du budget. L'administration restitue au contribuable avant la mise en recouvrement les copies des fichiers et n'en conserve pas de double. L'administration communique au contribuable, sous forme dématérialisée ou non au choix du contribuable, le résultat des traitements informatiques qui donnent lieu à des rehaussements au plus tard lors de l'envoi de la proposition de rectification mentionnée à l'article L. 57 (...)

Article 1729 D du code général des impôts

Le défaut de présentation de la comptabilité selon les modalités prévues au I de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales entraîne l'application d'une amende égale à 5 000 € ou, en cas de rectification et si le montant est plus élevé, d'une majoration de 10 % des droits mis à la charge du contribuable.

III de l'article L. 52 du LPF

En cas de mise en œuvre du I de l'article L. 47 A, le délai de trois mois prévu (pour la vérification de comptabilité de certaines entreprises) est suspendu jusqu'à la remise de la copie des fichiers des écritures comptables à l'administration.

En cas de mise en œuvre du II de l'article L. 47 A, la limitation à trois mois de la durée de la vérification sur place est prorogée de la durée comprise entre la date du choix du contribuable pour l'une des options prévues à cet article pour la réalisation du traitement et, respectivement selon l'option choisie, soit celle de la mise à disposition du matériel et des fichiers nécessaires par l'entreprise, soit celle de la remise des résultats des traitements réalisés par l'entreprise à l'administration, soit celle de la remise des copies de fichiers nécessaires à la réalisation des traitements par l'administration. Cette dernière date fait l'objet d'une consignation par écrit.

d. La durée de la vérification de comptabilité

L'article L. 52 du LPF limite à trois mois la durée d'une vérification de comptabilité pour les petites et moyennes entreprises.

**CONTRIBUABLES DONT LA VÉRIFICATION DE COMPTABILITÉ
EST LIMITÉE À TROIS MOIS**

Activité principale		Plafond de chiffre d'affaires annuel	Plafond de titres de placement ou de participations détenus à l'actif
activités industrielles et commerciales et non commerciales	Vente de marchandises, fourniture et denrées à emporter ou consommer sur place, fourniture de logement	783 000 euros	7 600 000 euros
	Autres entreprises	236 000 euros	
Activité agricole		350 000 euros en moyenne sur trois années consécutives	

Source : articles L. 52 et L. 52 A du LPF, 302 septies A et b du II de l'article 69 du CGI.

Comme vu précédemment, cette durée est suspendue en cas de vérification d'une comptabilité informatisée :

- durant le temps nécessaire à la remise de la copie du fichier des écritures comptables à l'administration ;

- et durant le temps qui sépare la date du choix du contribuable sur les modalités des traitements informatiques et la mise à disposition de l'administration soit du résultat des traitements, soit du matériel pour réaliser ces traitements, soit de la copie des fichiers nécessaires à la réalisation de ces traitements.

Cette durée ne s'applique pas dans plusieurs cas de figures :

- pour l'instruction des observations et des requêtes présentées par le contribuable après l'achèvement des opérations de vérification ;

- pour l'examen des comptes utilisés tout à la fois à des fins privées et professionnels ;

- en cas de l'utilisation de la procédure de flagrance fiscale ;

- en présence de graves irrégularités privant la comptabilité de valeur probante ; dans ce cas, la vérification sur place ne peut s'étendre sur une durée supérieure à six mois ;

- en présence d'une activité occulte ;

- en cas d'une enquête judiciaire à la date d'expiration du délai.

e. Les demandes d'information

En principe, comme pour un contrôle sur pièces du bureau, le vérificateur ne peut pas adresser des demandes contraignantes au cours de la vérification de comptabilité, sauf en matière de TVA. Il peut cependant adresser des simples demandes de renseignements qui ne sont pas assorties de sanction en cas de défaut ou d'insuffisance de réponse.

Par exception, le vérificateur peut formuler une demande d'information contraignante sur le prix des transactions internationales lorsque l'entreprise, le groupe fiscal auquel elle appartient ou l'une des entités qu'elle détient, réalise un chiffre d'affaires annuel ou dont l'actif brut est supérieur à 400 millions d'euros.

Cette possibilité est prévue par l'article L. 13 B du LPF lorsque le vérificateur a réuni des éléments faisant présumer que le contribuable a opéré un transfert indirect de bénéfices

Une telle demande contraignante ne peut avoir lieu qu'au cours d'une vérification de comptabilité – elle ne peut intervenir dans le cadre d'un contrôle à distance, sur pièces. Son objet est de vérifier l'absence de transferts de bénéfice à l'étranger.

En l'absence de réponse ou en cas de réponse insuffisante, et après mise en demeure d'avoir à compléter sa réponse, l'administration peut procéder à une évaluation d'office des bénéfices transférés.

Article L. 13 B du livre des procédures fiscales

Lorsque, au cours d'une vérification de comptabilité, l'administration a réuni des éléments faisant présumer qu'une entreprise, autre que celles mentionnées au I de l'article L. 13 AA, a opéré un transfert indirect de bénéfices, au sens des dispositions de l'article 57 du code général des impôts, elle peut demander à cette entreprise des informations et documents précisant :

1° La nature des relations entrant dans les prévisions de l'article 57 du code général des impôts, entre cette entreprise et une ou plusieurs entreprises exploitées hors de France ou sociétés ou groupements établis hors de France ;

2° La méthode de détermination des prix des opérations de nature industrielle, commerciale ou financière qu'elle effectue avec des entreprises, sociétés ou groupements visés au 1° et les éléments qui la justifient ainsi que, le cas échéant, les contreparties consenties ;

3° Les activités exercées par les entreprises, sociétés ou groupements visés au 1°, liées aux opérations visées au 2° ;

4° Le traitement fiscal réservé aux opérations visées au 2° et réalisées par les entreprises qu'elle exploite hors de France ou par les sociétés ou groupements visés au 1° dont elle détient, directement ou indirectement, la majorité du capital ou des droits de vote.

Les demandes visées au premier alinéa doivent être précises et indiquer explicitement, par nature d'activité ou par produit, le pays ou le territoire concerné, l'entreprise, la société ou le groupement visé ainsi que, le cas échéant, les montants en cause. Elles doivent, en outre, préciser à l'entreprise vérifiée le délai de réponse qui lui est ouvert. Ce délai, qui ne peut être inférieur à deux mois, peut être prorogé sur demande motivée sans pouvoir excéder au total une durée de trois mois.

Lorsque l'entreprise a répondu de façon insuffisante, l'administration lui adresse une mise en demeure d'avoir à compléter sa réponse dans un délai de trente jours en précisant les compléments de réponse qu'elle souhaite. Cette mise en demeure doit rappeler les sanctions applicables en cas de défaut de réponse.

f. L'examen des opérations figurant sur des comptes mixtes

L'article L. 47 B du LPF traite de la question des comptes mixtes, utilisés tout à la fois à des fins professionnelles et à des fins privées. Il réaffirme le principe d'indépendance, qui avait été posé par la jurisprudence, entre la procédure de vérification de comptabilité et l'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP) du contribuable.

Toutefois, il prévoit que lors d'une vérification de comptabilité les demandes formulées par le vérificateur ne peuvent pas être assimilées à un début d'ESFP irrégulier. Il prévoit également que l'administration peut exploiter les éléments recueillis dans le cadre de l'une des deux procédures pour mener à bien le contrôle de l'autre procédure.

g. L'issue de la procédure

● *Procédure de régularisation*

Le contribuable qui fait l'objet d'une vérification de comptabilité peut décider de régulariser lui-même sa situation en cas d'erreurs, d'inexactitudes, d'omissions ou d'insuffisance dans ses déclarations relevées par le vérificateur dans le cadre du débat oral et contradictoire.

Il doit pour cela demander, avant l'envoi de la proposition de rectification, l'application de la procédure de régularisation prévue à l'article L. 62 du LPF.

S'il est considéré de bonne foi, le contribuable bénéficie d'une minoration de 30 % des intérêts de retard.

● *Procédure de rectification contradictoire ou procédure d'imposition d'office.*

À l'issue du contrôle, l'administration peut procéder à des rectifications des impositions.

La procédure de droit commun est la procédure de rectification contradictoire, réglementée aux articles L. 55 du LPF. Cette procédure offre de nombreuses garanties au contribuable. Par exception, l'administration peut recourir à une procédure d'imposition d'office en cas d'opposition à contrôle fiscal.

Garanties de la procédure de rectification contradictoire

Tout d'abord, l'administration doit envoyer une proposition de rectification motivée au contribuable, comportant notamment la mention selon laquelle celui-ci a la possibilité de se faire assister du conseil de son choix pour discuter la proposition.

Ensuite, le contribuable dispose de trente jours, et même soixante jours à sa demande, pour accepter la proposition ou faire part de ses observations.

Puis, l'administration doit répondre aux éventuelles observations du contribuable. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 526 000 euros pour une activité de vente et 460 000 euros pour une activité de service, l'administration doit répondre dans un délai de soixante jours ; à défaut, l'administration est réputée avoir accepté les observations du contribuable.

Enfin, en cas désaccord persistant, le contribuable peut saisir une commission consultative composée de représentants de l'administration et des contribuables, présidée par un magistrat, qui fait connaître son avis après un examen de l'affaire en séance publique.

Au final, la procédure de rectification contradictoire permet au contribuable de faire valoir à deux reprises son point de vue sur les propositions de rectification, une première fois devant le vérificateur et une seconde fois devant une commission consultative indépendante. La procédure de rectification contradictoire peut contraindre l'administration à motiver jusqu'à trois reprises sa position : une première fois dans la proposition de rectification elle-même, une seconde fois en réponse aux observations du contribuable, et une dernière fois dans l'avis de la commission consultative saisie.

À l'issue de la procédure, le contribuable doit être informé sur les conséquences financières de son acceptation des redressements (articles L. 48 et L. 49 du LPF).

Enfin, le contribuable ne peut faire l'objet d'une double vérification de comptabilité sur une même période et au titre du même impôt. Plusieurs exceptions à ce principe sont prévues pour certaines opérations frauduleuses, en cas de demande d'assistance administrative internationale, lorsque la vérification a été limitée à des opérations déterminées, ou lorsque que la vérification porte sur une société tête d'un groupe intégré fiscalement (article L. 51 du LPF).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé simplifie le contrôle des comptabilités informatisées avec la création d'une nouvelle procédure (A) et un aménagement des modalités des traitements informatiques en cas de vérification de comptabilité (B).

À noter également que le 1° du II du présent article procède à une clarification rédactionnelle de l'article L. 11 du LPF. Cet article prévoit que le délai de droit commun accordé aux contribuables pour répondre aux demandes de renseignements, de justifications ou d'éclaircissements et, d'une manière générale, à toute notification émanant d'un agent de l'administration des impôts est fixé à trente jours à compter de la réception de cette notification. Un délai différent peut être prévu pour certaines demandes comme par exemple les demandes visées à l'article L. 16 du LPF pour lesquelles le délai de réponse est fixé à soixante jours.

Par ailleurs, le 11° du II clarifie la computation du délai maximal porté à six mois pour les vérifications de comptabilité qui ont révélé de graves irrégularités privant de valeur probante la comptabilité du contribuable. Il prévoit ainsi que les cas de suspension de la durée de la vérification de comptabilité pour les entreprises ne dépassant pas un certain seuil s'appliqueront également lorsque ce délai a été porté à six mois – au lieu de trois – en raison de la découverte de graves irrégularités privant de valeur probante la comptabilité du contribuable. Cet alignement des règles de computation apparaît bienvenu car il apparaissait paradoxal que le contribuable ayant une comptabilité non probante dispose de davantage de garanties que le contribuable ayant tenu une comptabilité régulière.

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

Le dispositif proposé s'inspire de la procédure de vérification de comptabilité. Il s'en différencie par le fait que la vérification de comptabilité se déroule, en principe, sur place, dans les locaux de l'entreprise, et non du bureau de l'administration.

Il est prévu que les principes généraux de la procédure d'examen de comptabilité soient régis par deux nouveaux articles du LPF : les articles L. 13 G et L. 47 AA, créés respectivement par le 3° et le 6° du II du présent article.

Article L. 13 G (nouveau) du LPF

Dans les conditions prévues par le présent livre, les agents de l'administration peuvent lorsque des contribuables astreints à tenir et à présenter des documents comptables tiennent leur comptabilité au moyen de systèmes informatisés, examiner cette comptabilité sans se rendre sur place.

Article L. 47 AA (nouveau) du LPF

1. Dans les dix jours suivant la réception d'un avis d'examen de comptabilité, le contribuable adresse à l'administration, sous forme dématérialisée répondant aux normes fixées par arrêté du ministre du budget, une copie des fichiers des écritures comptables.
2. Si le contribuable ne respecte pas les obligations prévues au 1, l'administration peut informer le contribuable de ce que la procédure prévue à l'article L. 13 G est annulée.
3. L'administration peut effectuer des tris, classements ainsi que tous calculs aux fins de s'assurer de la concordance entre la copie des fichiers des écritures comptables et les déclarations fiscales du contribuable. Elle peut effectuer des traitements informatiques sur les fichiers autres que les fichiers des écritures comptables transmis par le contribuable.
4. Au plus tard six mois après la réception de la copie des fichiers des écritures comptables selon les modalités prévues au 1°, l'administration envoie au contribuable une proposition de rectification ou l'informe de l'absence de rectification.
5. Au plus tard lors de l'envoi de la proposition de rectification, l'administration informe le contribuable de la nature et du résultat des traitements informatiques qui donnent lieu à des rehaussements.
6. Avant la mise en recouvrement ou avant d'informer le contribuable de l'absence de rectification, l'administration détruit les copies des fichiers transmis.

i. Points communs avec la vérification de comptabilité

- *Les garanties accordées au contribuable en matière de vérification de comptabilité seraient étendues à l'examen de comptabilité*

Il est prévu que les mentions obligatoires de l'avis d'examen de comptabilité à remettre au contribuable en début de procédure soient les mêmes que celles figurant dans un avis de vérification (4° du I du présent article modifiant l'article L. 47 du LPF). Cet avis devra dès lors préciser les années soumises à examen et mentionner expressément, sous peine de nullité de la procédure, que le contribuable a la faculté de se faire assister par un conseil de son choix. Il informera également le contribuable de l'existence de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié.

Conformément au principe général dégagé par le Conseil d'État, et même si le texte proposé ne le prévoit pas, l'administration sera tenu d'offrir au contribuable la possibilité d'un dialogue oral et contradictoire.

Il est aussi prévu qu'à l'issue de la procédure, l'administration devra, comme pour une vérification de comptabilité, informer le contribuable des résultats du contrôle et des conséquences financières des rectifications (8° et 9° du I du présent article modifiant les articles L. 48 et L. 49 du LPF).

De même, il est prévu d'étendre l'interdiction d'une double vérification de comptabilité sur une même période à l'examen de comptabilité, avec les mêmes exceptions (**10°** du **I** du présent article modifiant l'article L. 51 du LPF). Les exceptions à ce principe sont les mêmes qu'en matière de vérification de comptabilité : pour certaines opérations frauduleuses, en cas de demande d'assistance administrative internationale, lorsque la vérification a été limitée à des opérations déterminées, ou lorsque que la vérification porte sur une société tête d'un groupe intégré fiscalement.

Le contribuable pourrait également bénéficier de la procédure de régularisation prévue à l'article L. 62 du LPF, lui permettant d'obtenir une minoration de 30 % de l'intérêt de retard. Cette procédure serait cependant aménagée pour permettre au contribuable d'y recourir dans les trente jours qui suivent la proposition de rectification alors qu'en matière de vérification de comptabilité sa demande doit intervenir avant la proposition de rectification. Cet aménagement est bienvenu car il est à craindre, à cause des modalités du contrôle à distance, que le contribuable n'ait pas connaissance, avant la proposition de rectification, des erreurs, omissions et insuffisances que le vérificateur aura pu relever. Sans cet aménagement, le contribuable serait dans l'impossibilité matérielle de demander l'application de cette procédure de régularisation (**13°** du **II** du présent article modifiant l'article L. 62 du LPF).

Les rehaussements d'imposition à l'issue de la procédure d'examen de comptabilité interviendront selon la procédure de rectification contradictoire. Une taxation d'office n'est pas prévue dans le cadre de cette procédure. Pour y recourir, l'administration devrait donc engager une vérification de comptabilité (**12°** du **II** du présent article modifiant l'article L. 57 A du LPF, et **6°** du **II** du présent article créant le 4° de l'article L. 47 AA nouveau du LPF).

- *Les prérogatives de l'administration en matière de vérification de comptabilité seraient étendues à l'examen de comptabilité*

Il est prévu que la procédure d'examen de comptabilité soit contraignante, tout comme la vérification de comptabilité. Ainsi, le **1°** du **I** du présent article modifie l'article 1729 D du CGI pour créer, comme en matière de vérification d'une comptabilité informatisée, une amende de 5 000 euros en cas de défaut de transmission de la comptabilité dans les dix jours qui suivent la notification de l'avis d'examen de comptabilité.

Le présent article prévoit que les demandes d'information visées par l'article L. 13 B du LPF en matière de transferts de bénéfices puissent aussi intervenir dans le cadre d'un examen de comptabilité (**2°** du **II** du présent article modifiant l'article L. 13 B du LPF).

De même, l'administration pourrait procéder, dans les mêmes conditions qu'une vérification de comptabilité à l'examen des opérations figurant sur des comptes financiers mixtes (7° du II du présent article modifiant l'article L. 47 B du LPF).

**DISPOSITIONS DE LA VÉRIFICATION DE COMPTABILITÉ
ÉTENDUE À L'EXAMEN DE COMPTABILITÉ**

Article du livre des procédures fiscales	Prérogatives de l'administration et garanties du contribuable applicables à la procédure d'examen de comptabilité
L. 13 B	Demandes d'information dans le cadre d'une vérification de comptabilité
L. 47 B	Examen des opérations figurant sur des comptes financiers
L. 48	Mention du montant des droits, taxes et pénalités résultant de ces rectifications
L.49	Information du contribuable sur les résultats de la vérification de comptabilité
L. 51	Interdiction d'une double vérification de comptabilité sur une même période et au titre du même impôt, sauf si la vérification a porté sur des opérations déterminées, pour certaines opérations frauduleuses, en cas de demande d'assistance administrative internationale, ou pour le contrôle d'une société tête d'un groupe intégré fiscalement
L. 57 A	Application de la procédure de rectification contradictoire
L. 62	Procédure de régularisation avec minoration de l'intérêt de retard

Source : commission des finances.

ii. Différences avec la vérification de comptabilité

La principale différence est que l'examen de comptabilité se déroulerait dans les locaux de l'administration et non dans les locaux de l'entreprise (3° du II du présent article créant l'article L. 13 G [nouveau] du LPF).

Par ailleurs, à la différence d'une vérification de comptabilité, il est prévu que la procédure porte obligatoirement sur une comptabilité informatisée. L'administration pourrait alors, comme pour une vérification de comptabilité informatisée, procéder à des opérations de tris, classements et calculs ainsi qu'à des traitements informatiques. En cas de rehaussement d'impositions, il est prévu que l'administration informe le contribuable des traitements informatiques réalisés. Enfin, il est prévu que l'administration détruise, avant la mise en recouvrement, les fichiers transmis (3°, 5° et 6° de l'article L. 47 AA [nouveau] du LPF, créés par le 6° du II du présent article).

S'agissant des traitements informatiques, le contribuable ne disposerait pas des options offertes par l'article L. 47 A du LPF. Autrement dit, l'administration effectuerait elle-même systématiquement les traitements informatiques alors qu'en matière de vérification de comptabilité informatisée, le contribuable a la possibilité d'effectuer lui-même ces traitements ou de demander à l'administration de les effectuer sur son propre matériel.

Autre différence avec la vérification de comptabilité, il n'est pas prévu que l'administration puisse utiliser les renseignements recueillis à la suite d'une perquisition fiscale ou du droit d'enquête en matière de TVA. Pour effectuer des rectifications sur la base de ces renseignements, l'administration devra obligatoirement recourir à la procédure de contrôle externe de vérification de comptabilité.

B. LA SIMPLIFICATION DES TRAITEMENTS INFORMATIQUES EN CAS DE VÉRIFICATION DE COMPTABILITÉ

Le dispositif proposé renforce les prérogatives de l'administration en matière de traitements informatiques.

Le 5° du **II** du présent article modifie l'article L. 47 A du LPF pour prévoir que, lorsqu'il choisit de les effectuer lui-même, le contribuable doit remettre à la demande de l'administration une copie des fichiers sur lesquels il va effectuer les traitements informatiques de façon à ce que celle-ci ait la possibilité d'effectuer ses propres traitements et les opposer au contribuable.

Il est ainsi prévu que le contribuable devra, à la demande de l'administration, mettre *« à sa disposition dans les quinze jours suivant cette demande les copies des documents, données et traitements soumis à contrôle. Ces copies sont produites sur tous supports informatiques répondant à des normes fixées par arrêté du ministre chargé du budget. L'administration peut effectuer sur ces copies tout ou partie des traitements informatiques nécessaires à la vérification »*.

Cet aménagement de la procédure ne remet pas en cause l'existence d'un dialogue avec le contribuable. Il est en effet prévu que *« l'administration communique au contribuable, sous forme dématérialisée ou non au choix du contribuable, le résultat des traitements informatiques qui donnent lieu à des rehaussements au plus tard lors de l'envoi de la proposition de rectification »*.

Le 2° du **I** du présent article crée un article 1729 G (nouveau) au sein du CGI qui sanctionne le manquement à l'obligation de remise des fichiers par une *« amende égale à 5 000 € ou, en cas de rectification et si le montant en est plus élevé, d'une majoration de 10 % des droits mis à la charge du contribuable »*.

Le **III** du présent article prévoit que le nouveau dispositif s'appliquera pour les contrôles dont les avis de vérification sont adressés à compter du 1^{er} janvier 2017.

III. L'IMPACT ATTENDU

Le développement des comptabilités informatisées, le plus souvent tenues par l'intermédiaire d'un expert-comptable, relativise le principe selon lequel le contrôle sur place assurerait seul des possibilités de dialogue oral et contradictoire.

Dans ses conclusions sur un arrêt du Conseil d'État du 10 décembre 1999 ⁽¹⁾, le commissaire du gouvernement avait proposé de dissocier le lieu d'exercice de la vérification et la preuve de l'existence d'un débat oral et contradictoire. Selon lui, un dialogue entre le contribuable et le vérificateur pouvait s'établir en n'importe quel lieu.

La nouvelle procédure d'examen de comptabilité ne devrait donc pas porter atteinte aux garanties du contribuable dès lors que l'administration veillera à maintenir un dialogue oral et contradictoire avec celui-ci.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement explique que la nouvelle procédure d'examen de comptabilité « *permettrait plus d'efficacité en adaptant les moyens aux enjeux. Ce mode de contrôle n'aurait pas vocation à s'appliquer aux entreprises qui présenteraient des risques élevés ou dont la taille et la complexité des sujets nécessiteraient un contrôle sur place* ».

Le Gouvernement a, en outre, expressément indiqué dans l'évaluation préalable du présent article que l'objectif recherché était d'augmenter le nombre de contrôles grâce au gain de temps que procurera cette nouvelle procédure. Toutefois, il estime ne pas pouvoir chiffré le nombre de contrôles supplémentaires envisagés.

De même, les simplifications des modalités de traitements informatiques devront procurer un gain de temps à l'administration. Ces simplifications ne doivent pas avoir pour but de réduire les garanties des contribuables mais de mettre un terme à des manœuvres dilatoires.

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

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CF 172 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF 225 de M. Marc Le Fur ainsi que l'amendement CF 226 de M. Marc Le Fur.

(1) Conseil d'État, 10 décembre 1999, n° 201067.

Mme Véronique Louwagie. Sous un intitulé de modernisation, l'article crée en réalité une nouvelle procédure fiscale, baptisée « examen de comptabilité ». Le caractère contradictoire sera-t-il maintenu dans ce nouveau cadre ? Le nouveau mode opératoire prévu protégera-t-il les contribuables, entreprises ou ménages ?

Les chiffres présentés ne révèlent pas du tout le nombre de contrôles prévus avec cette nouvelle procédure. J'espère que nous pourrons l'apprendre en séance publique. En particulier, faut-il s'attendre à la constitution d'une brigade particulière pour conduire ces nouveaux contrôles ? Quel type d'entreprises en seront-elles cibles ? Dans le cadre d'un contrôle classique, des discussions et des échanges ont lieu, pendant le contrôle, entre les agents du fisc et le personnel compétent des entreprises. Ce dernier apporte ainsi des éléments de réponse qui apaisent les interrogations sur beaucoup de points.

C'est pourquoi je propose de préciser que le contribuable peut demander que le contrôle se déroule selon les modalités de la vérification de comptabilité qui existe déjà et apporte une vraie réponse à la question du caractère contradictoire, principe que nous nous devons de défendre.

Mme Marie-Christine Dalloz. Mon amendement va dans le même sens. Il vise à garantir l'égalité de traitement entre les contribuables. Si on n'intègre pas cette phrase supplémentaire après l'alinéa 14, on risque d'avoir, en fonction des diverses interprétations dans les différents services départementaux, des modalités de contrôle différentes. Prévenons cette dérive.

Mme la Rapporteuse générale. L'article 13 vise à permettre à l'administration de faire plus de contrôles. Plutôt que le contrôle sur place, dans le cadre duquel un dialogue est certes possible, les dispositions proposées ouvrent la possibilité d'un contrôle de l'administration depuis ses propres bureaux, sur la base des documents envoyés par l'entreprise et sans plus de déplacement des agents de la direction générale des finances publiques.

Je suis favorable aux amendements CF 172 et CF 225, car l'entreprise doit pouvoir demander le dialogue direct. Si elle le veut, elle doit pouvoir l'obtenir, pour donner des explications concrètes sur les écritures comptables qu'elle aurait transmises.

La commission adopte les amendements identiques CF 172 et CF 225 (amendement 232).

En conséquence, l'amendement CF 226 n'a plus d'objet.

Puis elle examine les amendements identiques CF 173 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF 227 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article 13 prévoit que, dans le cadre de la nouvelle procédure d'examen de comptabilité, les contribuables devront adresser à l'administration sous dix jours une copie des écritures comptables conformes aux normes prévues par l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales.

Or, ce délai de dix jours peut paraître insuffisant, d'autant qu'il s'agira, dans la plupart des cas, d'entreprises de petite taille peu familiarisées avec ces procédures. Parfois, les services de comptabilité d'une entreprise ne sont pas assez adaptés ou réactifs. Il suffit pour eux d'un arrêt maladie d'une des personnes concernées pour que les difficultés commencent. Dans ce contexte, il ne semble pas déraisonnable de porter de dix à quinze jours le délai dans lequel les entreprises doivent remettre une copie des informations comptables. En adoptant cet amendement, nous ne changeons pas vraiment la donne. Nous offrons plutôt une marge de tolérance.

Mme Véronique Louwagie. La procédure de l'article 13 peut être inquiétante au regard des contraintes qui font qu'est mise à mal la nature des échanges devant intervenir dans le cadre d'un contrôle. Un délai plus long diminuera les difficultés. Si l'on ne songe qu'aux week-ends du mois de mai, dix jours, c'est vraiment très peu... Quinze jours est encore peu, mais c'est tout de même mieux.

En tout état de cause, je souhaite que le ministre s'exprime sur cette nouvelle procédure, et notamment sur le nombre d'entreprises ciblées et sur l'éventuelle constitution d'une brigade particulière pour la conduire. Par cet article, nous modifions complètement le contrôle fiscal tel qu'il existe.

Mme la Rapporteuse générale. Je partage vos préoccupations. Oui, nous devons disposer des données sur l'ensemble des contrôles. Et, *a priori*, ce sont les brigades existantes qui les mèneront.

Sachez cependant, madame Louwagie, que certaines entreprises ont demandé ce type de contrôle nouveau, car elles préfèrent faire ainsi l'économie de la présence de contrôleurs dans leurs bureaux. Le délai que vous proposez ne me semble pas délirant. Avis favorable.

La commission adopte les amendements identiques CF 173 et CF 227 (amendement 233).

Les amendements CF 174 de Mme Marie-Christine Dalloz et les amendements CF 228 et CF 219 de M. Marc Le Fur sont retirés.

La commission adopte l'article 13 modifié.

*

* *

Article 14

Nouvelles modalités de contrôle sur place pour la TVA et les reçus fiscaux

Cet article crée au sein du livre des procédures fiscales (LPF) de nouvelles procédures visant à instaurer, à partir du 1^{er} janvier 2017 pour l'essentiel, de nouvelles procédures qui permettront à l'administration fiscale d'effectuer des contrôles sur place ciblés auprès d'entreprises ou d'organismes bénéficiant de la générosité publique.

Il vise ainsi à renforcer l'efficacité de la lutte contre certains mécanismes de fraude fiscale en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'impôt sur le revenu.

Ces procédures concernent :

– d'une part, les livres et documents comptables permettant de justifier de la régularité d'une demande de remboursement de crédit de TVA présentée par une personne assujettie à cet impôt ;

– d'autre part, les documents et pièces relatifs aux reçus fiscaux, qui ouvrent droit pour leurs destinataires à une réduction d'impôt sur le revenu, lorsqu'ils ont été émis par des organismes sans but lucratif bénéficiant de dons et versements.

Le présent article vise également à permettre un meilleur contrôle de la dépense fiscale afférente aux dons, qu'il s'agisse des réductions d'impôt dont bénéficient les particuliers, dans le cadre des articles 200 et 885-0 V *bis* A du code général des impôts (CGI), ou des entreprises, dans le cadre de l'article 238 *bis* du même code.

Pour ce faire, il crée une procédure spécifique au sein du livre des procédures fiscales, prenant la forme d'un contrôle sur place réalisé auprès des organismes bénéficiaires des dons dans le cadre des articles précités, qui a pour objectif de vérifier que les montants figurant sur les reçus fiscaux transmis aux contribuables donateurs correspondent bien aux montants des dons effectivement perçus.

Exemple du changement possible avec l'instruction sur place des demandes de remboursement de crédits de TVA

Un supermarché, soumis au régime réel d'imposition à la TVA, a vendu, au cours du mois, des produits alimentaires soumis au taux de TVA de 5,5 % pour un total de 100 000 euros hors TVA et de 105 500 euros TTC. Il a donc collecté auprès des consommateurs finaux 5 500 euros de TVA, qu'il doit reverser au trésor public lors de sa déclaration mensuelle de TVA. Il peut toutefois demander, à cette occasion, la déduction du montant de TVA qu'il a lui-même supporté sur ses propres achats. S'il a acheté le même mois, pour l'exercice de cette activité, des caisses enregistreuses et des matériels requis pour sa logistique, soumis au taux de 20 %, pour 50 000 euros hors TVA et 60 000 euros TTC, il peut normalement déduire 10 000 euros de TVA qu'il a ainsi supporté, ce qui aboutit à un solde de 4 500 euros en sa faveur (5 500 euros – 10 000 euros). Il a, à ce titre, le droit de demander à l'administration le remboursement de ce crédit de TVA de 4 500 euros. Il doit toutefois conserver les factures correspondantes et pouvoir justifier que ces achats sont destinés à son activité.

Dans le système actuel, l'administration qui reçoit sa demande de remboursement de TVA à hauteur de 4 500 euros, si elle a un doute sur le bien-fondé de la demande et craint qu'elle soit abusive, peut faire quelques recoupements d'informations depuis ses bureaux, mais cela n'est pas forcément suffisant. Si elle veut contrôler les factures et les matériels concernés dans les locaux de l'entreprise, elle n'a actuellement d'autre solution que d'engager une vérification de comptabilité de cette dernière, procédure beaucoup plus globale, qui est aussi lourde et souvent longue. Dès lors, l'administration renonce souvent à se rendre sur place, ou peut mettre du temps à instruire la demande de remboursement du supermarché. Avec la nouvelle procédure, elle pourra, sans engager une vérification de comptabilité, se rendre dans les locaux du supermarché pour vérifier sur place les documents et la situation, et ainsi décider aussitôt s'il y a lieu de procéder au remboursement des dépenses concernées. Elle pourra par exemple, si le cas est simple et en fonction de sa charge de travail, adresser au supermarché un avis d'instruction sur place le lundi, venir la semaine suivante faire ses vérifications et décider quelques jours plus tard que la demande de remboursement de TVA doit être acceptée.

I. LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION SUR PLACE DES DEMANDES DE REMBOURSEMENT DE CRÉDITS DE TVA

A. L'ÉTAT DU DROIT

Les articles 271 à 273 *septies* C du CGI définissent actuellement le régime de déductibilité de la TVA ayant grevé le prix des biens ou services vendus par une personne soumise à la TVA : ce mécanisme, prévu par les articles 267 à 192 de la « directive TVA » du 26 novembre 2006⁽¹⁾, permet ainsi aux entreprises qui collectent la TVA auprès des consommateurs finaux de déduire leur TVA « d'amont ». En outre, lorsque l'entreprise a supporté davantage de TVA en amont, sur ses achats, qu'elle n'en a collecté en aval sur ses ventes (par exemple si

(1) Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (titre X).

son activité relève d'un taux réduit ou super-réduit), elle peut être créditrice de TVA.

Des fraudes peuvent toutefois survenir à cette occasion, lorsque des entreprises déduisent à tort de la TVA d'amont qu'elles n'ont, en réalité, jamais supportée (fausses factures), ou lorsque leur fournisseur n'a jamais reversé au Trésor public cette TVA collectée auprès de l'entreprise. Cette situation prive alors l'État des recettes fiscales correspondantes. Pour l'éviter, il est donc essentiel que l'administration puisse s'assurer que les demandes de remboursement de crédit de TVA qui lui sont présentées sont fondées.

Lorsqu'elle a un doute sur le bien-fondé d'une demande de remboursement de crédit de TVA adressée par une entreprise assujettie à cet impôt, l'administration fiscale peut actuellement instruire cette demande à distance, depuis ses bureaux, en demandant à l'entreprise de transmettre des documents comptables et factures de ses fournisseurs.

En revanche, **si elle souhaite vérifier plus directement, sur place, la réalité des dépenses de TVA dont le remboursement est demandé par l'entreprise** (par exemple pour constater qu'un bien acheté à un fournisseur était bien destiné à son activité), **elle ne peut le faire que par le biais de la procédure de la vérification de comptabilité.**

Cette procédure formalisée, qui ne concerne pas spécifiquement les demandes de remboursement de crédit de TVA et offre de nombreuses garanties à l'entreprise contrôlée, est actuellement prévue par les articles L. 13 à L. 13 B du LPF. Ceux-ci précisent notamment les entreprises concernées par l'obligation de présentation d'une comptabilité analytique (article L. 13) ou, depuis la première loi de finances rectificative pour 2014 ⁽¹⁾, par l'obligation de tenir à la disposition de l'administration une « *documentation permettant de justifier la politique de prix de transfert* » éventuellement pratiquée par l'entreprise (article L. 13 AA).

Les pouvoirs donnés à l'administration fiscale dans le cadre des vérifications de comptabilité sont importants, puisque le secret professionnel ne peut être opposé à ses demandes d'information portant sur des recettes (article L. 13-0 A). En contrepartie, les entreprises dont la comptabilité est ainsi vérifiée bénéficient de nombreuses garanties procédurales, prévues par les articles L. 47 à L. 52 A de ce code. Il s'agit de s'assurer que le contrôle, dont l'engagement débute par l'envoi d'un avis de vérification à l'entreprise concernée, présente bien un caractère contradictoire : information du contribuable sur ses droits et les résultats du contrôle, possibilité de se faire assister d'un conseil de son choix et de présenter des observations, établissement de procès-verbaux contresignés, etc.

(1) Article 20 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

La législation ne prévoit **pas de procédure spécifique pour le contrôle sur place des demandes de crédit de TVA**. En outre, la simple prise de copie de documents par l'administration en dehors d'une procédure de vérification de comptabilité n'est pas prévue par la loi et peut donc s'avérer problématique. En effet, l'article L. 13 F du LPF, issu de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale ⁽¹⁾, dispose que « *les agents de l'administration peuvent, sans que le contribuable puisse s'y opposer, prendre copie des documents dont ils ont connaissance dans le cadre des procédures de contrôle prévues aux articles L. 12 et L. 13* », c'est-à-dire d'un véritable contrôle fiscal. En effet, ces deux derniers articles sont ceux qui définissent respectivement l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle d'une personne physique (ESFP) et la vérification de comptabilité des entreprises. Il n'existe donc pas aujourd'hui d'outil permettant à l'administration de faire sur place des contrôles ponctuels sur les demandes de remboursement de crédit de TVA, sans s'engager dans une vérification de comptabilité plus lourde.

B. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

La TVA demeure, de très loin, la première recette fiscale de l'État, avec des recettes nettes évaluées à 145 milliards d'euros pour 2016 (soit plus de deux fois le produit de l'impôt sur le revenu ou plus de trois fois celui de l'impôt sur les sociétés). L'ensemble des remboursements et dégrèvements de TVA représentent un montant de 53,2 milliards d'euros, qui s'impute sur le montant brut de TVA collecté, lequel devrait s'établir à 198,2 milliards d'euros pour 2016 ⁽²⁾.

Selon les précisions communiquées par le secrétariat d'État chargé du budget, **1,59 million de demandes de remboursement de crédits de TVA** ont été adressées à l'administration **en 2015**. Ce chiffre a eu tendance à diminuer légèrement au cours des dernières années et s'élevait à 1,71 milliard d'euros en 2011. En 2015, ces remboursements de crédit de TVA ont représenté, d'après l'exposé des motifs de l'article, un **montant total de 49,5 milliards d'euros**. Or, l'évaluation préalable indique que le montant des droits rappelés cette même année s'est élevé à 1,5 milliard d'euros – somme qui correspond donc au produit de la lutte contre la fraude à la TVA portant sur ces opérations.

Par ailleurs, la Rapporteuse générale a obtenu des précisions selon lesquelles, en 2015, le montant des droits rappelés par l'administration au titre des remboursements de crédits de TVA a résulté, à 87 %, de contrôles faits par l'administration depuis ses bureaux. Ainsi, ce montant de droits rappelés a été réparti de la manière suivante :

(1) Article 44 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

(2) Chiffres du tome I du document Évaluations des voies et moyens, annexé au projet de loi de finances pour 2017 (page 47).

– 1,32 milliard d’euros rappelés au titre de décisions de rejet des demandes prises dans le cadre de contrôles depuis les bureaux de l’administration ;

– 195 millions d’euros rappelés au titre de décisions de rejet résultant de procédures de vérifications de comptabilité, qui sont plus globales et permettent des déplacements dans les locaux de l’entreprise contrôlée.

Certes, la fraude à la TVA est un phénomène plus vaste, qui peut reposer sur des mécanismes variés. Parmi ceux-ci, on peut penser par exemple :

– à la dissimulation d’une partie des recettes (par exemple au moyen de logiciels frauduleux) ;

– aux sociétés éphémères ne versant jamais la TVA collectée pendant leur activité, aux ventes de biens ou prestations de service entièrement non déclarées (par exemple dans le cadre du commerce en ligne) ;

– aux divers montages complexes pouvant mettre en jeu des livraisons successives d’un même bien entre États membres de l’Union européenne ou en transitant fictivement par des États tiers, ou encore des exportations fictives de biens permettant à l’entreprise vendeuse de bénéficier indûment d’une exonération de TVA sur un bien qu’elle a en réalité livré en France.

De nombreuses mesures ont d’ailleurs été prises au cours des trois dernières années par le législateur, comme par le Gouvernement dans le cadre de son activité administrative, pour lutter plus efficacement contre ces fraudes à la TVA.

Pour autant, il demeure indispensable de poursuivre l’effort et il est bien évident, au vu de l’importance des montants déjà redressés en matière de demandes de remboursement de crédits de TVA, dans le cadre législatif actuel, qu’un renforcement de l’efficacité des contrôles conduits dans ce domaine pourrait conduire à une augmentation sensible des recettes nettes perçues par l’État au titre de la TVA.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Cet article insère d’abord, par le 1^o de son **paragraphe I**, un complément à la première phrase de l’article L. 13 F du LPF, afin de permettre aux agents de l’administration de récupérer une copie des documents qui leur seront présentés dans le cadre de la nouvelle procédure de contrôle sur place des demandes de remboursement de crédit de TVA. Il s’agit donc d’aligner, sur ce point, la nouvelle procédure sur le régime dont l’article L. 13 F prévoit déjà l’application en matière d’ESFP et de vérifications de comptabilité. Il convient de préciser qu’en application de cet article, les contribuables ne peuvent s’opposer à ce droit de prendre copie des documents, la copie pouvant en outre être effectuée sous une forme dématérialisée.

Le cœur de cette réforme est décrit au 4° du paragraphe I de l'article, qui rétablit au sein du LPF un article L. 198 A précisant le déroulement de la nouvelle procédure de contrôle sur place des demandes de remboursement de crédits de TVA.

Cette procédure sera bien **distincte de toute vérification de comptabilité**, comme le précise le VI de l'article L. 198 A. Cela signifie à la fois qu'elle pourra être mise en œuvre pour une entreprise ayant déjà fait l'objet d'une vérification de comptabilité ou, de façon probablement plus fréquente, que ce contrôle ciblé pourra ultérieurement être suivi, pour l'entreprise, d'une vérification de comptabilité. Le secrétariat d'État chargé du budget a confirmé à la Rapporteuse générale qu'une vérification de comptabilité ultérieure pourra bien inclure dans son champ des transactions ayant précédemment donné lieu à une procédure d'instruction sur place de demande de remboursement de crédits de TVA, même si cette instruction s'est conclue par l'acceptation de la demande de l'assujetti – ce qui paraît logique puisque les deux procédures sont entièrement distinctes.

La première étape de la procédure, prévue au I de l'article L. 198 A, consistera pour l'administration fiscale, en cas de doute sur la régularité d'une demande de remboursement de crédit de TVA transmise par une entreprise, à lui adresser un « *avis d'instruction sur place* ». Cet avis devra préciser que, dans l'hypothèse où le contribuable empêcherait les agents des impôts de constater la réalité des achats ou d'accéder aux pièces comptables, l'administration pourra décider que la demande de remboursement n'est pas justifiée et, à ce titre, la rejeter. L'évaluation préalable de l'article précise que le champ de la visite devra être limité à la demande de remboursement de crédits de TVA ; il serait souhaitable que cette précision soit d'emblée apportée par l'administration lors de l'envoi de l'avis d'instruction sur place. Le but de cette information préalable est non seulement d'éviter toute surprise de la personne contrôlée, mais aussi toute confusion avec une vérification de comptabilité, dont l'objet est beaucoup plus large, la durée plus longue et le formalisme plus exigeant.

La notification à l'entreprise de l'avis d'instruction sur place constitue le point de départ d'un **délai de quatre mois laissé à l'administration pour prendre sa décision sur la demande de remboursement** (IV de l'article L. 198 A).

Dans l'intervalle, elle aura effectué un ou plusieurs déplacements pour faire, dans les locaux de l'entreprise, des constats matériels et y consulter les livres ou documents comptables dont la tenue est obligatoire, ou encore les pièces justificatives qui leur sont liées, telles que des factures. Il est précisé que l'impossibilité pour les agents, lors du contrôle sur place, de procéder aux constats matériels ou de consulter sur place les documents précités, si elle résulte de l'attitude du demandeur, autorisera l'administration à rejeter pour ce seul motif la demande de remboursement, qui sera alors considérée comme non justifiée (IV du même article). L'évaluation préalable de l'article précise qu'en pratique, l'administration devra motiver tout refus – ce que la Rapporteuse générale vous

propose de préciser explicitement dans la loi – et que le demandeur pourra contester cette décision défavorable en saisissant le tribunal administratif.

Par ailleurs, **à compter du premier déplacement, l'administration ne disposera plus que d'un délai de soixante jours pour prendre sa décision** (II du même article).

L'action administrative sera donc enserrée dans un double délai. Si l'un ou l'autre de ces délais est expiré sans que l'administration ait pris sa décision, celle-ci sera obligée d'accorder le remboursement demandé par l'entreprise (V du même article).

On peut s'interroger sur l'**articulation entre ces deux délais de deux et quatre mois**, dont le but paraît être d'inciter l'administration à agir rapidement. Ainsi, cet objectif pourrait sans doute être atteint, de façon plus simple, en prévoyant uniquement un délai de quatre mois à compter de la notification au demandeur de l'avis d'instruction sur place.

Par ailleurs, même si cette nouvelle procédure a vocation à demeurer plus légère qu'une vérification de comptabilité, il pourrait être juridiquement problématique qu'aucune garantie procédurale, hormis la notification de la visite administrative, ne soit explicitement prévue par la loi au profit de l'entreprise contrôlée.

À l'inverse, il paraît préférable **d'apporter à la rédaction proposée des garanties procédurales minimales au profit de la personne assujettie à la TVA qui fera l'objet de tels contrôles sur place**. Ces garanties devraient au moins inclure une précision selon laquelle les visites ne pourront avoir lieu la nuit (avant 8 heures ou après 20 heures) ou permettre l'accès à des locaux habités. La question de l'éventuel établissement d'un procès-verbal lorsque l'administration estime que le contribuable, par son attitude, l'empêche de dresser les constats matériels ou d'accéder aux pièces comptables qu'elle a besoin de contrôler, pourrait aussi être posée, sous réserve qu'un alourdissement excessif de cette procédure soit évité.

En effet, même si la procédure ici concernée ne peut certes pas aboutir à sanctionner la personne assujettie à la TVA, mais seulement à lui refuser le remboursement qu'elle demande, les conséquences financières peuvent être importantes et les moyens susceptibles d'être mis en œuvre par l'administration sur place pourraient être trop intrusifs ou trop déséquilibrés s'ils n'étaient pas encadrés. Il convient, à cet égard, de rappeler que, dans une décision du 29 décembre 1983 rendue à propos des perquisitions fiscales, le Conseil constitutionnel a considéré que toute « *investigation dans des lieux privés* » impliquait de prévoir « *l'intervention de l'autorité judiciaire* » pour contrôler le déroulement d'une telle procédure ⁽¹⁾. La procédure de contrôle sur place proposée

(1) *Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, Loi de finances pour 1984, dans laquelle le Conseil constitutionnel a considéré, à propos de perquisitions fiscales, que « si les nécessités de l'action fiscale*

ne paraissant pas devoir exiger des investigations de cette nature, il serait préférable, en termes de sécurité juridique, de circonscrire plus explicitement dans la loi le champ d'intervention envisagé.

Par ailleurs, afin de ne pas alourdir la charge des petites et moyennes entreprises, la Rapporteuse générale propose que celles-ci ne puissent pas faire l'objet de plus de deux demandes d'instruction sur place à moins de douze mois d'intervalle, si la première demande s'est conclue par une acceptation de la demande de remboursement. Cela ne devrait pas affaiblir les outils à la disposition de l'administration pour lutter contre la fraude, puisqu'une entreprise qui, en dépit d'une instruction sur place ponctuelle menée avec une issue favorable, présenterait dans les mois suivants un comportement suspect pouvant indiquer une possible fraude, pourra si nécessaire faire l'objet d'une vérification de comptabilité, procédure plus globale dont le caractère contradictoire est bien établi.

Enfin, le **A** du **paragraphe II** de cet article prévoit que cette nouvelle procédure de contrôle sur place des demandes de remboursement de crédits de TVA sera applicable aux demandes déposées à compter du 1^{er} janvier 2017. Il n'existe pas, en effet, de raison de différer davantage cette application pour une mesure n'impliquant, pour l'entreprise, aucune nouvelle organisation ni la production d'aucun nouveau type de document comptable.

D. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

La mise en place de la nouvelle procédure de contrôle ciblé proposée devrait permettre à l'administration de répondre plus rapidement aux demandes de remboursement de crédit de TVA. Cette meilleure réactivité devrait, de ce fait, avoir un effet positif sur la trésorerie des entreprises adressant de telles demandes, soutenant ainsi leur activité.

Par ailleurs, l'ajout de cet outil dédié et plus léger à ceux dont dispose déjà l'administration fiscale devrait lui permettre de mener davantage des contrôles sur le terrain, alors qu'actuellement, la lourdeur d'une vérification de comptabilité la dissuade trop souvent de recourir à cet instrument pour s'assurer ponctuellement de la pertinence de certaines demandes de remboursement de crédits de TVA.

peuvent exiger que des agents du fisc soient autorisés à opérer des investigations dans des lieux privés, de telles investigations ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects, et notamment celui de l'inviolabilité du domicile [et] que l'intervention de l'autorité judiciaire doit être prévue pour conserver à celle-ci toute la responsabilité et tout le pouvoir de contrôle qui lui reviennent ». *Le Conseil constitutionnel a précisé que cette nécessité devait conduire le législateur à énoncer, pour ces investigations, des « prescriptions et de précisions interdisant toute interprétation ou toute pratique abusive », permettant d'éviter « une interprétation selon laquelle seules les visites effectuées dans des locaux servant exclusivement à l'habitation devraient être spécialement autorisées par le juge, de telle sorte que, a contrario, les visites opérées dans d'autres locaux pourraient donner lieu à des autorisations générales ».*

Par conséquent, même si l'ampleur de ces gains économiques et fiscaux demeure difficile à estimer par avance, leur réalité ne paraît pas faire de doute. En outre, le complément ponctuel apporté aux outils de vérification dont dispose l'administration ne représentera pas une charge administrative supplémentaire pour les entreprises concernées, puisqu'elle n'implique la tenue d'aucun nouveau document comptable et que, dans bien des cas, elle leur permettra au contraire d'éviter la procédure plus lourde d'une vérification de comptabilité qui n'aurait été engagée qu'en raison d'un doute sur la régularité d'une demande de remboursement de crédit de TVA. Le dispositif proposé devrait donc avoir des effets économiques globalement positifs et, de ce point de vue, paraît utile.

II. LE CONTRÔLE DE LA DÉLIVRANCE DES REÇUS FISCAUX PAR LES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF AU TITRE DES DONS QU'ILS REÇOIVENT

A. L'ÉTAT DU DROIT : LES AVANTAGES FISCAUX AU TITRE DES DONS AUPRÈS DE CERTAINS ORGANISMES

1. Les différentes réductions d'impôt au titre des dons, occasionnant une dépense fiscale de plus de deux milliards d'euros

Les dons effectués au profit de certains organismes ayant un caractère d'intérêt général ouvrent droit à des réductions d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), dans le cadre des articles 200, 238 *bis* et 885-0 V *bis* A du CGI.

a. La réduction d'impôt sur le revenu bénéficiant aux particuliers

● Aux termes de l'article 200, ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 66 % des sommes versées les dons et versements – dans la limite de 20 % du revenu imposable du foyer fiscal ⁽¹⁾ – effectués au profit de différents organismes, parmi lesquels :

– les œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;

– les fondations et associations reconnues d'utilité publique, les fondations universitaires et les fondations partenariales ;

(1) Lorsque les dons excèdent la limite de 20 %, l'excédent est reporté successivement sur les cinq années suivantes et ouvre droit à réduction d'impôt dans les mêmes conditions.

– les établissements d’enseignement supérieur ou d’enseignement artistique publics ou privés, d’intérêt général, à but non lucratif ; les établissements d’enseignement supérieur consulaire pour certaines de leurs activités ;

– les associations culturelles et de bienfaisance, ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d’Alsace-Moselle ;

– les organismes publics ou privés dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d’œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques et de cirque ou l’organisation d’expositions d’art contemporain ;

– les associations d’intérêt général exerçant des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse ;

– les organismes agréés ayant pour objet exclusif le financement de PME par des aides à l’investissement ;

– la Fondation du patrimoine.

Les dons peuvent consister en des versements directs, mais peuvent également correspondre à des abandons exprès de revenus ou de produits (loyers, droits d’auteur, produits de placement solidaire...).

Par ailleurs, pour les versements effectués au profit d’organismes fournissant des repas à des personnes en difficulté ou favorisant leur logement, le taux de la réduction d’impôt est porté à 75 % du montant de ces versements, retenus dans la limite de 530 euros pour l’imposition des revenus de 2016.

L’organisme bénéficiaire du don doit être d’intérêt général, au sens du *b* du 1 de l’article 200, ce qui implique que les trois conditions suivantes soient remplies, cumulativement :

– l’organisme n’exerce pas d’activité lucrative ;

– sa gestion est désintéressée ;

– il ne fonctionne pas au profit d’un cercle restreint de personnes.

Sur ce dernier point, une instruction parue le 26 juillet dernier est venue préciser la notion de « *cercle restreint de personnes* », dans le prolongement des travaux conduits par M. Yves Blein, auteur d’un rapport sur la qualification d’intérêt général des organismes recevant des dons réalisé en mars dernier.

Les sommes doivent être versées à des organismes dont le siège est situé en France ou dans un État membre de l'Union européenne, en Norvège, en Islande ou au Liechtenstein.

- Sont également éligibles à la réduction d'impôt prévue par l'article 200 les dons versés en vue du financement d'une campagne électorale à une association de financement électorale ou à un mandataire financier, les dons versés à une association de financement d'un parti politique, ainsi que les cotisations versées aux partis et groupements politiques. Les dons et cotisations versés aux partis et groupements politiques sont retenus dans la limite de 15 000 euros par foyer fiscal ⁽¹⁾ et ouvrent droit à une réduction d'impôt de 66 %.

Il convient d'observer que la réduction d'impôt n'est pas prise en compte pour le plafonnement global des avantages fiscaux prévu par l'article 200-0 A du CGI.

- Selon les données établies par la direction générale des finances publiques, au titre de l'imposition des revenus de 2014, les dons effectués au profit d'organismes établis en France et ouvrant droit à cette réduction d'impôt représentaient 2,816 milliards d'euros, dont :

- 2,112 milliards d'euros de dons versés à des associations d'utilité publique ou à des organismes d'intérêt général ;

- 496 millions d'euros de dons versés à certains organismes ouvrant droit à une réduction d'impôt de 75 % ;

- 205 millions d'euros de dons et cotisations versés aux partis politiques.

Les dons versés à des organismes d'intérêt général établis dans un État européen s'établissent quant à eux à 31 millions d'euros.

La dépense fiscale afférente a atteint 1,315 milliard d'euros en 2015, pour 5,746 millions de foyers fiscaux bénéficiaires.

b. La réduction d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés

- L'article 238 *bis* dispose qu'ouvrent droit à une réduction d'impôt de 60 % de leur montant les versements, pris dans la limite d'un plafond de 0,5 % de leur chiffre d'affaires ⁽²⁾, effectués par les entreprises, qu'elles soient assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, au profit de différents organismes, ces derniers étant pour l'essentiel ceux ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue par l'article 200.

(1) Par ailleurs, une même personne ne peut verser annuellement plus de 4 600 euros par élection, et plus de 7 500 euros au total (hors cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux) aux partis et groupement politiques.

(2) Lorsque les dons excèdent le plafond de 0,5 % du chiffre d'affaires, l'excédent est reporté successivement sur les cinq exercices suivants.

En sus des dons aux organismes énumérés par l'article 200, sont également éligibles à la réduction d'impôt les dons au titre des projets de thèses proposés au mécénat de doctorat par les écoles doctorales, ceux versés aux sociétés nationales de programmes (notamment France Télévisions et Radio France), pour le financement de programmes audiovisuels culturels, ainsi qu'aux sociétés dont l'État est l'actionnaire unique qui ont pour activité la représentation de la France aux expositions universelles.

En revanche, les dons aux associations d'intérêt général exerçant des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse ne sont pas éligibles ; il en va de même pour les dons aux partis politiques ainsi que ceux destinés au financement des campagnes électorales.

• Les dons au profit des organismes précités peuvent prendre la forme d'abandons de recettes – modalité particulière de don en numéraire ⁽¹⁾ – ou bien encore de dons en nature, à condition qu'ils aient été acceptés par l'organisme bénéficiaire ⁽²⁾. Les exploitants relevant de l'impôt sur le revenu ont le choix entre cette réduction d'impôt et celle prévue par l'article 200.

La dépense fiscale afférente s'est établie à 676 millions d'euros en 2015, pour 48 704 entreprises bénéficiaires.

c. La réduction d'impôt de solidarité sur la fortune

Introduit par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ⁽³⁾, l'article 885-0 V *bis* A du CGI prévoit que les redevables qui effectuent des dons au profit de certains organismes peuvent imputer sur le montant de leur ISF 75 % de leurs versements, le montant de l'avantage fiscal ainsi obtenu ne pouvant excéder 50 000 euros par an ⁽⁴⁾.

Ouvrent droit à avantage fiscal les dons effectués en numéraire, ainsi que les dons de titres admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger, au profit de différents organismes, dont la liste diffère sensiblement de celle des organismes figurant aux articles 200 et 238 *bis*. Les organismes concernés sont les suivants :

– les établissements de recherche ou d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif et les établissements d'enseignement supérieur consulaire ;

(1) Cela consiste, pour une entreprise donatrice, à demander à son client de verser, pour son compte, directement à l'association caritative qu'elle aura désignée, tout ou partie du produit de sa vente ou de sa prestation (par exemple les abandons de recettes consentis par les producteurs agricoles au profit d'associations caritatives d'aide alimentaire).

(2) Le don doit être valorisé au coût que représente pour l'entreprise la perte du bien donné ; les dons de produits alimentaires sont estimés à la valeur pour laquelle les biens concernés sont ou devraient être inscrits en stock.

(3) Article 16 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

(4) Cette limite est abaissée à 45 000 euros pour les personnes sollicitant cumulativement la réduction « ISF-dons » et celle « ISF-PME ».

– les fondations reconnues d'utilité publique (mais non les associations reconnues d'utilité publique) ;

– les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion, les ateliers et chantiers d'insertion ;

– les associations intermédiaires, les entreprises adaptées et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) qui bénéficient du label GEIQ ;

– l'Agence nationale de la recherche ;

– les fondations universitaires et les fondations partenariales ;

– les associations reconnues d'utilité publique ayant pour objet le financement et l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises.

La dépense fiscale liée à cet avantage fiscal s'est élevée à 152 millions d'euros en 2015, pour 43 262 ménages bénéficiaires.

d. Une dépense fiscale de l'ordre de 2,2 milliards d'euros au total

La dépense fiscale résultant de ces trois réductions d'impôt a connu une croissance régulière, pour doubler entre 2007 et 2015 : son montant s'établissait à 1,07 milliard d'euros en 2007, puis à 1,75 milliard d'euros en 2011, pour atteindre 2,14 milliards d'euros en 2015.

Le nombre de bénéficiaires a fortement crû s'agissant des entreprises (article 238 *bis*), en passant de 12 000 en 2007 à près de 49 000 en 2015, mais il est resté relativement stable s'agissant des particuliers (article 200), passant de 5,2 à 5,7 millions sur la même période.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE AU TITRE DES DONS

Type des dons		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dons réalisés par des particuliers (art. 200 – IR)	Montant de la dépense fiscale <i>(en millions d'euros)</i>	835	925	989	1 000	1 090	1 155	1 240	1 300	1 315	1 370
	Nombre de bénéficiaires <i>(en milliers)</i>	5 175	5 305	5 301	5 300	5 362	5 405	5 636	5 736	5 746	
Dons réalisés par des particuliers (art. 885-0 V bis A – ISF)	Montant de la dépense fiscale <i>(en millions d'euros)</i>	0	40	51	77	86	74	112	130	152	152
	Nombre de bénéficiaires <i>(en milliers)</i>	0	21,5	27,5	39,9	25,1	25,7	32,2	37,8	43,3	
Dons réalisés par des entreprises (art. 238 bis – IR ou IS)	Montant de la dépense fiscale <i>(en millions d'euros)</i>	235	285	326	331	570	667	675	695	676	680
	Nombre de bénéficiaires <i>(en milliers)</i>	12	14,7	19,4	21,3	25,1	32,1	37,3	43,9	48,7	–
Total de la dépense (en millions d'euros)		1 070	1 250	1 366	1 408	1 746	1 896	2 027	2 125	2 143	2 202

Source : tomes II des Évaluations des voies et moyens annexés aux projets de loi de finances.

2. Les modalités de contrôle applicables

a. Les obligations incombant aux contribuables

● Aux termes du 5 de l'article 200 du CGI, le contribuable doit être en mesure de présenter, à la demande de l'administration, les pièces justificatives délivrées par les organismes bénéficiaires des versements ; ces pièces doivent répondre à un modèle fixé par l'administration, attestant du montant et de la date des versements, ainsi que de l'identité des bénéficiaires⁽¹⁾. Ces pièces doivent être conservées par les contribuables jusqu'à l'expiration du délai au cours duquel l'administration est susceptible d'exercer son droit de reprise, c'est-à-dire en principe pendant les trois années qui suivent celle au titre de laquelle l'impôt est dû.

L'administration a la possibilité de remettre en cause le bénéfice de l'avantage fiscal lorsque le contribuable n'est pas en mesure de présenter ces pièces, et donc de justifier de la réalité des versements effectués.

Jusqu'à l'imposition des revenus de 2012, les contribuables étaient tenus de joindre à leur déclaration de revenus papier les reçus délivrés par les organismes bénéficiaires des dons⁽²⁾. C'est la loi de finances rectificative pour

(1) Un arrêté du 26 juin 2008 a fixé en dernier lieu le modèle des reçus que doivent délivrer les œuvres ou organismes d'intérêt général.

(2) Les contribuables déclarant leurs revenus sur internet étaient en revanche déjà dispensés de joindre leurs justificatifs à leur déclaration.

2013 ⁽¹⁾ qui a mis un terme à cette obligation, en la remplaçant par l'obligation de présenter les reçus sur demande.

S'agissant des dons à des partis politiques ou à des associations de financement de campagnes électorales, le 5 de l'article 200 dispose que les reçus délivrés pour les dons et cotisations d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros ne mentionnent pas la dénomination du bénéficiaire, et ce afin d'éviter la divulgation d'informations relatives aux opinions politiques des contribuables.

Selon la doctrine administrative, la mention de l'identité des organismes bénéficiaires n'est pas non plus obligatoire pour les versements au profit d'associations culturelles et de bienfaisance, ainsi que pour ceux auprès d'établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle, là encore pour protéger les opinions philosophiques ou religieuses des contribuables.

- En matière de dons ouvrant droit à une réduction d'ISF, les redevables sont également tenus de conserver les justificatifs délivrés par l'organisme bénéficiaire du don, en vue de répondre à une demande éventuelle de la part de l'administration fiscale dans le cadre de l'exercice de son droit de contrôle.

(1) Article 17 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Conformément à l'article 299 *nonies* de l'annexe III au CGI, les organismes bénéficiaires des dons sont tenus de délivrer à chaque donateur un reçu répondant au modèle fixé l'administration – défini par l'arrêté du 28 juin 2008 précité – et comportant notamment les éléments suivants : les nom, adresse et objet de l'organisme bénéficiaire ; les nom, prénom et adresse du donateur ; la nature, la forme (don manuel, acte authentique ou sous seing privé), le mode de versement, la date et le montant du don.

- En revanche, pour le bénéfice de la réduction d'impôt prévue par l'article 238 *bis*, la conservation et la présentation de pièces justificatives délivrées par les organismes bénéficiaires des dons ne sont pas exigées, compte tenu des obligations comptables que les entreprises sont tenues de respecter par ailleurs.

b. Une amende prévue en cas de délivrance irrégulière des reçus ou des attestations par les organismes bénéficiaires

- Aux termes de l'article 1740 A, la délivrance irrégulière de documents, tels que des certificats, des reçus, des factures ou des attestations, permettant à un contribuable d'obtenir un avantage fiscal, entraîne l'application d'une amende égale à 25 % des sommes indûment mentionnées sur ces documents ou, à défaut d'une telle mention, d'une amende égale à l'avantage fiscal indûment obtenu.

Comme le relève l'évaluation préalable, l'amende est encourue par les organismes ayant délivré de manière irrégulière de tels documents, soit parce qu'ils ne satisfont pas les conditions d'éligibilité mentionnées aux articles 200, 238 *bis* et 885-0 V *bis* A (par exemple, caractère lucratif des activités menées à titre prépondérant, objet de l'association non éligible, gestion intéressée,...), soit parce qu'ils considèrent à tort le versement effectué comme un don, soit encore parce qu'ils attestent de montants supérieurs aux dons effectivement reçus.

Toutefois, l'article L. 80 C du LPF écarte l'application de cette amende fiscale lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à un organisme qui, préalablement à la délivrance de reçus, l'a sollicitée pour s'assurer qu'il relevait bien de l'une des catégories d'organismes mentionnées aux articles 200 et 238 *bis* du CGI. Cette disposition a été introduite en 2003 afin d'assurer une plus grande sécurité juridique pour les contribuables donateurs.

En tout état de cause, dans le cas d'une délivrance irrégulière de reçu, la réduction d'impôt n'est pas remise en cause pour les contribuables qui en ont bénéficié de bonne foi. Dans une réponse à une question écrite de M. Christian Patria du 3 mai 2005, il a en effet été indiqué que « *le contribuable qui se prévaut de ce [reçu irrégulier] n'encourt pour sa part aucun redressement, sauf si sa mauvaise foi ou l'existence de manœuvres frauduleuses, comme par exemple la collusion avec la personne ou l'organisme ayant délivré l'attestation, est démontrée par l'administration. Dans ce seul cas, la réduction d'impôt est remise*

en cause et le redressement assorti des pénalités prévues à l'article 1729 du code déjà cité ».

● Il convient enfin de noter que lorsqu'un contrôle de la Cour des comptes, réalisé dans le cadre de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, révèle une non-conformité entre les objectifs poursuivis et les dépenses engagées par l'organisme bénéficiaire de dons ouvrant droit à avantage fiscal, ou en cas de refus de certification des comptes par le commissaire aux comptes, le ministre chargé du budget peut décider de suspendre provisoirement pour l'avenir les avantages fiscaux attachés aux dons (articles 310 G *bis* à 310 G *quinquies* du CGI). La suspension est automatique (sans l'intervention du ministre) lorsque l'entité fait l'objet d'une condamnation pénale pour escroquerie ou abus de confiance.

B. LE DROIT PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE DE CONTRÔLE DE LA DÉLIVRANCE DES REÇUS FISCAUX PAR LES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE DONS

Le dispositif proposé par le présent article se fonde sur un constat de la Cour des comptes, qui indiquait, dans un rapport de 2012 sur les dépenses fiscales liées aux dons et libéralités, que l'amende prévue par l'article 1740 A du CGI n'était que peu appliquée.

En effet, à défaut de procédure spécifique, cette amende peut actuellement être mise en œuvre dans le cadre de vérifications générales de comptabilité (lorsque l'organisme bénéficiaire du don peut faire l'objet de telles vérifications), soit une procédure lourde et inadaptée à la vérification factuelle que les montants portés sur les reçus ouvrant droit à avantage fiscal correspondent effectivement aux dons effectivement perçus par l'organisme.

Le présent article vise ainsi à instaurer une procédure spécifique de contrôle des montants des dons figurant sur les reçus délivrés par les organismes bénéficiaires, codifiée à l'article L. 14 A du LPF, et ainsi à renforcer le contrôle de la dépense fiscale afférente aux dons, qui a connu une très forte croissance au cours des dernières années.

1. L'instauration d'une procédure spécifique de contrôle sur place

● Le 2° du I introduit un article L. 14 A au sein du LPF, afin d'instaurer une procédure spécifique de contrôle sur place, distincte de celle prévue par l'article L. 13. Cette dernière correspond aux vérifications de comptabilité, soit les contrôles fiscaux externes – ou contrôles sur place, par opposition aux contrôles sur pièces – réalisés auprès des contribuables astreints à la tenue d'une comptabilité, et destinés à s'assurer de la régularité et du caractère probant des écritures comptables, et à contrôler la sincérité de leurs déclarations.

Ces contrôles peuvent être pratiqués en matière de bénéfices industriels et commerciaux, de bénéfices non commerciaux, de bénéfices agricoles, d'impôt sur

les sociétés et de taxe sur le chiffre d'affaires. Les organismes sans but lucratif n'ont donc pas vocation à se trouver dans le champ des vérifications de comptabilité, sauf ceux exerçant à titre accessoire des activités lucratives.

En pratique, la disposition proposée permet donc d'étendre le champ du contrôle, s'agissant de la régularité des reçus délivrés au titre des dons ouvrant droit à avantage fiscal, à l'ensemble des organismes bénéficiaires de tels dons, alors que pour la majorité d'entre eux, il n'est pas possible de procéder à une vérification de comptabilité.

Le dernier alinéa de l'article L. 14 A dispose que si les opérations réalisées lors de ce contrôle spécifique ne constituent pas une vérification de comptabilité au sens de l'article L. 13, les organismes faisant l'objet de ce contrôle bénéficient des garanties prévues pour les contribuables vérifiés.

Ces garanties figurent aux articles L. 47 à L. 52 A du LPF et sont retracées dans la charte des droits et obligations du contrôle vérifié. Elles s'imposent strictement à l'administration – la violation des garanties prévues par la loi entachant en principe d'irrégularité la procédure d'imposition ; on peut donc en déduire que dans le cas du contrôle prévu par l'article L. 14 A, le non-respect de ces garanties se traduirait par l'impossibilité d'appliquer l'amende fiscale prévue par l'article 1740 A en cas de constat d'une irrégularité. Parmi les garanties prévues par le livre des procédures fiscales, figurent notamment la possibilité de se faire assister d'un conseil (article L. 47), le débat contradictoire avec le vérificateur et la possibilité pour le contribuable de présenter des observations (article L. 48).

Selon l'évaluation préalable, l'objectif de cette disposition novatrice est d'instituer une procédure allégée et adaptée à l'objet du contrôle, tout en étant respectueuse des droits des organismes vérifiés.

- Les organismes se trouvant dans le champ du dispositif sont ceux énumérés par les articles 200, 238 *bis* et 885-0 V *bis* A. Pourront donc se trouver dans le champ de ce contrôle sur place les fondations et associations d'utilité publique, les organismes d'intérêt général, ou bien encore les partis politiques et les associations de financement de partis politiques.

Il convient d'observer que cette procédure de contrôle spécifique a vocation à s'appliquer à des organismes établis en France, mais aussi à ceux établis dans un État membre de l'Union européenne, en Norvège, en Islande ou au Liechtenstein, pour lesquels le contrôle imposerait alors de recourir à l'assistance administrative des États concernés.

2. Le champ de la mesure et ses modalités d'application

- Aux termes de l'article L. 14 A ainsi créé, le contrôle vise à vérifier que les montants mentionnés sur les reçus, attestations ou tout autre document visé par

l'article 1740 A du CGI, qui sont délivrés par des organismes bénéficiaires de dons ouvrant droit à avantage fiscal – dans le cadre de l'article 200, 238 *bis* ou 885-0 V A *bis* –, correspondent bien aux montants des dons et versements effectivement perçus.

Cette mesure doit ainsi permettre de mettre en application la recommandation de la Cour des comptes, qui avait préconisé dans son rapport précité de contrôler régulièrement les organismes bénéficiaires de dons, en incluant dans les vérifications le processus de gestion des reçus fiscaux.

Le champ du contrôle s'avère donc circonscrit et limité : il ne porte que sur la concordance des montants des dons avec ceux figurant sur les reçus qui sont délivrés, sans que l'administration ne puisse porter dans ce cadre une appréciation sur d'autres points, tels que le caractère non lucratif de l'organisme bénéficiaire du don, ou sur le caractère désintéressé de sa gestion.

À l'issue de ce contrôle, en cas de constat d'une discordance entre les montants de dons portés sur les reçus et ceux effectivement perçus, l'administration pourra mettre en œuvre l'amende pour délivrance irrégulière de documents ouvrant droit à avantage fiscal prévue par l'article 1740 A du CGI.

Les organismes bénéficiaires des dons sont tenus de présenter à l'administration les « *documents et pièces de toute nature mentionnés à l'article L. 102 E [du LPF] permettant à celle-ci de réaliser son contrôle* »⁽¹⁾.

Il convient de relever que ce contrôle devra être réalisé selon des modalités spécifiques lorsque l'identité des organismes bénéficiaires des dons réalisés par les contribuables n'est pas connue, s'agissant des versements inférieurs à 3 000 euros au profit des partis politiques et des associations de financement de campagne, et des versements aux associations culturelles et de bienfaisance ; le cas échéant, le contrôle devrait être effectué sur la base de données anonymisées.

● Le 3° du I complète le chapitre II *bis* du titre II du LPF, qui porte sur l'obligation et les délais de conservation des documents dans le cadre du contrôle de l'impôt, par un article L. 102 E : celui-ci prévoit que les organismes bénéficiaires de dons et versements qui délivrent les documents visés à l'article 1740 A du CGI doivent conserver pendant un délai de six années les documents et pièces cités *supra*, permettant de réaliser le contrôle prévu par l'article L. 14 A.

Ce délai de six années est le délai de droit commun prévu par l'article L. 102 B du même code en matière de conservation des livres, registres,

(1) Sachant que, selon une rédaction quelque peu circulaire, cet article L. 102 E introduit par le présent dispositif fait quant à lui référence aux « documents et pièces de toute nature permettant à l'administration de réaliser le contrôle prévu à l'article L. 14 A ».

documents ou pièces sur lesquels peuvent s'exercer les droits de communication, d'enquête et de contrôle de l'administration fiscale.

● La procédure spécifique de contrôle introduite par l'article L. 14 A du LPF s'applique à compter du 1^{er} janvier 2018, au titre des dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2017 (lesquels dons ouvrent droit à avantage fiscal en 2018, pour l'imposition des revenus de 2017).

Les dispositions relatives au délai de conservation des documents et pièces s'appliquent quant à elles aux documents établis au titre des dons versés à compter du 1^{er} janvier 2017.

*

* *

La commission examine l'amendement CF 221 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. L'article 14 créé une procédure plus rapide d'instruction sur place des demandes de remboursements de crédits de TVA que les entreprises peuvent effectuer en fin d'année ou de trimestre.

Pour donner de la souplesse aux entreprises, cet amendement prévoit que l'intervention sur place se déroule dans les quinze jours suivants la réception par le contribuable de l'avis d'instruction. Limiter le délai entre l'envoi de l'avis d'instruction et l'intervention sur place permettra aux entreprises de recevoir plus rapidement leurs crédits de TVA suite à leur demande de remboursement.

Mme la Rapporteuse générale. On ne peut pas demander un délai plus long pour les entreprises tout en réduisant celui de l'administration. Quinze jours, c'est très court ; il faut prévoir une forme d'équité entre les entreprises et l'administration. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 279 de Mme la Rapporteuse générale.

Mme la Rapporteuse générale. Cet article a soulevé beaucoup de questions. Je vous propose de mieux concilier la volonté d'accélérer la procédure et le souci de protéger des contribuables concernés.

L'amendement CF 279 précise que seuls les agents des impôts ayant au moins le grade de contrôleur pourront effectuer l'instruction sur place des demandes de crédit de TVA des entreprises.

La commission adopte l'amendement CF 279 (amendement 234).

Elle en vient à l'amendement CF 280 de Mme la Rapporteuse générale.

Mme la Rapporteuse générale. Cet amendement vise à encadrer les horaires et à définir les locaux de l'entreprise dans lesquels les agents des impôts pourront venir dans le cadre de la nouvelle procédure d'instruction sur place des demandes de remboursement de crédit de TVA. Il est proposé que les agents puissent y avoir accès de 8 heures à 20 heures, et durant les heures d'activité professionnelle.

Nous avons repris ce qui existe, dans ce domaine, pour les vérifications de comptabilité : nous n'inventons rien, nous précisons les choses dans le cadre de cette nouvelle procédure.

La commission adopte l'amendement CF 280 (amendement 235).

Elle en vient à l'amendement CF 281 de Mme la Rapporteuse générale.

Mme la Rapporteuse générale. Cet amendement prévoit que l'administration devra motiver sa décision lorsqu'elle refusera le remboursement de TVA demandé par l'entreprise à la fin de la procédure d'instruction sur place de sa demande.

L'obligation de motiver les décisions administratives défavorables peut être prévue dans des textes réglementaires – y compris des textes applicables à ce nouvel article 14 – mais il est tout de même préférable d'apporter cette garantie au niveau de la loi.

La commission adopte l'amendement CF 281 (amendement 236).

Elle en vient à l'amendement CF 282 de Mme la Rapporteuse générale.

Mme la Rapporteuse générale. Cet amendement reprend une proposition que je défends depuis cinq ans. Il est proposé que les PME et les TPE ne puissent pas faire l'objet d'une nouvelle instruction dans un délai de douze mois après une vérification engagée dans le cadre de l'article 14, si celle-ci n'a rien révélé de frauduleux ou dommageable conduisant à rejeter la demande.

M. Charles de Courson. Que signifient les termes : « *une décision favorable de l'administration* » ?

Mme la Rapporteuse générale. C'est très clair, la réponse à une demande de remboursement de TVA est soit positive, soit négative. Si elle est positive, c'est que le dossier tient la route.

M. Charles de Courson. Il y a des cas d'accord partiel.

Mme la Rapporteuse générale. Cette disposition ne s'appliquera pas dans le cas d'une acceptation complète de la demande de remboursement.

Mme Véronique Louwagie. Au travers de cet amendement, nous comprenons que des entreprises pouvaient faire l'objet d'un contrôle moins de

douze mois après un précédent contrôle. Madame la Rapporteuse générale, avez-vous des chiffres permettant d'évaluer le nombre de ces situations ?

Mme la Rapporteuse générale. Non, puisque la procédure est nouvelle. Mais j'avais souhaité, dans un livre publié il y a quelques années, qu'en matière de contrôle portant sur les TPE et les PME, une coordination soit établie, afin que ces entreprises n'aient pas de vérificateurs dans leurs locaux pendant deux mois de l'année. Il ne faut pas que le chef d'entreprise soit accaparé par ces contrôles et se trouve ainsi détourné de ses autres responsabilités.

Je rappelle qu'il s'agit de remboursements de TVA, pas de vérifications de comptabilité. Néanmoins, il est normal de procéder à des contrôles, et cette mesure ne s'appliquera pas si, lors d'une instruction sur place, l'on détecte des éléments de nature à créer des soupçons sur une demande de remboursement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cette stabilité fiscale pendant douze mois, quand il n'y a pas de fraude ou une quelconque suspicion et que l'administration fiscale a statué sur une demande de remboursement, est une mesure de bon sens.

La commission adopte l'amendement CF 282 (amendement 237).

Elle adopte ensuite l'article 14 modifié.

*

* *

Article 15

Simplification du droit de visite en matière fiscale

Le présent article apporte plusieurs aménagements au droit de visite et de saisie de l'administration fiscale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (LPF) fixe le cadre légal des visites et saisies effectuées par les agents de l'administration fiscale.

Le droit de visite et de saisie s'apparente à un véritable droit de **perquisition fiscale** qui peut intervenir avant ou pendant une procédure de contrôle fiscal.

Il s'agit de la mesure d'investigation la plus intrusive à disposition de l'administration fiscale. Celle-ci est soumise à des nombreuses garanties et à un encadrement minutieux compte tenu du risque d'atteinte aux libertés publiques. L'article L. 16 B est, ainsi, le plus long du LPF.

Article L. 16 B du LPF

I.— Lorsque l'autorité judiciaire, saisie par l'administration fiscale, estime qu'il existe des présomptions qu'un contribuable se soustrait à l'établissement ou au paiement des impôts sur le revenu ou sur les bénéfices ou des taxes sur le chiffre d'affaires en se livrant à des achats ou à des ventes sans facture, en utilisant ou en délivrant des factures ou des documents ne se rapportant pas à des opérations réelles ou en omettant sciemment de passer ou de faire passer des écritures ou en passant ou en faisant passer sciemment des écritures inexactes ou fictives dans des documents comptables dont la tenue est imposée par le code général des impôts, elle peut, dans les conditions prévues au II, autoriser les agents de l'administration des impôts, ayant au moins le grade d'inspecteur et habilités à cet effet par le directeur général des finances publiques, à rechercher la preuve de ces agissements, en effectuant des visites en tous lieux, même privés, où les pièces et documents s'y rapportant sont susceptibles d'être détenus ou d'être accessibles ou disponibles et procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support.

II.— Chaque visite doit être autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux à visiter.

Le juge doit vérifier de manière concrète que la demande d'autorisation qui lui est soumise est bien fondée ; cette demande doit comporter tous les éléments d'information en possession de l'administration de nature à justifier la visite.

L'ordonnance comporte :

- a) L'adresse des lieux à visiter ;
- b) Le nom et la qualité du fonctionnaire habilité qui a sollicité et obtenu l'autorisation de procéder aux opérations de visite ;
- c) L'autorisation donnée au fonctionnaire qui procède aux opérations de visite de recueillir sur place, dans les conditions prévues au III *bis*, des renseignements et justifications auprès de l'occupant des lieux ou de son représentant et, s'il est présent, du contribuable mentionné au I, ainsi que l'autorisation de demander à ceux-ci de justifier pendant la visite de leur identité et de leur adresse, dans les mêmes conditions.
- d) La mention de la faculté pour le contribuable de faire appel à un conseil de son choix.

L'exercice de cette faculté n'entraîne pas la suspension des opérations de visite et de saisie.

Le juge motive sa décision par l'indication des éléments de fait et de droit qu'il retient et qui laissent présumer, en l'espèce, l'existence des agissements frauduleux dont la preuve est recherchée.

Si, à l'occasion de la visite, les agents habilités découvrent l'existence d'un coffre dans un établissement de crédit ou une société de financement dont la personne occupant les lieux visités est titulaire et où des pièces et documents se rapportant aux agissements visés au I sont susceptibles de se trouver, ils peuvent, sur autorisation délivrée par tout moyen par le juge qui a pris l'ordonnance, procéder immédiatement à la visite de ce coffre. Mention de cette autorisation est portée au procès-verbal prévu au IV.

La visite et la saisie de documents s'effectuent sous l'autorité et le contrôle du juge qui les a autorisées. À cette fin, il donne toutes instructions aux agents qui participent à ces opérations.

Il désigne un officier de police judiciaire chargé d'assister à ces opérations et de le tenir informé de leur déroulement.

Il peut, s'il l'estime utile, se rendre dans les locaux pendant l'intervention.

À tout moment, il peut décider la suspension ou l'arrêt de la visite.

L'ordonnance est exécutoire au seul vu de la minute.

L'ordonnance est notifiée verbalement et sur place au moment de la visite, à l'occupant des lieux ou à son représentant qui en reçoit copie intégrale contre récépissé ou émargement au procès-verbal prévu au IV. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'ordonnance est notifiée, après la visite, par lettre recommandée avec avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis.

À défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance par acte d'huissier de justice.

Le délai et la voie de recours sont mentionnés dans l'ordonnance.

L'ordonnance peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

Suivant les règles prévues par le code de procédure civile, cet appel doit être exclusivement formé par déclaration remise ou adressée, par pli recommandé ou, à compter du 1er janvier 2009, par voie électronique, au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter soit de la remise, soit de la réception, soit de la signification de l'ordonnance. Cet appel n'est pas suspensif.

Le greffe du tribunal de grande instance transmet sans délai le dossier de l'affaire au greffe de la cour d'appel où les parties peuvent le consulter.

L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation, selon les règles prévues par le code de procédure civile. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

III.— La visite, qui ne peut être commencée avant six heures ni après vingt et une heures, est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant ; en cas d'impossibilité, l'officier de police judiciaire requiert deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle de l'administration des impôts.

Les agents de l'administration des impôts mentionnés au I peuvent être assistés d'autres agents des impôts habilités dans les mêmes conditions que les inspecteurs.

Les agents des impôts habilités, l'occupant des lieux ou son représentant et l'officier de police judiciaire peuvent seuls prendre connaissance des pièces et documents avant leur saisie.

L'officier de police judiciaire veille au respect du secret professionnel et des droits de la défense conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 56 du code de procédure pénale ; l'article 58 de ce code est applicable.

III *bis.*— Au cours de la visite, les agents des impôts habilités peuvent recueillir, sur place, des renseignements et justifications concernant les agissements du contribuable mentionné au I auprès de l'occupant des lieux ou de son représentant et, s'il est présent, de ce contribuable, après les avoir informés que leur consentement est nécessaire. Ces renseignements et justifications sont consignés dans un compte rendu annexé au procès-verbal mentionné au IV et qui est établi par les agents des impôts et signé par ces agents, les personnes dont les renseignements et justifications ont été recueillis ainsi que l'officier de police judiciaire présent.

Les agents des impôts peuvent demander à l'occupant des lieux ou à son représentant et au contribuable, s'ils y consentent, de justifier de leur identité et de leur adresse.

Mention des consentements est portée au compte rendu ainsi que, le cas échéant, du refus de signer.

IV.— Un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignant les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents de l'administration des impôts. Un inventaire des pièces et documents saisis lui est annexé s'il y a lieu. Le procès-verbal et l'inventaire sont signés par les agents de l'administration des impôts et par l'officier de police judiciaire ainsi que par les personnes mentionnées au premier alinéa du III ; en cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal.

Si l'inventaire sur place présente des difficultés, les pièces et documents saisis sont placés sous scellés. L'occupant des lieux ou son représentant est avisé qu'il peut assister à l'ouverture des scellés qui a lieu en présence de l'officier de police judiciaire ; l'inventaire est alors établi.

IV *bis.*— Lorsque l'occupant des lieux ou son représentant fait obstacle à l'accès aux pièces ou documents présents sur un support informatique, à leur lecture ou à leur saisie, mention en est portée au procès-verbal.

Les agents de l'administration des impôts peuvent alors procéder à la copie de ce support et saisir ce dernier, qui est placé sous scellés. Ils disposent de quinze jours à compter de la date de la visite pour accéder aux pièces ou documents présents sur le support informatique placé sous scellés, à leur lecture et à leur saisie, ainsi qu'à la restitution de ce dernier et de sa copie. Ce délai est prorogé sur autorisation délivrée par le juge des libertés et de la détention.

À la seule fin de permettre la lecture des pièces ou documents présents sur le support informatique placé sous scellés, les agents de l'administration des impôts procèdent aux opérations nécessaires à leur accès ou à leur mise au clair. Ces opérations sont réalisées sur la copie du support.

L'occupant des lieux ou son représentant est avisé qu'il peut assister à l'ouverture des scellés, à la lecture et à la saisie des pièces et documents présents sur ce support informatique, qui ont lieu en présence de l'officier de police judiciaire.

Un procès-verbal décrivant les opérations réalisées pour accéder à ces pièces et documents, à leur mise au clair et à leur lecture est dressé par les agents de l'administration des impôts. Un inventaire des pièces et documents saisis lui est annexé, s'il y a lieu.

Le procès-verbal et l'inventaire sont signés par les agents de l'administration des impôts et par l'officier de police judiciaire ainsi que par l'occupant des lieux ou son représentant ; en son absence ou en cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal.

Il est procédé concomitamment à la restitution du support informatique et de sa copie. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'administration accomplit alors sans délai toutes diligences pour les restituer.

V.— Les originaux du procès-verbal et de l'inventaire sont, dès qu'ils ont été établis, adressés au juge qui a autorisé la visite ; une copie de ces mêmes documents est remise à l'occupant des lieux ou à son représentant. Une copie est également adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'auteur présumé des agissements mentionnés au I, nonobstant les dispositions de l'article L. 103.

Les pièces et documents saisis sont restitués à l'occupant des locaux dans les six mois de la visite ; toutefois, lorsque des poursuites pénales sont engagées, leur restitution est autorisée par l'autorité judiciaire compétente.

Le procès-verbal et l'inventaire mentionnent le délai et la voie de recours.

Le premier président de la cour d'appel connaît des recours contre le déroulement des opérations de visite ou de saisie. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.

Suivant les règles prévues par le code de procédure civile, ce recours doit être exclusivement formé par déclaration remise ou adressée, par pli recommandé ou, à compter du 1er janvier 2009, par voie électronique, au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la remise ou de la réception soit du procès-verbal, soit de l'inventaire, mentionnés au premier alinéa. Ce recours n'est pas suspensif.

L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure civile. Le délai du pourvoi en cassation est de quinze jours.

VI.— L'administration des impôts ne peut opposer au contribuable les informations recueillies, y compris celles qui procèdent des traitements mentionnés au troisième alinéa, qu'après restitution des pièces et documents saisis ou de leur reproduction et mise en œuvre des procédures de contrôle visées aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 47.

Toutefois, si, à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la notification d'une mise en demeure adressée au contribuable, à laquelle est annexé un récapitulatif des diligences accomplies par l'administration pour la restitution des pièces et documents saisis ou de leur reproduction, ceux-ci n'ont pu être restitués du fait du contribuable, les informations recueillies sont opposables à ce dernier après mise en œuvre des procédures de contrôle mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 47 et dans les conditions prévues à l'article L. 76 C.

En présence d'une comptabilité tenue au moyen de systèmes informatisés saisie dans les conditions prévues au présent article, l'administration communique au contribuable, au plus tard lors de l'envoi de la proposition de rectification prévue au premier alinéa de l'article L. 57 ou de la notification prévue à l'article L. 76, sous forme dématérialisée ou non au choix de ce dernier, la nature et le résultat des traitements informatiques réalisés sur cette saisie qui concourent à des rehaussements, sans que ces traitements ne constituent le début d'une procédure de vérification de comptabilité. Le contribuable est informé des noms et adresses administratives des agents par qui, et sous le contrôle desquels, les opérations sont réalisées.

L'article L. 16 B du LPF, dans sa version issue de la loi de modernisation de l'économie de 2008 ⁽¹⁾, a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans une décision du 30 juillet 2010 ⁽²⁾. Il concilie les prérogatives de l'administration (A) avec la nécessaire protection des libertés individuelles (B).

D'autres types de perquisition administrative existent dans la législation dont :

– la perquisition par l'Autorité de la concurrence prévue par l'article L. 450-3 du code de commerce, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016) ;

– et la perquisition douanière prévue par l'article 64 du code des douanes.

A. LES PRÉROGATIVES DE L'ADMINISTRATION DANS LE CADRE DU DROIT DE VISITE ET DE SAISIE

Le droit de visite et de saisie permet à l'administration fiscale de procéder à des visites domiciliaires, en tous lieux, même privés, de manière inopinée. Ces perquisitions fiscales ne sont pas limitées aux locaux du contribuable mais peuvent concerner tous les lieux où sont susceptibles de se trouver les pièces et documents recherchés, y compris le domicile professionnel d'un avocat.

Les agents peuvent procéder à des constatations et des saisies durant la visite domiciliaire. Les agents peuvent également prendre copie du support informatique sur lequel sont enregistrés les documents recherchés.

Ils peuvent également procéder à l'audition sur place de l'occupant des lieux, de son représentant ou du contribuable ainsi que leur demander de justifier leur identité. Ils ne peuvent pas, en revanche, auditionner des tiers dont les salariés.

(1) Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, Époux P. et autres [Perquisitions fiscales].

B. LA PROTECTION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES DANS LE CADRE DU DROIT DE VISITE ET DE SAISIE

Les pouvoirs de l'administration sont encadrés par de nombreuses garanties. Celles-ci sont indispensables pour assurer la conformité du dispositif aux règles de protection des libertés publiques.

La Cour de cassation a, ainsi, jugé que « *les dispositions de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, qui organisent le droit de visite des agents de l'administration des impôts et le recours devant le premier président de la cour d'appel, assurent la conciliation du principe de la liberté individuelle ainsi que du droit d'obtenir un contrôle juridictionnel effectif du déroulement de la visite avec les nécessités de la lutte contre la fraude fiscale, de sorte que l'atteinte au droit au respect de la vie privée et du domicile qui en résulte est proportionnée au but légitime poursuivi* » ⁽¹⁾.

Ces garanties se traduisent par un champ d'application strictement circonscrit (1), une autorisation judiciaire préalable (2), un déroulement très encadré de la mesure (3), un droit de recours (4) ainsi que par des conditions strictement définies d'opposabilité au contribuable des informations recueillies (5).

1. Le champ d'application du droit de visite et de saisie

Le champ d'application du droit de visite et de saisie est limité à la recherche d'agissements frauduleux en matière d'impositions sur les revenus ou sur les bénéficiaires et à l'ensemble des taxes sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire essentiellement l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Pour effectuer une perquisition fiscale, il est nécessaire qu'une présomption de fraude soit établie. Les cas de présomption de fraude sont limitativement énumérés par l'article L. 16 B du LPF. Il peut s'agir :

- d'achats ou de ventes sans facture ;
- d'utilisation ou de délivrance de factures ou de documents ne se rapportant pas à des opérations réelles ;
- d'omission volontaire d'écritures comptables ou de passation volontaire d'écritures comptables non exactes.

En résumé, les agissements frauduleux doivent consister en des actes volontaires tendant à falsifier une comptabilité.

(1) Cour de cassation, chambre commerciale, 9 juin 2015, n° 14-17039.

2. L'autorisation préalable du juge

L'autorisation préalable du juge, en matière de perquisition fiscale, a valeur constitutionnelle selon un principe posé par le Conseil constitutionnel en 1983.

Celui-ci avait censuré, pour atteinte à l'inviolabilité du domicile, aspect de la liberté individuelle, une disposition qui autorisait des agents de l'administration fiscale à perquisitionner dans des lieux privés sous le couvert d'une autorisation judiciaire de pure forme ⁽¹⁾.

Le droit de visite et de saisie régi par l'article L. 16 B du LPF est subordonné à l'autorisation d'un juge de la liberté et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les locaux à visiter.

L'ordonnance doit préciser l'adresse des lieux à visiter, l'identité du fonctionnaire habilité à exercer le droit de visite et de saisie, et l'identité des officiers de police judiciaire chargés de l'assister. Elle doit également comporter la mention selon laquelle le contribuable peut faire appel au conseil de son choix, ainsi que la mention des délais et modalités des voies de recours.

Surtout, l'ordonnance doit être motivée. Cela suppose que le juge procède à la vérification concrète du bien-fondé de la demande d'autorisation et mette en évidence la présomption de fraude par la mention des pièces sur lesquelles il se fonde. Le juge peut fonder sa décision sur une déclaration anonyme « *dès lors que cette déclaration lui est soumise au moyen d'un document, établi par les agents de l'administration et signé par eux, permettant ainsi d'en apprécier la teneur et est corroborée par d'autres éléments d'information décrits et analysés par lui* » ⁽²⁾.

Le juge doit notamment expliquer en quoi les locaux dont il autorise la perquisition sont susceptibles de contenir des documents en lien avec la présomption de fraude.

Le pouvoir d'audition sur place de l'administration est également subordonné à l'existence d'une autorisation expresse contenue dans l'ordonnance du juge de la liberté et de la détention.

La Cour de cassation admet que le juge puisse se borner à signer le projet d'ordonnance présenté par l'administration dès lors que celui-ci est suffisamment motivé : les motifs et le dispositif de l'ordonnance sont réputés établis par le juge qui l'a rendue et signée ⁽³⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, Loi de finances pour 1984.

(2) Cour de cassation, chambre commerciale, 16 juin 1998, n° 96-30135.

(3) Cour de cassation, chambre commerciale, 28 mai 2013, n° 12-16317.

Enfin, la perquisition d'un coffre bancaire, découvert pendant l'exécution de la mesure, nécessite la délivrance d'une nouvelle autorisation judiciaire, qui peut être délivrée par tout moyen. Cette dernière prérogative a été déclarée conforme à la Constitution ⁽¹⁾.

3. Le déroulement de perquisition

La perquisition ne peut commencer avant six heures ni après vingt-et-une heures.

L'ordonnance est notifiée verbalement et sur place, au commencement de la perquisition, à l'occupant des lieux ou son représentant. En cas d'absence, l'ordonnance est notifiée après la perquisition. La visite et les saisies doivent, dans ce dernier cas, être effectuées en présence de témoins.

Le juge peut se rendre sur place lors de l'exécution de la mesure pour la contrôler. Il peut décider, à tout moment, de la suspendre ou de l'arrêter.

Le champ des saisies possibles est large. Les saisies peuvent porter sur tout document en lien avec la présomption de fraude quel que soit le support.

De rares limites sont prévues.

Ainsi, les consultations adressées par un avocat à son client et les correspondances échangées entre eux sont couvertes par le secret professionnel. Ils ne peuvent être saisis que si l'avocat a lui-même participé à la fraude.

Les renseignements recueillis dans le cadre du pouvoir d'audition doivent présenter un lien avec les éléments figurant dans l'ordonnance du juge. Les personnes auditionnées doivent être informées que leur consentement est requis. Un compte rendu d'audition doit également être dressé.

Un procès-verbal d'exécution de la mesure doit être établi avec, en annexe, les comptes rendus d'audition et l'inventaire des documents saisis. Les documents inventoriés doivent être restitués dans les six mois de la saisie. Ces documents ne peuvent être opposés au contribuable, dans le cadre d'une procédure de contrôle, avant leur restitution.

Le procès-verbal doit mentionner les voies de recours ouvertes. Une copie du procès-verbal doit être remise à la personne perquisitionnée.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, Loi de finances pour 1990.

4. Le droit de recours

Le droit recours porte tout à la fois sur l'ordonnance ayant autorisé la mesure et sur le déroulement du droit de visite et de saisie.

Le contribuable ou l'occupant des locaux visités peuvent interjeter appel devant le premier président de la cour d'appel dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance. L'effet dévolutif de l'appel conduit la juridiction du premier président à examiner en fait et en droit la validité de l'ordonnance et le déroulement de la mesure.

Les pièces sur lesquelles s'est fondé le juge de la liberté et de la détention pour délivrer l'ordonnance sont communiquées au contribuable. Aucune disposition n'oblige à ce qu'elles soient notifiées en même temps que l'ordonnance.

Instauration d'un droit d'appel

Ce droit d'appel a été institué par l'article 164 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 précitée pour mettre l'article L. 16 B du LPF en conformité avec les exigences d'une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 21 février 2008, *Ravon et autres c. France*). En matière de visite domiciliaire, l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique que les personnes concernées puissent obtenir un contrôle juridictionnel effectif – en fait comme en droit – de la régularité de la décision prescrivant la visite ainsi que, le cas échéant, des mesures prises sur son fondement.

L'article précité a ainsi créé, pour toutes les perquisitions administratives, dont le droit de visite et de saisie de l'administration fiscale, un contrôle sur les faits comme en droit et à deux étages (appel contre l'ordonnance et/ou recours contre les mesures d'exécution, puis cassation). Ce droit de recours est ouvert que le droit de visite et de saisie soit suivi ou non de l'engagement d'une procédure de contrôle.

L'ordonnance du premier président est elle-même susceptible d'un pourvoi en cassation dans un délai de quinze jours.

En cas d'annulation de la mesure, les impositions mises à la charge du contribuable sur la base des informations recueillies dans le cadre de la perquisition fiscale sont annulées.

Contrôle de proportionnalité

Lorsqu'il examine le recours sur une perquisition fiscale, le juge doit effectuer un contrôle de proportionnalité entre le but poursuivi et les moyens déployés. Ainsi, la France a été condamnée dans une affaire où des saisies ayant porté sur de nombreux documents informatiques relevant de la confidentialité des relations entre l'avocat et son client (CEDH, 21 décembre 2010, *Sté Canal Plus c/ France*, n° 29408/08). La CEDH a estimé qu'il appartenait au juge de statuer sur le sort de tels documents au terme d'un contrôle concret de proportionnalité et d'ordonner, le cas échéant, leur restitution. Or, en l'espèce, le juge de la liberté et de la détention s'était contenté d'apprécier la régularité formelle des saisies sans procéder à l'examen concret qui s'imposait.

La Cour de cassation a anticipé cette « *jurisprudence européenne puisqu'aux vises des articles 6 et 8 de la convention européenne des droits de l'homme, elle a développé une jurisprudence sur les saisies globales pour délimiter leur étendue, prévoir la restitution des documents couverts par le secret professionnel (Cass. crim., 24 avr. 2013, n° 12-80.331 : JurisData n° 2013-008124 ; JCP E 2013, 1453, note L. Saenko) et garantir la présence de l'avocat lors des saisies en matière de concurrence (Cass. crim., 25 juin 2014, n° 13-81.471 : JurisData n° 2014-014259) »⁽¹⁾.*

(1) Laure Milano, « Le nécessaire encadrement des perquisitions et saisies », *Semaine Juridique, Édition Générale* n° 16, 20 avril 2015, 479.

5. L'opposabilité au contribuable des informations recueillies

Pour pouvoir opposer les informations recueillies au contribuable et procéder à des rehaussements d'imposition, l'administration doit :

– d'une part, lui restituer les pièces et documents saisis ou leur reproduction ; si cette restitution n'a pu intervenir du fait du contribuable, l'administration doit attendre l'expiration d'un délai de trente jours suivant la notification d'une mise en demeure adressée au contribuable d'accepter la restitution ;

– d'autre part, recourir à une procédure d'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP) ou de vérification de comptabilité ; ces procédures de contrôle externe offrent en effet davantage de garanties qu'un simple contrôle sur pièces.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'objet du présent article est d'assouplir les contraintes juridiques qui pèsent sur l'administration tout en préservant l'intégralité des droits de la personne contrôlée. Il modifie en ce sens l'article L. 16 B du LPF.

Trois aménagements sont prévus. Ils s'inspirent de ce qui existe en matière de perquisition par l'Autorité de la concurrence prévue par l'article L. 450-3 du code de commerce et en matière de perquisition douanière prévue par l'article 64 du code des douanes.

A. LE RECOURS À UNE ORDONNANCE UNIQUE

Tout d'abord, il est prévu le recours à une ordonnance unique pour autoriser le droit de visite et de saisie, y compris lorsque les lieux à visiter ressortissent à la compétence de plusieurs juridictions.

Le présent article prévoit ainsi que :

« Lorsque ces lieux sont situés dans le ressort de plusieurs juridictions et qu'une visite simultanée doit être menée dans chacun d'eux, une ordonnance unique peut être délivrée par l'un des juges des libertés et de la détention compétents. »

Dans ce cas, le juge de la liberté et de la détention délivrera *« une commission rogatoire (...) au juge des libertés et de la détention dans le ressort duquel s'effectue la visite »* de façon à ce que ce dernier puisse exercer son pouvoir de contrôle de l'exécution de la mesure.

Ceci permettra de dispenser l'administration de déposer une requête auprès de chacun des juges des libertés et de la détention territorialement compétents, puis retourner auprès de ces mêmes juges aux fins d'obtention de l'ordonnance.

Si cette disposition facilitera incontestablement les opérations de perquisition, elle rendra plus délicate la possibilité, pour le juge, de se rendre sur place lors de l'exécution de la mesure pour la contrôler lorsque cette exécution aura lieu dans plusieurs ressorts simultanément.

B. LA SIMPLIFICATION DE LA DÉSIGNATION DE L'OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE

Ensuite, le présent article procède à la simplification de la désignation de l'officier de police judiciaire en charge d'assister l'administration pour l'accomplissement de la mesure.

Il dispose que l'ordonnance ne désignera plus directement et nominativement l'officier de police judiciaire en charge d'assister le fonctionnaire. Elle désignera seulement *« le chef du service qui devra nommer l'officier »*.

Ceci permettra à l'administration de se dispenser de vérifier la disponibilité de tel ou tel officier de police judiciaire pour le jour de l'intervention.

C. LA SIMPLIFICATION DE L'AUTORISATION JUDICIAIRE EN CAS D'URGENCE ET DE DÉCOUVERTE D'AUTRES LIEUX PENDANT LA PERQUISITION

Enfin, le présent article offre à l'administration la possibilité, en cas d'urgence, d'obtenir une autorisation délivrée par le juge des libertés et de la détention par tout moyen en cas de découverte d'un nouveau lieu à visiter.

Le présent article prévoit ainsi que :

« Si, à l'occasion de la visite, les agents habilités découvrent des éléments révélant l'existence en d'autres lieux de pièces et documents (...) ils peuvent, en cas d'urgence, sur autorisation délivrée par tout moyen par le juge qui a pris l'ordonnance, procéder immédiatement à la visite de ces lieux aux fins de saisie de ces pièces et documents. Mention de cette autorisation est portée au procès-verbal (...) »

Cette mesure généralise le dispositif simplifié qui existe en cas de découverte d'un coffre. Elle permettra à l'administration de se dispenser de la procédure visant à obtenir une nouvelle ordonnance. Le gain de temps permis par la délivrance simplifiée de l'autorisation judiciaire permettra aussi de préserver le caractère inopiné de la procédure.

III. IMPACT ATTENDU

Dans l'évaluation préalable du présent article, le Gouvernement indique que l'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'alléger *« les travaux préparatoires à la mise en œuvre d'une visite domiciliaire »*.

Le Gouvernement n'a pas chiffré les gains temps et donc de postes que procurerait l'allègement de ces travaux préparatoires aux perquisitions fiscales.

*

* *

La commission adopte l'article 15 sans modification.

*

* *

Article 16

Renforcement de la lutte contre la fraude fiscale internationale

Le présent article crée une nouvelle procédure d'audition par les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) en matière de fraude fiscale internationale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ABSENCE DE POUVOIR GÉNÉRAL D'AUDITION DE L'ADMINISTRATION

Il convient de distinguer les auditions contraintes, impossibles en matière administrative (1) et les auditions libres, possibles sous certaines conditions (2).

1. L'absence d'un pouvoir d'audition contrainte

Aucune audition contrainte ne peut être réalisée par le pouvoir exécutif, et donc l'administration, en dehors d'un cadre judiciaire (garde à vue, retenue douanière).

Ce principe procède de l'article 66 de la Constitution.

Article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958

Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré contraire à la Constitution une disposition qui entendait instituer au bénéfice d'un service administratif un droit de convocation, qui ne précisait pas le droit pour la personne mise en cause de se faire assister du conseil de son choix et qui prévoyait que le refus de se prêter aux auditions était punissable d'une amende correctionnelle de 50 000 francs. Il a estimé qu'une telle législation aurait méconnu les libertés individuelles ⁽¹⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

2. Les auditions libres

En revanche, aucun principe constitutionnel n'interdit à l'administration de procéder à des auditions libres, à condition que les droits de la défense soient observés.

Toutefois, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel ont estimé que les agents des douanes ne disposaient pas d'un pouvoir général d'audition ⁽¹⁾⁽²⁾. Plus récemment, le Conseil constitutionnel a retenu la même solution pour les agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence ⁽³⁾.

Une intervention du législateur est dès lors nécessaire pour régler chaque cas d'audition, ce qui permet d'adjoindre à l'exercice de ce pouvoir des garanties sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

B. LES POUVOIRS SPÉCIFIQUES D'AUDITION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Les agents de la DGFIP ont à leur disposition quatre procédures d'audition spécifiques pour mener leurs investigations en matière de contrôle fiscal.

Les principes suivants s'appliquent à ces différentes procédures d'audition par l'administration fiscale :

- l'audition concerne le contribuable, voire des tiers selon les cas de figure ;
- l'audition est toujours libre ;
- l'information sur la possibilité d'être assisté par un avocat est délivrée à la personne auditionnée lorsqu'il existe des raisons plausibles de soupçonner que son comportement relève de la loi pénale ;
- par application d'un principe général résultant de l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales, l'administration doit informer le contribuable de la teneur et de l'origine des renseignements et documents obtenus lors des auditions et sur lesquels elle s'est fondée pour établir un rehaussement d'imposition.

(1) *Cour de cassation, chambre commerciale, 8 octobre 2002, n° 01-01630.*

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 2011-214 QPC du 27 janvier 2012, Société COVED SA [Droit de communication de l'administration des douanes].*

(3) *Conseil constitutionnel, décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016, Société Brenntag [Droit de communication de documents des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie].*

1. Les bénéfiques industriels et commerciaux et la taxe d'apprentissage

L'article L. 15 du livre des procédures fiscales (LPF) dispose :

« En ce qui concerne l'impôt sur le revenu établi au titre des bénéfiques industriels et commerciaux et la taxe d'apprentissage, l'administration des impôts entend les intéressés lorsque leur audition lui paraît utile ou lorsqu'ils demandent à fournir des explications orales. »

Cet article ne précise pas si l'audition est libre ou contrainte. Toutefois, en l'absence de sanction prévue par les textes, il y a de considérer que ce type d'audition est nécessairement libre.

Cet article ne précise pas non plus qui sont les « *intéressés* » qui peuvent être auditionnés. *A minima*, la notion englobe les contribuables concernés. Une conception plus large permettrait d'inclure également certains tiers.

Dans l'hypothèse où les renseignements recueillis auprès de tiers donneraient lieu à une imposition, l'administration devrait informer le contribuable de leur teneur et lui communiquer, avant la mise en recouvrement, une copie des documents s'il en fait la demande (article L. 76 B du LPF).

L'inexistence de la jurisprudence sur la question incline à penser qu'en pratique ce pouvoir d'audition n'est pas utilisé.

2. Les infractions constitutives de travail illégal

Les articles L. 10 A du LPF et L. 8271-1-2 du code du travail donnent compétence aux agents de la DGFIP pour enquêter sur les infractions constitutives du travail illégal, c'est-à-dire les infractions suivantes : le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main-d'œuvre, l'emploi d'étranger non autorisé à travailler, les cumuls irréguliers d'emplois, et la fraude ou une fausse déclaration prévue pour les allocations d'aide aux travailleurs privés d'emploi (article L. 8221-1-1 du code du travail).

Un pouvoir d'audition spécifique est prévu et réglementé par l'article L. 8271-6-1 du code précité.

Article L. 8271-6-1 du code du travail

Les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 sont habilités à entendre, en quelque lieu que ce soit et avec son consentement, tout employeur ou son représentant et toute personne rémunérée, ayant été rémunérée ou présumée être ou avoir été rémunérée par l'employeur ou par un travailleur indépendant, afin de connaître la nature des activités de cette personne, ses conditions d'emploi et le montant des rémunérations s'y rapportant, y compris les avantages en nature. De même, ils peuvent entendre toute

personne susceptible de fournir des informations utiles à l'accomplissement de leur mission de lutte contre le travail illégal.

Conformément à l'article 28 du code de procédure pénale, l'article 61-1 du même code est applicable lorsqu'il est procédé à l'audition d'une personne à l'égard de laquelle il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction.

Ces auditions peuvent faire l'objet d'un procès-verbal signé des agents mentionnés au premier alinéa et des personnes entendues.

Ces agents sont en outre habilités à demander aux employeurs, aux travailleurs indépendants, aux personnes employées dans l'entreprise ou sur le lieu de travail ainsi qu'à toute personne dont ils recueillent les déclarations dans l'exercice de leur mission de justifier de leur identité et de leur adresse.

Ce pouvoir d'audition peut s'appliquer tant au contribuable qu'à des tiers. Les droits de la défense sont préservés par le fait que le contribuable, à l'encontre duquel il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis ou tenté de commettre une infraction, doit être entendu sous le régime de l'audition libre prévu par l'article 61-1 du code de procédure pénale, ce qui implique qu'il soit informé de ses droits et qu'il puisse être assisté d'un avocat.

3. Le droit d'enquête en matière de facturation de TVA

L'article L. 80 F du LPF octroie plusieurs pouvoirs d'investigation aux agents de la DGFIP pour rechercher les manquements aux règles de facturation auxquelles sont soumis les assujettis à la TVA.

Cette procédure, dite du droit d'enquête, permet à l'administration d'intervenir de manière inopinée chez le contribuable.

Les agents de la DGFIP peuvent ainsi :

- se faire présenter les factures, la comptabilité ainsi que les livres, les registres et les documents professionnels pouvant se rapporter à des opérations ayant donné ou devant donner lieu à facturation ;
- procéder à la constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation ;
- accéder à l'ensemble des informations, documents, données, traitements informatiques ou systèmes d'information ;
- obtenir ou prendre copie des pièces se rapportant aux opérations ayant donné ou devant donner lieu à facturation ;
- **recueillir, sur place ou sur convocation, des renseignements et justifications en dressant un compte rendu d'audition.**

Le pouvoir d'audition conféré par cet article semble ne concerner que le contribuable. Il est expressément prévu que l'administration puisse adresser une

convocation. Toutefois, en l'absence de sanction prévue, l'audition conserve un caractère libre.

4. Le droit de visite et de saisie

Le droit de visite et de saisie est prévu par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (voir commentaire de l'article 15). Il s'apparente à une véritable perquisition fiscale.

La visite domiciliaire de l'administration fiscale est possible sur autorisation du juge judiciaire lorsqu'il existe des présomptions que le contribuable se livre à des agissements frauduleux. Le caractère inopiné de la visite domiciliaire a pour but d'éviter un dépérissement des preuves de la fraude.

Des auditions sont possibles lors des perquisitions fiscales. Le pouvoir d'audition sur place de l'administration est toutefois subordonné à l'existence d'une autorisation expresse contenue dans l'ordonnance du juge de la liberté et de la détention ayant autorisé la perquisition fiscale.

L'ordonnance du juge de la liberté et de la détention peut comporter *« l'autorisation donnée au fonctionnaire qui procède aux opérations de visite de recueillir sur place (...) des renseignements et justifications auprès de l'occupant des lieux ou de son représentant et, s'il est présent, du contribuable »*.

L'administration peut ainsi procéder à l'audition sur place de l'occupant des lieux, de son représentant ou du contribuable ainsi que leur demander de justifier leur identité. Elle ne peut pas, en revanche, auditionner des tiers dont les salariés. L'audition est libre et l'agent des impôts doit informer préalablement la personne auditionnée que son *« consentement est nécessaire »*. Les renseignements recueillis dans le cadre du pouvoir d'audition doivent présenter un lien avec les éléments figurant dans l'ordonnance du juge.

Les *« renseignements et justifications sont consignés dans un compte rendu annexé au procès-verbal »* relatant les opérations de la perquisition fiscale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé consiste à étendre le pouvoir d'audition des agents de la DGFIP pour lutter contre la fraude fiscale internationale. La nouvelle procédure d'audition, qui sera codifiée à l'article L. 10-0 AB (nouveau) du LPF, concernera uniquement les tiers. Il s'agirait alors du seul article du LPF à prévoir un pouvoir d'audition dirigé exclusivement sur les tiers.

Le dispositif proposé apparaît entouré de garanties suffisantes tant à l'égard du tiers auditionné que du contribuable. Ces garanties portent sur le champ d'application, le déroulement et les suites de cette nouvelle procédure.

A. LE CHAMP D'APPLICATION

Le présent article définit le champ d'application de cette nouvelle procédure d'audition de la manière suivante : *« pour rechercher les manquements aux règles fixées à l'article 4 B, au 2 bis de l'article 39, aux articles 57, 123 bis, 155 A, 209, 209 B ou 238 A du code général des impôts, les agents de la direction générale des finances publiques, de catégories A et B, peuvent entendre toute personne, à l'exception du contribuable concerné, susceptible de leur fournir des informations utiles à l'accomplissement de leur mission ».*

Le champ d'application précis de la nouvelle procédure d'audition est récapitulé dans le tableau qui suit. Il porte sur des aspects de fiscalité internationale.

CHAMP D'APPLICATION DE LA NOUVELLE PROCÉDURE D'AUDITION

code général des impôts	Contenu
Article 4 B	Domiciliation fiscale en France
2 bis de l'article 39	Non-déductibilité des sommes versées à des agents publics étrangers en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu
Article 57	Réintégration des transferts de bénéfices à l'étranger
Article 123 bis	Gestion d'actifs hors de France dans des entités juridiques soumises à un régime fiscal privilégié constituées par des personnes physiques
Article 155 A	Imposition en France de certaines rémunérations versées à l'étranger au titre de prestations de services réalisées en France (le plus souvent des artistes ou sportifs qui concèdent à des sociétés étrangères le droit d'exploiter leur image et d'en percevoir les fruits)
Article 209	Détermination du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés
Article 209 B	Réintégration des bénéfices localisés dans des « paradis fiscaux »
Article 238 A	Réintégration des intérêts et produits de la propriété intellectuelle versés à des entreprises localisées dans des paradis fiscaux

B. LA PROCÉDURE

1. L'envoi préalable d'une demande d'audition

« La demande d'audition doit être reçue par la personne ou lui être remise au moins huit jours avant la date de l'audition proposée. Elle précise, dans les limites de l'article L. 103, l'objet de l'audition. Elle indique également la possibilité pour la personne de refuser d'être entendue et de demander le concours d'un interprète. »

L'audition se déroulera donc sur convocation préalable.

Cette convocation devra indiquer l'objet de l'audition sans méconnaître le secret fiscal protégé par l'article L. 103 du LPF. Elle indiquera également expressément que l'audition est libre : elle contiendra ainsi la mention selon laquelle la personne convoquée peut refuser d'être entendue. Elle fera également mention de la présence possible d'un interprète, ce qui est utile dans la mesure où

cette procédure d'audition est susceptible d'être appliquée à des étrangers afin d'établir la preuve d'une fraude fiscale internationale.

2. Le déroulement de l'audition

Le présent article prévoit :

« L'audition a lieu dans les locaux de l'administration ou, à la demande de la personne auditionnée, en quelque lieu que ce soit, à l'exclusion des locaux affectés au domicile privé.

« Chaque audition fait l'objet d'un procès-verbal qui comporte l'identité et l'adresse de la personne entendue, les questions posées et les réponses apportées. Il est signé par l'agent ayant procédé à l'audition et contresigné par la personne auditionnée. Le cas échéant, mention est faite de son refus de signer. »

C. LES SUITES DE L'AUDITION

Le présent article dispose que *« les informations ainsi recueillies sont communiquées au contribuable concerné dans les conditions prévues à l'article L. 76 B. »*

Il est ainsi expressément prévu par ce dernier alinéa – qui renvoie à l'article L. 76 B du LPF – que le contribuable sera informé de la teneur et de l'origine des renseignements obtenus auprès de tiers sur lesquels l'administration entendrait se fonder pour établir un rehaussement d'imposition.

III. IMPACT ATTENDU

Le Gouvernement explique, dans l'évaluation préalable du présent article que cette nouvelle procédure d'audition permettra *« dans le cas d'une entreprise prétendument établie à l'étranger mais réalisant son activité en France (...) d'auditionner des clients et des fournisseurs situés en France pour recueillir des renseignements qui ne peuvent être obtenus dans le cadre du droit de communication »*.

Le cas échéant, *« les renseignements obtenus lors de l'audition pourraient être utilisées pour enrichir le dossier soumis au juge des libertés pour obtenir l'autorisation d'effectuer une perquisition fiscale ou pour fonder l'imposition supplémentaire dans le cadre d'un contrôle »*.

Le dispositif proposé permettrait ainsi de mieux lutter contre la fraude fiscale internationale.

*

* *

La commission adopte l'article 16 sans modification.

*

* *

Article 17

Sécurisation des pénalités de retard en matière fiscale

Le présent article vise à améliorer les dispositions applicables aux pénalités de retard en matière fiscale, que ce soit dans les cas de retard de paiement, de retard dans les déclarations ou d'insuffisance déclarative.

En premier lieu, il permet d'appliquer la majoration de 10 % prévue par l'article 1730 du code général des impôts (CGI) en cas de retard de paiement dans les cas où la créance fiscale est recouvrée par voie d'avis de mise en recouvrement.

En second lieu, il apporte des aménagements au dispositif spécifique de majoration prévu par l'article 1758 A du même code en matière d'impôt sur le revenu, afin de permettre son application en cas d'absence de déclaration de revenus et de simplifier son application en cas de déclaration tardive.

I. L'EXTENSION DE L'APPLICATION DE LA MAJORATION DE 10 % EN CAS DE RETARD DE PAIEMENT AUX IMPÔTS ACQUITTÉS PAR AVIS DE MISE EN RECOUVREMENT

A. L'ÉTAT DU DROIT : LE CHAMP D'APPLICATION DE LA MAJORATION DE 10 % EN CAS DE RETARD DE PAIEMENT

• Sur le fondement de l'article 1730 du CGI, donne lieu à l'application d'une majoration de 10 % tout retard dans le paiement des sommes dues :

– au titre de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales recouvrées comme en matière d'impôt sur le revenu – notamment celles afférentes aux revenus du patrimoine et aux revenus d'activité et de remplacement de source étrangère ;

– au titre de la taxe d'habitation et des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties ;

– au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), lequel peut être recouvré par voie de rôle, lorsque le patrimoine taxable du redevable est inférieur à 2,57 millions d'euros, ou faire l'objet d'un paiement spontané du redevable lors du dépôt de la déclaration, dans les autres cas.

Pour les sommes comprises dans un rôle, cette majoration s'applique aux sommes qui n'ont pas été acquittées dans les quarante-cinq jours suivant la date de mise en recouvrement du rôle (ce délai étant ramené à trente jours pour les contributions sociales sur les revenus du patrimoine).

La majoration de 10 % s'applique également lorsque le contribuable n'a pas payé ses acomptes d'impôt sur le revenu à la date limite de paiement, ou lorsqu'il a réduit ses acomptes de façon excessive, ou lorsque des paiements mensuels d'impôt sur le revenu, de taxe d'habitation ou de taxe foncière ne sont pas honorés, ou en cas de retard dans le paiement spontané de l'ISF.

Il convient toutefois d'observer qu'aucune majoration n'est appliquée avant le 15 septembre pour les impôts établis au titre de l'année en cours⁽¹⁾. Par ailleurs, l'intérêt de retard prévu par l'article 1727 du CGI ne s'applique pas dès lors que la majoration de 10 % est applicable.

● Par ailleurs, en application de l'article 1731 du même code, tout retard dans le paiement des sommes au titre d'impositions autres que celles mentionnées à l'article 1730 (par exemple l'impôt sur les sociétés, la taxe sur les salaires, les droits de succession...) entraîne l'application d'une majoration de 5 %.

B. LE DROIT PROPOSÉ : L'EXTENSION DE L'APPLICATION DE LA MAJORATION POUR RETARD DE PAIEMENT AU CAS OÙ L'IMPÔT EST RECOUVRÉ PAR AVIS DE MISE EN RECOUVREMENT

1. Les cas de recouvrement des créances fiscales par voie d'avis de mise en recouvrement

Aux termes de l'article 1658 du CGI, les impôts directs et taxes assimilées sont recouverts en vertu soit de rôles, soit d'avis de mise en recouvrement.

● Le rôle est un acte administratif qui fixe la somme due par chaque contribuable ; l'avis d'imposition est une copie de l'article du rôle qui concerne un contribuable et qui lui est adressé. L'impôt sur le revenu, les contributions sociales recouvrées de la même façon que ce dernier, les impôts directs locaux ainsi que l'ISF, dans le cas évoqué *supra*, sont recouverts par voie de rôle.

● L'avis de mise en recouvrement est l'acte au moyen duquel l'administration authentifie une créance fiscale qui n'est pas acquittée spontanément par le contribuable dans les délais légaux, ou qui n'est que partiellement acquittée, ainsi qu'il ressort des dispositions de l'article L. 256 du livre des procédures fiscales (LPF).

(1) S'agissant de l'impôt sur le revenu, cette disposition vise, par exemple, la cotisation afférente aux revenus de 2015 mise en recouvrement en 2016.

Il peut être mis en œuvre pour la totalité des impôts et taxes, quelle qu'en soit la nature, ainsi qu'aux pénalités afférentes. Il trouve notamment à s'appliquer :

- en cas de défaut de paiement spontané de l'impôt ;
- en cas de rectification contradictoire, de procédure de régularisation et de procédure d'imposition d'office.

L'avis de mise en recouvrement est utilisé pour le recouvrement non seulement des droits simples, mais aussi des pénalités fiscales, et, le cas échéant, des frais de poursuite.

2. L'extension du champ d'application de la majoration pour retard de paiement

Dans sa rédaction actuelle, l'article 1730 du CGI dispose que la majoration de 10 % en cas de retard de paiement s'applique lorsque les sommes comprises dans un rôle n'ont pas été acquittées dans les quarante-cinq jours suivant la date de mise en recouvrement du rôle. En revanche, en l'absence de disposition expresse, elle ne trouve pas à s'appliquer aux créances fiscales figurant sur un avis de mise en recouvrement.

De ce fait, et de façon assez contre-intuitive, un retard dans le paiement des sommes dues dans le cadre d'un contrôle fiscal, recouvrées *via* un avis de mise en recouvrement, ne donne pas lieu à majoration de 10 %, alors que tel est le cas pour l'impôt sur le revenu acquitté avec une semaine de retard par n'importe quel contribuable.

Afin de mettre fin à cette situation peu équitable, le 1^o du I du présent article vient compléter l'article 1730, afin de prévoir que la majoration de 10 % prévue par le 1 s'applique également aux sommes mentionnées sur un avis de mise en recouvrement et non acquittées dans un délai de quarante-cinq jours suivant la notification de cet avis.

Cette disposition s'appliquera aux sommes recouvrées par voie d'avis de mise en recouvrement à compter du 1^{er} janvier 2017 (II), qu'elles soient dues au titre de l'impôt sur le revenu, ou au titre des autres impositions mentionnées par l'article 1730, notamment la taxe d'habitation, la taxe foncière et l'ISF.

II. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AU DISPOSITIF DE MAJORATIONS EN MATIÈRE D'IMPÔT SUR LE REVENU

A. L'ÉTAT DU DROIT

- Les règles applicables en matière de sanctions fiscales sont définies :

– par l'article 1728 du CGI, s'agissant du défaut ou du retard de déclaration : le défaut de production dans les délais prescrits d'une déclaration ou d'un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt donne lieu à une majoration des droits mis à la charge du contribuable, d'un taux de 10 % (en cas de déclaration spontanée ou dans les trente jours suivant une mise en demeure), de 40 % (lorsque la déclaration n'a pas été déposée dans les trente jours suivant mise en demeure) ou de 80 % (en cas de découverte d'une activité occulte) ;

– par l'article 1729 du même code, s'agissant des insuffisances déclaratives : les inexactitudes ou omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt entraînent l'application d'une majoration de 40 % (en cas de manquement délibéré) ou de 80 % (en cas d'abus de droit ⁽¹⁾ ou de manœuvre frauduleuse).

Peuvent également s'appliquer des intérêts de retard de 0,4 % par mois, sur le fondement de l'article 1727 du CGI, en sus des majorations et amendes calculées sur la base des impositions éludées.

- Par ailleurs, s'agissant de l'impôt sur le revenu, l'article 1758 A du CGI définit des règles spécifiques, avec des majorations prévues dans les cas suivants :

– une majoration de 10 % en cas de défaut ou de retard de souscription des déclarations servant à l'établissement de l'impôt sur le revenu, lorsque le dépôt intervient dans les trente jours suivant une mise en demeure ; elle vient s'ajouter à la majoration de 10 % prévue par l'article 1728, mais elle ne s'applique pas en cas de dépôt tardif mais spontané, ou lorsque les majorations de 40 % ou 80 % prévues par l'article 1728 s'appliquent ;

– une majoration de 10 % des droits supplémentaires en cas d'inexactitudes ou d'omissions relevées dans ces déclarations de revenus : cette majoration n'est pas due en cas de régularisation spontanée ou dans les trente jours suivant une demande amiable de l'administration, ou encore lorsque les majorations de 40 % et 80 % prévues par l'article 1729 s'appliquent.

(1) La majoration étant ramenée à 40 % lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire.

● L'article 1758 A a été introduit par la loi de finances pour 2006⁽¹⁾, parallèlement à la suppression de l'abattement de 20 % pour une large part des revenus, notamment les traitements, salaires et pensions, et à la refonte du barème de l'impôt sur le revenu. En effet, l'abattement de 20 % n'était applicable, avant la loi de finances pour 2006, que pour les revenus spontanément déclarés.

La suppression de cet abattement, donc de cette incitation à la déclaration, s'est accompagnée de la création de l'article 1758 A, prévoyant des majorations supplémentaires en matière d'impôt sur le revenu – cette mesure étant présentée comme un rééquilibrage du régime des sanctions, afin que l'intégration des 20 % dans le barème ne constitue pas un avantage nouveau pour les personnes ne déclarant pas leurs revenus de manière spontanée.

Le tableau ci-après retrace les différents cas d'application des majorations prévues par les articles 1728, 1729 et 1758 A.

Situation		Sanctions fiscales applicables de droit commun (articles 1728 et 1729)	Sanctions fiscales applicables en matière d'impôt sur le revenu (articles 1728 et 1729, article 1758 A)
Défaut ou retard de déclaration (majorations portant sur les droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration tardive – article 1728)			
Déclaration tardive spontanée (avant mise en demeure)		10 % (a du 1 de l'article 1728)	10 % (a du 1 de l'article 1728)
Déclaration tardive dans les trente jours suivant la mise en demeure		10 % (a du 1 de l'article 1728)	10 % (a du 1 de l'article 1728) + 10 % (I de l'article 1758 A)
Déclaration non déposée dans les trente jours suivant la mise en demeure (dépôt tardif ou défaut de déclaration)		40 % (b du 1 de l'article 1728)	40 % (b du 1 de l'article 1728)
Découverte d'une activité occulte		80 % (c du 1 de l'article 1728)	80 % (c du 1 de l'article 1728)
Insuffisances déclaratives (inexactitudes ou omissions – article 1729)			
Insuffisance réparée spontanément (hors toute procédure) ou dans les trente jours de la demande de l'administration (relance amiable)		-	-
Insuffisance <u>hors</u> réparation spontanée ou <u>hors</u> réparation dans les trente jours de la demande de l'administration (relance amiable)	Bonne foi	-	10 % (I de l'article 1758 A)
	Manquement délibéré – mauvaise foi	40 % (a de l'article 1729)	40 % (a de l'article 1729)
	Abus de droit ou manœuvres frauduleuses	80 % (b et c de l'article 1729)	80 % (b et c de l'article 1729)

(1) Article 76 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

B. LE DROIT PROPOSÉ : L'AMÉNAGEMENT DES DISPOSITIONS EXISTANTES, POUR PERMETTRE LEUR APPLICATION

Le présent article vient modifier l'article 1758 A sur deux points.

- En premier lieu, il vient corriger une malfaçon du texte, afin de permettre l'application de la majoration de 10 % prévue en cas de déclaration tardive dans les trente jours suivant une mise en demeure.

En effet, dans une décision n° 377902 du 26 janvier 2016, le Conseil d'État a jugé que compte tenu de la rédaction retenue par l'article 1758 A, qui assoit la majoration de 10 % sur les « *droits supplémentaires* », cette majoration ne peut être appliquée aux impositions primitives, établies en cas de défaut ou de retard de déclaration. Le Conseil d'État indique ainsi que « *le quantum de la sanction prévue par l'article 1758 A du code général des impôts est défini en fonction des droits supplémentaires ou de la créance induite ; que, dès lors et alors même que cette sanction entend réprimer non seulement les inexactitudes ou les omissions relevées dans les déclarations qu'elle mentionne, mais également leur retard ou défaut de souscription, cette sanction ne peut être appliquée, compte tenu de la lettre de cet article, qu'à des droits supplémentaires, à l'exclusion des impositions initiales* ».

Pour tirer les conséquences de cet arrêt, et corriger la rédaction de l'article 1758 A, le **i** du **a** du **2°** du **I** prévoit que la majoration s'applique aux « *droits mis à la charge du contribuable* », et non plus aux seuls « *droits supplémentaires* ».

Sans cette modification, le défaut de déclaration ne serait pas sanctionné plus sévèrement qu'une omission ou une inexactitude de bonne foi dans la déclaration, avec une majoration de 10 % dans les deux cas (l'une prévue par l'article 1728, l'autre par l'article 1758 A), ce qui conduirait, selon l'évaluation préalable, à « *déséquilibrer le régime de sanctions applicable voulu par le législateur en 2005* » – à savoir des majorations de respectivement 20 % et 10 %.

Néanmoins, il est permis de s'interroger sur l'opportunité de maintenir le régime spécifique de majorations en matière d'impôt sur le revenu prévu par l'article 1758 A, plus de dix années après la mise en œuvre de la réforme qui avait justifié sa création et alors même que la suppression de l'abattement a été intégrée depuis longtemps par les contribuables.

- En second lieu, le présent article vise à simplifier les dispositions applicables en matière de majorations, en remplaçant par une majoration unique de 20 % la majoration de 10 % prévue par l'article 1728 en cas de dépôt tardif de déclaration dans les trente jours suivant une mise en demeure et la majoration de 10 % prévue par l'article 1758 A dans le même cas (**ii** du **a** du **2°** du **I**), soit la seule situation dans laquelle les deux majorations se cumulent.

Le *c* du 2° du I prévoit en conséquence que la majoration de 20 % ainsi instituée s'applique à l'exclusion de celle prévue au *a* du 1 de l'article 1728. Le *b* du 2° du I procède quant à lui à une amélioration rédactionnelle du *a* du II de l'article 1758 A.

*

* *

La commission adopte l'article 17 sans modification.

*

* *

Article 18

Sécurisation des procédures contentieuses douanières

Cet article prévoit de compléter et moderniser des dispositions, figurant essentiellement dans le code des douanes, qui concernent des procédures contentieuses pouvant être mises en œuvre par l'administration des douanes.

Il comporte trois volets :

– la modernisation des modalités d'exercice, par les agents des douanes, du droit de communication dont dispose leur administration pour contrôler l'assiette et le montant des contributions indirectes ;

– la mise en conformité avec le droit de l'Union européenne du droit d'être entendu et des intérêts de retard pour les taxes nationales relevant du code des douanes ;

– la création de procédures de contestation du recouvrement forcé des amendes et sanctions en matière douanière, ainsi que d'affectation fiscale, procédure consistant à préciser les conditions dans lesquelles l'administration des douanes pourra utiliser les avoirs qu'elle détient afin de recouvrer ses créances.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

L'administration des douanes dispose actuellement, pour détecter la fraude douanière et établir l'assiette des droits et taxes dont la gestion lui revient (tels que les droits de douane, les taxes intérieures de consommation sur les diverses énergies fossiles et sur l'électricité ou la taxe générale sur les activités polluantes), d'un droit de communication spécifique, prévu par les articles 64 A et 65 du code des douanes.

Ainsi, l'article 64 A permet aux agents des douanes ⁽¹⁾, pour l'établissement des impositions, d'obtenir « *communication des documents de service qu[e] détiennent* », les administrations de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale, tout comme des établissements et organismes placés sous leur contrôle, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé par ces administrations pour refuser la transmission des informations demandées.

Ce droit de communication est complété par l'article 65, qui prévoit que ces mêmes agents « *peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service* », que ce soit dans des locaux affectés à des opérations commerce international, de transport ou de télécommunication, ou plus généralement chez toutes les personnes, physiques ou morales, concernées par des opérations relevant de la compétence des douanes. Le 4° de l'article 65 du code des douanes précise que, pour les besoins de ces vérifications, les personnes susceptibles d'être contrôlées doivent conserver les « *documents relatifs à leur activité professionnelle* » ⁽²⁾ pendant les trois années civiles suivant celle de leur établissement.

Afin de tenir compte du développement de l'informatique et de la dématérialisation des documents, la loi de finances rectificative pour 2004 ⁽³⁾ a précisé, aux articles 64 et 65, que ce droit de communication au profit des douaniers s'exerce sur tous les documents concernés « *quel qu'en soit le support* ».

Pour autant, la mise à jour de ce droit de communication n'a pas été complète, car **les agents des douanes ne peuvent actuellement exercer leur contrôle qu'en se rendant sur place**, les échanges par correspondance, notamment électronique, n'étant pas prévus par la loi. De même, ils **ne peuvent pas prendre copie des documents** dont ils prennent connaissance lors de ces contrôles, seule la possibilité d'une saisie des documents étant prévue au 5° de l'article 65 du code des douanes.

Ainsi, la législation qui leur est applicable dans ce domaine est, pour cet aspect, moins adaptée que celle dont bénéficie depuis le 1^{er} janvier 2015 l'administration fiscale pour l'exercice de son droit de communication, en application de l'article L. 81 du livre des procédures fiscales (LPF). Ce dernier, dont la rédaction a été mise à jour par la dernière loi de finances rectificative pour 2014 ⁽⁴⁾, permet désormais l'exercice d'un droit de communication « *sur place ou par correspondance, y compris électronique* » et autorise les agents de l'administration fiscale à « *prendre copie des documents dont ils ont*

(1) Droit de communication réservé aux agents des douanes qui ont au moins le rôle de contrôleur, mais qui peut être délégué à un agent des douanes de catégorie C par un douanier ayant au moins le grade d'inspecteur.

(2) Le b) du 4° de l'article 65 du code des douanes précise qu'il s'agit de l'ensemble des livres, registres, notes et pièces justificatives (comptabilité, registres, factures, correspondances, copies de lettres, etc.) qui sont liées à l'activité professionnelle de l'entreprise.

(3) Article 91 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

(4) Article 21 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

connaissance » lors des contrôles. Ce droit de communication modernisé est ainsi déjà applicable à des contributions indirectes telles que les droits de consommation portant sur les boissons alcoolisées ou les produits du tabac.

L'absence de mention législative comparable pour le droit de communication de l'administration des douanes place donc ses agents, qui procèdent fréquemment, pour des raisons pratiques, à des copies de documents ou à des échanges d'informations par voie électronique avec les administrations ou entreprises concernées, dans une situation d'incertitude juridique – l'évaluation préalable de l'article notant, à ce propos, que « *la doctrine administrative et [...] la jurisprudence judiciaire [...] peuvent évoluer* ».

B. LE CARACTÈRE LACUNAIRE DES RÈGLES DOUANIÈRES ACTUELLES EN MATIÈRE DE DROIT D'ÊTRE ENTENDU ET D'INTÉRÊTS DE RETARD

Le code des douanes de l'Union européenne, issu d'un règlement européen du 9 octobre 2013 ⁽¹⁾ et entré en vigueur le 1^{er} mai 2016, garantit un **droit d'être entendu, c'est-à-dire une procédure contradictoire, au profit des personnes concernées par les décisions prises par l'administration des douanes. Toutefois, ce droit ne vaut qu'en matière de dette douanière**, dans la mesure où ces dernières mettent en jeu les ressources propres de l'Union européenne.

Pour tenir compte de ces exigences européennes, le législateur a mis à jour, en 2009 ⁽²⁾, les articles 67 A à 67 D du code des douanes, qui prévoient, uniquement en cas de notification d'une dette douanière, que cette décision administrative doit être précédée de l'envoi ou de la remise à la personne visée d'un document comportant une série d'informations permettant à celle-ci de faire valoir ses droits. Ainsi, dans ce document, l'administration doit faire « *connaître la décision envisagée, les motifs de celle-ci, la référence des documents et informations sur lesquels elle sera fondée ainsi que la possibilité dont dispose l'intéressé de faire connaître ses observations dans un délai de trente jours* », délai qui court à compter de la notification ou de la remise de ce document. La décision ne peut être prise par l'administration qu'après réception des observations de la personne concernée ou à l'expiration du délai de trente jours. Par conséquent, le droit d'être entendu est déjà garanti par la loi en matière de dette douanière.

En revanche, **la loi ne prévoit pas, à ce jour, de garanties procédurales équivalentes pour les décisions prises par l'administration des douanes concernant le recouvrement des taxes nationales prévues par le code des douanes** – ce qui peut concerner notamment les taxes intérieures de consommation (TICPE, TICGN, TICC et TICFE), la taxe générale sur les activités

(1) Règlement n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union européenne (<http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/datadouane/cdu/001-code-des-douanes-de-l-union.html>).

(2) Article 25 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

polluantes (TGAP) ou la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite « taxe à l'essieu ». Cette lacune apparaît d'autant plus problématique que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans un arrêt du 18 décembre 2008 ⁽¹⁾, a considéré que, d'une manière générale et non pas uniquement en matière de dette douanière, le respect des droits de la défense était un principe général du droit de l'Union européenne devant être respecté par l'administration lorsqu'elle envisage de prendre à l'encontre d'une personne une décision défavorable. La CJUE a ajouté, dans cet arrêt, que ces droits impliquent que cette personne soit mise « *en mesure de faire connaître utilement [son] point de vue* » sur le fondement de la décision envisagée.

L'évaluation préalable de l'article précise que l'administration des douanes s'efforce malgré tout de respecter ce droit d'être entendu, des instructions en ce sens ayant été « *données aux services, dès 2013, afin de mettre en œuvre une procédure préalable avant toute décision de redressement de taxe nationale* ». Selon les précisions fournies à la Rapporteuse générale, une instruction en ce sens a effectivement été diffusée auprès des services des douanes le 19 décembre 2013, pour les contrôles mettant en jeu des taxes nationales dont le fait générateur n'est pas l'importation, en l'absence d'une procédure contradictoire établie par la loi. Cette situation demeure toutefois précaire et moins satisfaisante que l'existence d'un fondement législatif offrant de telles garanties aux personnes redevables de telles impositions.

Par ailleurs, il existe une situation relativement comparable en matière d'intérêts de retard et de possibilités de remises susceptibles d'être accordées par l'administration des douanes aux entreprises concernées. En effet, l'article 114 du code des douanes de l'Union européenne prévoit qu'« *un intérêt de retard est perçu en plus du montant des droits à l'importation ou à l'exportation pour la période comprise entre l'expiration du délai fixé et la date de paiement* », mais cela ne concerne que les droits de douane. Il n'existe donc **actuellement aucune base légale qui permettrait à l'administration des douanes de majorer d'un intérêt de retard le montant des taxes nationales non réglées dans les délais** par les redevables, ou de leur accorder des remises. Là encore, la différence entre la procédure applicable aux droits de douane et celle applicable aux taxes nationales prévues par le code des douanes n'apparaît ni cohérente juridiquement, ni claire pour les entreprises, ni efficace du point de vue administratif.

(1) Cour de justice de l'Union européenne, 18 décembre 2008, Sopropé contre Fazenda Publica, C-349/07. Cet arrêt a jugé que « le respect des droits de la défense constitue un principe général du droit communautaire qui trouve à s'appliquer dès lors que l'administration se propose de prendre à l'encontre d'une personne un acte qui lui fait grief ». Elle en a déduit que « les destinataires de décisions qui affectent de manière sensible leurs intérêts doivent être mis en mesure de faire connaître utilement leur point de vue quant aux éléments sur lesquels l'administration entend fonder sa décision », ce qui implique que la personne dispose d'un « délai suffisant ». Cette exigence procédurale doit être respectée par les administrations des États membres « alors même que la législation communautaire applicable ne prévoit pas expressément une telle formalité ».

C. LE RÉGIME INCOMPLET DU RECOUVREMENT FORCÉ EN MATIÈRE DOUANIÈRE

Alors que le code des douanes permet actuellement à l'administration des douanes de détenir des biens dans l'attente de leur restitution à leur propriétaire, en application de ses articles 120, 323, 348 et 378 (restitutions de droits et taxes, sommes consignées ou objets confisqués lors du constat d'infractions), il ne comporte aucune règle de procédure régissant le contentieux du recouvrement des amendes et sanctions qu'il prévoit. En l'absence d'un régime législatif, **les délais applicables à la contestation judiciaire par le contribuable des décisions administratives qui lui sont défavorables demeurent incertains**. Il est indiqué, dans l'exposé des motifs de l'article, que, par exemple, la contestation par le redevable, devant les tribunaux judiciaires (juge de l'exécution), d'une saisie destinée à assurer le paiement des sommes fraudées ou indûment obtenues mentionnées à l'article 377 *bis* du code des douanes doit être engagée dans un délai d'un mois, comme en matière de saisies-attributions, alors que « *le juge pourrait considérer que seule la prescription civile de droit commun (5 ans) trouve à s'appliquer* ».

Par ailleurs, le code des douanes ne prévoyant ni procédure d'affectation des biens qu'elle détient, ni possibilité de recourir à un avis à tiers détenteur pour recouvrer les sommes dues au titre de condamnations et transactions pour les contributions indirectes (alors que cette procédure est applicable pour les amendes douanières), elle n'a pas actuellement d'autre solution que de recourir à des saisies de droit commun. Or, les saisies de droit commun, qui obligent les comptables douaniers à faire intervenir des huissiers de justice, constituent des procédures lourdes et coûteuses.

Enfin, **aucune procédure n'est actuellement prévue pour permettre au redevable, avant de saisir le juge, de contester devant le comptable la décision de recouvrement forcée** dont il fait l'objet. Cette situation conduit donc les personnes concernées à saisir directement les tribunaux judiciaires, alors qu'un échange avec l'administration aurait parfois permis de trouver une solution évitant une procédure juridictionnelle, plus formelle et souvent plus longue.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Selon les informations communiquées à la Rapporteuse générale par le secrétariat d'État chargé du budget, le montant des créances potentielles, provenant de droits, taxes et amendes, sur lesquelles peuvent s'exercer des procédures de recouvrement forcé, s'élève actuellement à 290 millions d'euros. Par ailleurs, en 2015, l'administration des douanes a remboursé 680 millions d'euros de droits et taxes et a consigné 27 millions d'euros au titre de manquements des redevables à leurs obligations déclaratives, dont 12 millions d'euros sont susceptibles d'être restitués (sauf s'ils sont affectés au paiement de pénalités prononcées).

Le caractère incomplet de notre législation en matière de procédures contentieuses pour le contrôle et le recouvrement de droits et taxes relevant du code des douanes nuit au bon déroulement de ces opérations et présente donc un coût budgétaire pour l'administration des douanes, tout en compliquant inutilement l'activité économique des entreprises redevables de ces impositions indirectes.

En effet, l'absence de procédures clairement définies par la loi en ces domaines est source d'incertitude juridique, de recours juridictionnels et d'intervention d'huissiers qui auraient pu être évités, ainsi que d'allongement des délais, aux dépens tant des entreprises que des agents des douanes. Par ailleurs, l'absence d'intérêts de retard pour le recouvrement des contributions indirectes n'incite pas les entreprises à respecter les délais qui leur sont assignés, ce qui peut avoir un impact négatif pour l'État en termes de trésorerie.

Enfin, l'impossibilité pour l'administration de recourir, lorsque la créance à recouvrer ne bénéficie d'aucun privilège, à la procédure de l'avis à tiers détenteur, conduit fréquemment à l'utilisation de la procédure de saisie-attribution, dont le coût moyen est d'environ 150 euros (sans compter le coût associé au temps de travail des agents des douanes).

Bien que la Rapporteur générale ne soit pas en mesure, au vu des documents dont elle dispose, d'évaluer le coût budgétaire et économique des lacunes des procédures contentieuses douanières, il paraît bien correspondre à une réalité.

Ainsi, le nombre d'agents potentiellement concernés par ces procédures est élevé. Les effectifs de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) s'élevaient, en 2015, à 16 216 agents (en équivalents temps plein travaillés-ETPT), dont 1 926 étaient affectés à la fiscalité douanière, énergétique et environnementale. Par ailleurs, selon les informations communiquées par le secrétariat d'État chargé du budget, la DGDDI comptait en 2015 4 177 agents ayant au moins le grade d'inspecteur (catégorie dont les effectifs ont augmenté de 80 personnes depuis 2012) et 7 410 agents ayant le grade de contrôleur (dont le nombre a baissé de 65 personnes depuis 2012).

Par ailleurs, les principales contributions indirectes prévues par le code des douanes se caractérisent par un rendement important. Ainsi, en 2016, le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) devrait dépasser 28 milliards d'euros, celui de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) être de l'ordre de 600 millions d'euros, celui de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) supérieur à 8 milliards d'euros et celui de la TGAP de l'ordre de 650 millions d'euros ⁽¹⁾, soit plus de

(1) Le produit de ces taxes ne faisant l'objet que d'une présentation très parcellaire dans le tome I du document Évaluations des voies et moyens annexé au projet de loi de finances – ce qui est d'ailleurs fort regrettable au regard de l'importance de ces recettes –, ces évaluations proviennent de rapports antérieurs de la Rapporteur générale, mis à jour en fonction des évolutions tarifaires de ces impositions.

37 milliards d'euros au total. Par conséquent, une amélioration, même à la marge, de l'efficacité du recouvrement de ces taxes pourrait représenter un gain non négligeable de recettes pour l'État.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

A. LA MODERNISATION DU DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES POUR LES CONTRIBUTIONS INDIRECTES

Le 1° du **paragraphe I** de l'article vise à remédier aux rigidités et insuffisances actuelles du droit de communication dont disposent les agents des douanes pour contrôler et établir l'assiette des contributions indirectes. Pour ce faire, il apporte deux compléments à l'article 65 du code des douanes :

– le **a)** de ce 1° complète le 1° de cet article pour préciser que ce droit de communication, portant sur les papiers et documents de toute nature qui sont liés aux opérations intéressant les services douaniers, peut être exercé non seulement sur place, comme c'est actuellement le cas, mais aussi « *par correspondance, y compris électronique* ». Il s'agit donc ici de donner une base légale à des pratiques déjà quotidiennes pour l'administration des douanes, dont la sécurité juridique sera ainsi confortée. Par ailleurs, la rédaction proposée est directement inspirée de celle de l'article L. 81 du LPF, qui définit le droit de communication dont dispose déjà l'administration fiscale. Cette modification contribuera donc à harmoniser les deux droits de communication, ce qui est cohérent et favorable à l'intelligibilité du droit ;

– le **b)** de ce 1° complète le 5° de l'article 65 du code des douanes afin de reconnaître aux agents des douanes la possibilité de prendre copie des documents lors de leurs contrôles sur place, quelle que soit la nature du support sur lequel figurent ces documents, afin de bien couvrir la situation des documents dématérialisés. La rédaction proposée est, là encore, directement inspirée de celle de l'article L 81 du LPF. Par ailleurs, dans un souci de coordination, il est proposé de préciser que les enquêtes et contrôles concernés n'auront plus forcément lieu « *chez* » les personnes concernées, mais « *auprès* » de celles-ci. Il s'agit ici de tenir compte de la nouvelle possibilité offerte à l'administration des douanes d'échanger par communications électroniques avec ces personnes, ce qui paraît effectivement indispensable au vu de l'évolution des pratiques de travail ;

Enfin, le **c)** de ce 1° procède à un simple toilettage terminologique au 7° de l'article 65 du code des douanes, la référence actuelle aux États membres de l'Union européenne étant remplacée par celle, désormais plus exacte juridiquement, à l'Union européenne.

B. LES COMPLÉMENTS APPORTÉS EN MATIÈRE DE DROIT D'ÊTRE ENTENDU, D'INTÉRÊTS DE RETARD ET DE REMISES

1. La garantie du droit d'être entendu en matière de recouvrement forcé de contributions indirectes

Le 2° du **paragraphe I** de cet article complète le dispositif actuellement prévu par les articles 67 A à 67 D du code des douanes s'agissant du droit du redevable d'être entendu avant que l'administration des douanes ne prenne une décision qui lui est défavorable. Il s'agit ici de remédier aux lacunes actuelles de la loi dans ce domaine, l'obligation faite à l'administration d'informer préalablement le redevable du projet de décision, de motiver celle-ci et de lui permettre de formuler des observations dans un délai de trente jours ne concernant actuellement que les cas de dette douanière susceptibles de porter préjudice aux ressources propres de l'Union européenne, et non le recouvrement des taxes nationales prévues par le code des douanes.

La nouvelle procédure, qui ne concernera pas les cas d'importations ou d'exportation de marchandises – opérations qui demeureront régies par les dispositions du code des douanes de l'Union européenne –, prévoit que l'administration devra, avant de prendre une décision défavorable au redevable à la suite de constatations effectuées par ses agents, avoir un échange contradictoire avec celui-ci (article 67 A). L'échange pourra avoir lieu par oral (donnant dans ce dernier cas lieu à un enregistrement) ou par écrit, le redevable devant dans tous les cas être informé de la motivation du projet de décision et pouvoir formuler ses observations, dans un délai maximal de trente jours suivant la notification du projet de décision (articles 67 B à 67 D). Ce délai a été fixé à trente jours, plutôt qu'à deux mois comme cela est usuel s'agissant des procédures contentieuses en matière administrative, afin qu'il soit aligné sur le délai déjà prévu par le code des douanes de l'Union européenne et le livre des procédures fiscales lorsque l'échange contradictoire avec l'administration a lieu par écrit.

Ce n'est qu'après avoir reçu les observations éventuelles du redevable ou, à défaut, à l'issue de ce délai, que l'administration pourra prendre sa décision, en motivant sa réponse si elle rejette les observations du redevable (article 67 E). Pendant la période courant entre la notification du projet de décision et la réception des observations du redevable (ou, à défaut, à l'expiration du délai de trente jours), il est logiquement prévu une suspension du délai de reprise de trois ans, à compter du fait générateur, dont dispose l'administration des douanes en application de l'article 354 du même code, pour poursuivre les redevables en infraction et recouvrer ses créances (article 67 H).

Par ailleurs, afin de tenir compte des risques financiers particuliers s'attachant au recouvrement des taxes auprès des redevables lorsque les constatations sont faites lors de contrôles de la circulation, il est prévu que, dans ce cas, si le redevable demande à bénéficier d'un échange contradictoire écrit et non verbal, il devra d'abord, à titre de garantie, s'acquitter du montant de taxation

encourue – ce montant pouvant naturellement lui être restitué par la suite si l'issue de la procédure lui est favorable (article 67 F).

Enfin, il est prévu que, par exception, la procédure d'échange contradictoire préalable ne sera pas applicable à la décision de l'administration des douanes de procéder à des contrôles douaniers, à la notification par les douaniers de constats d'infractions douanières, à l'envoi d'avis de mise en recouvrement de créances de toute nature, y compris s'il s'agit de créances douanières impayées, ou encore aux mesures prises en application de décisions de justice (article 67 G). Ces limitations apparaissent cohérentes, l'objectif de la nouvelle procédure contradictoire instaurée par l'article, ciblée sur le seul recouvrement forcé des contributions indirectes avant toute procédure juridictionnelle, n'étant pas d'alourdir inutilement l'activité quotidienne des services de la DGDDI.

La définition de ces nouvelles règles représente assurément un progrès pour la clarté et l'accessibilité du droit et permettra aux redevables de bénéficier, de façon plus certaine, d'une procédure contradictoire. Pour autant, les délais restent relativement brefs et la procédure suffisamment légère pour pouvoir être mise en œuvre sans difficulté par l'administration des douanes.

2. L'élargissement du champ d'application des intérêts de retard aux taxes prévues par le code des douanes et la possibilité d'accorder des remises d'intérêts de retard ou de majorations de taxes

Le 7° du **paragraphe I** de l'article prévoit, dans un nouvel article 440 *bis* du code des douanes, qu'à l'instar du dispositif déjà prévu par l'article 114 du code des douanes de l'Union européenne en matière de droits de douane, le redevable n'ayant pas réglé, dans les délais impartis, des contributions indirectes prévues par le code des douanes, sera redevable d'un intérêt de retard. Le taux de cet intérêt sera de 0,4 % par mois, ce qui ne paraît pas excessif en l'état actuel des taux d'intérêt. En effet, le taux en matière de droits de douanes est, selon les termes de l'article précité, celui « *que la Banque centrale européenne a appliqué à ses opérations principales de refinancement le premier jour du mois de l'échéance, majoré de deux points de pourcentage* », ce qui correspondrait actuellement à un taux de 0,2 % en matière de droits de douanes, mais on ne peut exclure que ces taux augmentent. Le taux d'intérêt de 0,4 % s'appliquerait pour la période courant du premier mois suivant celui au cours duquel la taxe aurait dû être acquittée jusqu'au mois de paiement inclus.

Par coordination avec la fixation de cette règle de calcul des intérêts de retard pour l'ensemble des taxes régies par le code des douanes, le 3° du **paragraphe I** de l'article supprime, à l'article 266 *terdecies* de ce code, la mention d'un intérêt de retard au taux mensuel de 0,75 % applicable aux retards de paiement de la TGAP en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement. En effet, la majoration du montant de TGAP exigible sera effectuée en appliquant le taux de 0,4 % prévu à l'article 44 *bis* du même code, ce

qui sera d'ailleurs plus favorable aux exploitants d'installations industrielles ou agricoles qui sont redevables de cette taxe.

Enfin, le 6° du **paragraphe I** apporte une souplesse utile, en insérant au sein du code des douanes un nouvel article 390 *ter*, qui permet à l'administration des douanes d'accorder au redevable, lorsque les circonstances le justifient, des remises partielles ou totales sur ces intérêts de retard ainsi que sur les majorations encourues pour les droits ou taxes éludés. Les critères pris en compte par l'administration pour accorder ces remises ne sont pas ici précisés, mais il serait souhaitable que ces remises jouent prioritairement en cas d'erreur et de fragilité économique particulière du redevable – l'administration devant veiller, en pratique, à ce que ces critères soient appliqués de façon objective et équitable sur l'ensemble du territoire national.

Selon les informations communiquées à ce sujet par le secrétariat d'État chargé du budget, la décision de remise devrait être prise par le directeur interrégional des douanes et des droits indirects ou son délégué lorsque le retard de paiement proviendra d'une irrégularité portant sur l'assiette du droit ou de la taxe (situation conduisant l'administration à notifier un redressement au redevable), ou par le comptable lui-même dans les autres cas. La remise serait accordée au vu de la situation économique et sociale du débiteur, de sa bonne foi et des circonstances ayant conduit au retard de paiement. La Rapporteuse générale estime utile, pour l'application équitable de cette faculté par l'ensemble des services déconcentrés de l'administration des douanes, de faire figurer ces critères dans le texte même de la loi.

C. LA CRÉATION DE PROCÉDURES ADAPTÉES EN MATIÈRE DE CONTESTATION DU RECOUVREMENT FORCÉ ET D'AFFECTATION FISCALE

Le 4° du **paragraphe I** de l'article vise à prévenir les contentieux inutiles et à préciser les conditions de leur formation en matière de recouvrement de contributions indirectes.

Pour ce faire, il prévoit, dans un nouvel article 349 *nonies* du code des douanes, que **le redevable poursuivi par l'administration des douanes devra d'abord, avant toute saisine d'une juridiction, adresser sa contestation au comptable des douanes** chargé du recouvrement de la taxe concernée. Il disposera, pour exercer ce recours administratif préalable, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle il aura reçu la notification par l'administration de sa décision de le poursuivre ou d'affecter au paiement des taxes dues un bien ou les sommes issues de la cession d'un bien. Le comptable disposera à son tour d'un délai de deux mois pour prendre sa décision – le point de départ de ce délai n'étant pas ici précisé par la loi, ce devrait logiquement être la date de réception par l'administration de la contestation. Enfin, si ce recours administratif n'a pas pu aboutir à un accord, le redevable disposera d'un délai de mois pour saisir les tribunaux judiciaires (juge de l'exécution), ce délai commençant à courir à

compter de la réception de la décision défavorable pris par le comptable ou, en cas d'inertie de ce dernier, à l'expiration du délai de deux mois qui lui était laissé pour prendre sa décision (qui est donc considérée, dans ce cas, comme implicitement défavorable).

Par ailleurs, le **5°** du **paragraphe I** de l'article rétabli au sein du code des douanes un article 388 permettant au comptable des douanes d'affecter au paiement d'une créance à recouvrer les sommes, consignées par le redevable, dont elle dispose déjà. Le comptable pourrait également vendre des biens saisis, confisqués ou retenus lors de constats d'infractions douanières et affecter les sommes correspondantes au paiement des taxes dues, après avoir laissé un délai minimal de deux mois au débiteur, spécialement informé du projet de cession – ce dernier pouvant ainsi éviter la cession du bien confisqué s'il a, dans l'intervalle, réglé sa créance douanière. Cette procédure ne paraît pas porter une atteinte excessive aux droits des redevables, dès lors qu'ils peuvent, en réglant les sommes qui leur sont réclamées, conserver la propriété des biens saisis, et contester la décision devant le juge de l'exécution la décision de l'administration sur le fond.

Le **paragraphe III** de l'article complète ce dispositif, destiné à faciliter le recouvrement de ses créances par l'administration des douanes, en insérant au sein du LPF un nouvel article L. 263 B, qui crée une **procédure d'avis de saisie spécifiquement pour les contributions indirectes**.

Cette procédure pourra être engagée pour les sommes, dues par des redevables au titre de condamnations ou transactions en matière de contributions indirectes. Elle débutera par la notification par l'administration d'un avis de saisie, qui sera adressé en même temps au redevable de la taxe non acquittée et aux tiers détenteurs (personnes détenant des fonds pour son compte, ayant une dette envers lui ou lui versant une rémunération). Ces derniers auront l'obligation de sécuriser les fonds qu'ils détiennent pour un montant au moins égal aux sommes réclamées par l'administration. Ils devront verser ces sommes à cette dernière dans un délai de trente jours à compter de la réception de l'avis de saisie – tout retard les exposant au paiement de majorations au taux d'intérêt légal.

Il est précisé que les créances conditionnelles ou à terme pourront, si elles deviennent exigibles, donner lieu au versement des fonds correspondants, de même que les sommes versées par le redevable dans le cadre de contrats d'assurance rachetables. Par ailleurs, l'article prévoit que la saisie en matière de contributions indirecte emportera effet d'attribution immédiate à l'administration des sommes correspondantes, comme l'article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution le prévoit déjà en cas de saisie-attribution. En outre, la procédure de saisie pourra donner lieu à application des articles de ce même code relatifs à l'interdiction faite aux tiers de faire obstacle à la procédure (article L. 123-1), à l'obligation pour les banques de déclarer le solde des comptes du débiteur au jour de la saisie (article L. 162-1) et à l'obligation pour la banque concernée de laisser à la disposition du débiteur, s'il s'agit d'une personne physique et dans les limites du solde créditeur des comptes bancaires, une

« *somme à caractère alimentaire* » égale au montant forfaitaire, pour un allocataire seul, ouvrant droit à la perception du revenu de solidarité active (article L. 162-2).

Par ailleurs, il est indiqué que, si le destinataire de l'avis de saisie ne dispose pas des fonds qui lui sont réclamés (indisponibilité qui peut provenir notamment d'une précédente saisie pratiquée par un autre créancier ou d'une indisponibilité légale, par exemple en cas de cession d'un fonds de commerce), il doit en avertir le comptable dès la réception de l'avis – c'est-à-dire dans les plus brefs délais. Le destinataire de l'avis de saisie ne pourra se soustraire à l'exécution de celui-ci en cas de contestation de la procédure de saisie ou de la créance elle-même, sauf si le juge saisi décide qu'il y a lieu d'interrompre cette procédure de saisie. En fonction de la décision rendue par le juge sur le déroulement de la procédure de saisie, le comptable pourra être conduit à suspendre la saisie et à rembourser au redevable les sommes dues. Ces possibilités d'obtenir la mainlevée de la procédure de saisie des biens et sommes du redevable apparaît nécessaire à la préservation du rôle des juridictions et du droit de propriété ; elle peut, en particulier, constituer une garantie importante et concrète pour les redevables de bonne foi ou en situation matériellement très difficile.

Enfin, le **paragraphe II** de l'article relève de la simple coordination, puisqu'il tire les conséquences de la création de l'avis de saisie en matière de contributions indirectes, en mentionnant ces avis dans la liste des actes administratifs qui sont dispensés de la signature de leur auteur, en application de l'article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration (ces actes devant tout de même comporter les nom, prénom et qualité de l'agent, ainsi que la mention du service administratif dont il relève). Les avis à tiers détenteur figurent déjà dans la liste de ces actes dispensés de signature.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

Cet article ne devrait **pas avoir d'impact budgétaire direct**.

Il regroupe toutefois des aménagements et compléments législatifs qui, s'agissant de l'élargissement du droit de communication reconnu à l'administration des douanes ou de la création d'une nouvelle procédure d'affectation fiscale, sont de nature à mieux sécuriser le recouvrement par la DGDDI des contributions indirectes. De même, la mise en place d'intérêts de retard pour l'acquittement par les redevables des taxes nationales relevant du code des douanes devrait **accélérer la perception par l'État des recettes correspondantes**.

Grâce à ces changements, les cas où les redevables de ces impositions parviennent à échapper, temporairement ou durablement, à leur paiement devraient avoir tendance à diminuer, ce qui pourrait ainsi conduire à un accroissement des recettes destinées à l'État et à la sécurité sociale. Il ne paraît malheureusement pas possible d'évaluer par avance le montant de ces gains de

recettes. La Rapporteuse générale ne dispose pas davantage, à ce stade, d'informations portant les gains d'efficience que cet article pourrait rendre possibles dans l'activité des services douaniers impliqués dans le recouvrement de ces taxes.

Par ailleurs, les **effets économiques de ces divers changements procéduraux devraient rester assez limités, tout en étant positifs.**

Ainsi, la possibilité offerte aux entreprises d'adresser d'abord au comptable, puis au juge de l'exécution, selon une procédure et des délais clairement définis, leurs contestations relatives au recouvrement forcé en matière douanière, permettra de dissiper le flou juridique qui caractérise actuellement ces contentieux ; la sécurité juridique des entreprises concernées s'en trouvera renforcée, ce qui pourra les aider à envisager plus sereinement leur activité économique future. De même, la simplification des modalités permettant à l'administration douanière de recouvrer ses créances, grâce à la nouvelle procédure d'affectation fiscale, permettra de mettre fin plus rapidement à l'immobilisation des biens ainsi retenus par l'administration – les entreprises récupéreront ainsi plus vite des biens susceptibles d'être utilisés dans leurs activités productives.

Enfin, la possibilité pour certains redevables de contributions indirectes de bénéficier de remises sur leurs pénalités financières, lorsque leur comportement et leur situation économique le justifient, introduira dans la gestion du recouvrement forcé de ces taxes par la DGDDI une certaine souplesse. Cette possibilité devra certes être utilisée avec mesure et discernement par l'administration des douanes, pour éviter tout sentiment d'arbitraire ou d'impunité parmi les redevables en infraction. Une telle souplesse, déjà prévue en matière de droits de douanes, pourrait néanmoins avoir pour intérêt de ne pas exposer à des difficultés économiques excessives des entreprises qui auraient commis de simples erreurs – l'évaluation préalable de l'article évoquant le cas de « *redevables fragiles économiquement* ».

*

* *

La commission adopte l'article 18 sans modification.

*

* *

Article 19

Sécurisation des démarches douanières des redevables

Cet article propose, pour clarifier et simplifier les règles applicables aux démarches douanières des redevables pour les droits et taxes relevant du code des douanes, de procéder à deux changements, qui concernent respectivement une série d'articles du code des douanes et l'article 1800 du code général des impôts (CGI).

Il s'agit, en premier lieu, de soumettre à partir du 1^{er} janvier 2017 à un régime contraventionnel, et non plus délictuel, les infractions douanières qui portent sur des marchandises « *fortement taxées* », à l'exception des infractions relatives aux produits du tabac, qui demeureront des délits.

Par ailleurs, il est prévu qu'à compter de la même date, les peines planchers, déjà supprimée en 2013 pour les droits et taxes relevant du code des douanes, le seront également pour les contributions indirectes qui relèvent du CGI – ce qui est en phase avec les évolutions du droit commun déjà décidées en matière de pouvoir d'appréciation des magistrats.

Exemples

1^{er} cas : une entreprise importatrice de tuyaux en acier fabriqués en Chine (soumis à un droit de 81 % au titre de mesures anti-dumping, donc « fortement taxés »), a faussement déclaré aux services douaniers qu'ils étaient importés de Corée du Sud, pour éviter d'acquitter ces droits élevés. Elle s'expose actuellement, pour cette infraction, considérée comme un délit, à une peine de trois ans de prison, s'ajoutant à une amende (allant jusqu'à deux fois la valeur de la marchandise) et à la confiscation des marchandises, du moyen de transport et du produit de l'infraction. Avec le changement proposé, cette infraction ne sera plus un délit mais sera punie, en tant que contravention douanière de troisième classe, par une amende de 150 à 1 500 euros, s'ajoutant à la confiscation des marchandises.

2^e cas : une entreprise vendant de l'eau minérale naturelle en bouteille, dont les livraisons sont soumises chaque mois au droit spécifique sur les boissons non alcoolisées (au taux de 0,54 euro par hectolitre), a commis une erreur matérielle dans sa déclaration mensuelle de quantités de ces boissons livrées, en mentionnant une livraison de 5 000 hectolitres au lieu de 50 000 hectolitres. Elle n'a donc payé que 2 700 euros de taxe, au lieu de 27 000 euros : le montant des droits fraudés est donc de 24 300 euros. Elle s'expose non seulement à une amende de 15 à 750 euros, et à la confiscation des biens liés à l'infraction, mais aussi à une pénalité financière comprise entre une et trois fois le montant des taxes fraudées, donc de 24 300 à 72 900 euros. Actuellement, même lorsque les circonstances particulières plaident en faveur de l'auteur de l'infraction, le tribunal ne peut, en raison du minimum prévu par la loi, prononcer une pénalité inférieure au tiers de 24 300 euros, soit 8 100 euros (et 12 150 euros en cas de récidive dans l'année), en plus de l'amende. La réforme propose de rétablir entièrement la liberté de fixation de la pénalité financière par les magistrats judiciaires, y compris pour décider d'un montant pouvant être inférieur au plancher actuel.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE RÉPRESSION DES INFRACTIONS DOUANIÈRES QUI EST ACTUELLEMENT DÉLICTUELLE OU CONTRAVENTIONNELLE SELON LE DEGRÉ DE TAXATION DES MARCHANDISES

Les infractions douanières qui concernent des « *marchandises fortement taxées* », définies depuis 1969 ⁽¹⁾ par l'article 7 du code des douanes comme celles qui sont taxées à plus de 20 % de leur valeur, sont actuellement des délits, alors que des infractions de même nature, lorsqu'elles concernent les autres marchandises (taxées à moins de 20 %), ne constituent que des contraventions.

Ainsi, en application de l'article 414 du code des douanes, l'importation ou l'exportation sans déclaration de marchandises prohibées, mais aussi de marchandises « *fortement taxées* », tout comme la contrebande de ces produits, sont « *passibles d'un emprisonnement de trois ans* » qui s'ajoute aux amendes et

(1) Article 9 de la loi n° 68-1247 du 31 décembre 1968 portant réforme de l'expertise douanière et modifiant diverses dispositions du code des douanes.

aux peines de confiscation des moyens de transport ou objets utilisés pour frauder, ou qui en sont le produit.

Cette notion de marchandises fortement taxées, en l'état de notre fiscalité, concerne la plupart des carburants, alcools et tabacs. Elle figure également dans une série d'autres articles du code des douanes :

– à son article 338, qui concerne la nullité de certaines saisies de produits ayant dépassé un bureau des douanes à l'affichage non conforme ⁽¹⁾ ;

– à ses articles 412, 414, 418, 421, 424, 429 et 434, qui concernent les contraventions douanières de troisième classe, les délits douaniers de première classe, la contrebande, les importations et exportations sans déclaration et les exceptions temporaires à l'application des peines de confiscation pour les bureaux des douanes dont l'ouverture est récente.

Le régime délictuel étant plus sévère (possibilités de peines d'emprisonnement) et plus lourd que le régime contraventionnel, il existe donc une importante différence de traitement entre marchandises pour la répression des infractions douanières.

B. DES PÉNALITÉS FINANCIÈRES DONT LA DIMINUTION PAR LES TRIBUNAUX DEMEURE CONTRAINTE UNIQUEMENT POUR CERTAINES CONTRIBUTIONS INDIRECTES

L'article L. 235 du livre des procédures fiscales (LPF) donne compétence aux tribunaux correctionnels pour prononcer les condamnations qui sanctionnent les infractions en matière de contributions indirectes. Lorsque la sanction encourue est une peine d'amende (lesquelles sont comprises entre 15 et 750 euros en application de l'article 1791 du CGI ⁽²⁾), les tribunaux généralement moduler son niveau, en décidant un montant qui pourra être inférieur à celui qui est encouru par la personne poursuivie.

Cette possibilité est offerte :

– en matière douanière depuis 2013 ⁽³⁾, en application de l'article 369 du code des douanes, pour tenir compte de « *l'ampleur et [de] la gravité de l'infraction commise, ainsi [que de] la personnalité de son auteur* » ;

(1) L'article 48 du code des douanes dispose que l'administration des douanes doit « faire apposer sur la façade de chaque bureau, en un endroit très apparent, un tableau portant ces mots : " Bureau des douanes françaises " ».

(2) L'article 1791 ter du code général des impôts prévoit toutefois que ces montants sont majorés pour la répression de la fabrication, de la détention, de la vente et du transport illicites de tabac : dans ce cas, l'amende doit être comprise entre 15 et 750 euros.

(3) Article 40 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

– et en matière pénale depuis 2014 ⁽¹⁾, en application de l'article L. 132-20 du code pénal, pour tenir compte « *des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction* ».

Toutefois, cette souplesse dans la détermination du montant de l'amende n'est pas offerte aux tribunaux correctionnels en matière de contributions indirectes, car, depuis 2008 ⁽²⁾, l'article 1800 du CGI interdit au tribunal de prononcer, même pour tenir compte de l'ampleur et de la gravité de l'infraction commise, des amendes ou pénalités inférieures au tiers de la pénalité encourue (et à la moitié de celle-ci si l'auteur a récidivé dans un délai d'un an).

Il existe donc actuellement une nette différence dans le pouvoir d'appréciation laissé au juge pour la répression des infractions, selon qu'elles concernent des infractions aux dispositions du code des douanes ou du CGI, sans que cela repose sur une volonté exprimée par le législateur ou une raison particulière.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

D'une manière générale, la lutte contre la fraude en matière de contributions indirectes dont la gestion relève de l'administration des douanes met en jeu des sommes importantes. Ainsi, selon les informations communiquées par le secrétariat d'État chargé du budget, les droits redressés par la DGDDI en matière de contributions indirectes ont globalement progressé entre 2012 et 2015, passant de 39 à 50,4 millions d'euros (dont 43,2 millions d'euros concernent les droits sur les alcools et les autres boissons).

L'existence de deux régimes répressifs distincts, contraventionnel et délictuel, selon que les marchandises sont taxées à moins de 20 % ou non, est une source de complexité et ne paraît fondée sur aucune raison convaincante aujourd'hui. En outre, il peut être excessif de sanctionner comme un délit des situations pouvant résulter de simples erreurs commises par les redevables.

Toutefois, cette situation peut être considérée différemment dans le cas particulier des produits du tabac, soumis à des droits de consommation qui devraient rapporter à la sécurité sociale environ 11,4 milliards d'euros en 2016. En effet, ces importantes recettes sont amoindries par l'existence d'un marché parallèle qui pourrait représenter jusqu'à 25 % des ventes et comporte une part légale (telle que les achats transfrontaliers par des particuliers sans finalité commerciale), mais aussi une part illégale – la vente de produits issus de la contrefaçon ou de la contrebande. Dans ce domaine spécifique, pour lutter contre des trafics de produits dangereux qui peuvent être liés au financement du grand banditisme, voire du terrorisme, il demeure satisfaisant de sanctionner les

(1) Article 3 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

(2) Article 69 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

infractions douanières comme des délits plutôt que comme de simples contraventions, car leur ampleur et les conséquences économiques et sociales sont plus importantes. En outre, contrairement à la tendance observée en matière d'alcools, la valeur des saisies effectuées dans le cadre de la lutte contre la contrebande de tabac a nettement augmenté entre 2012 et 2015, le nombre de délits en matière de tabac étant également en progression.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉLITS DOUANIERS ET DE LA VALEUR DES SAISIES
D'ALCOOL ET DE TABAC ENTRE 2012 ET 2015**

Année	2012	2013	2014	2015
Nombre de délits douaniers	45 657	52 377	52 347	48 836
dont nombre de délits portant sur les produits du tabac	2 273	2 167	2 298	2 387
Valeur des saisies d'alcools (en millions d'euros)	2,33	1,05	0,39	0,83
Valeur des saisies de tabac (en millions d'euros)	78,48	86,45	89,32	203,98

Source : secrétariat d'État chargé du budget.

Par ailleurs, même si la Rapporteuse générale ne dispose pas de chiffres permettant de comparer le coût de gestion, pour les services de l'État, d'un régime délictuel par rapport à un régime contraventionnel, il est probable que le coût de ce dernier est nettement plus faible. En outre, une contravention pouvant généralement être sanctionnée plus simplement et rapidement qu'un délit, et le délai de prescription des délits (six ans) étant deux fois plus long que celui des contraventions (trois ans), le régime contraventionnel a l'avantage de réduire la durée pendant laquelle les redevables de ces taxes peuvent être placés dans une situation d'incertitude financière.

Enfin, s'agissant des « peines planchers » ou sanctions minimales en matière de recouvrement contentieux des contributions indirectes, il paraît peu cohérent et peu « lisible » pour les redevables de ces taxes de maintenir l'application d'un encadrement du pouvoir d'appréciation du juge qui n'a plus d'équivalent pour les taxes qui relèvent du code des douanes. En outre, le recouvrement des différentes taxes mettant dans les deux cas en jeu des agents de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la différence de traitement juridictionnel apparaît d'autant moins facile à comprendre.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Le **paragraphe I** de l'article vise à renforcer la cohérence du code des douanes en matière de régime applicable à la répression des infractions douanières. Ainsi, **à part** pour les infractions qui concernent les produits du **tabac**, pour lesquels le **régime délictuel** actuel **continuerait** à s'appliquer, **toutes ces infractions constitueraient des contraventions** à compter du 1^{er} janvier 2017 – la fixation de cette date d'application résultant du paragraphe IV de l'article.

La nécessité de procéder à ce changement nécessite non seulement d'abroger l'article 7 du code des douanes, qui définit cette notion de « *marchandises fortement taxées* », mais aussi, par coordination, de retoucher ponctuellement la rédaction des articles 338, 412, 414, 418, 421, 424, 429 et 434 de ce même code, pour que la notion n'y figure plus.

Le **paragraphe III** de l'article rend ce changement applicable également dans les collectivités ultramarines dont le statut prévoit qu'elles sont régies par le principe dit de « spécialité législative », qui signifie que le droit commun des lois et règlements n'y est pas applicable de plein droit, mais uniquement lorsque le législateur l'a spécialement prévu. Les collectivités concernées par cette application sont les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, le **paragraphe II** de l'article modifie l'article 1800 du CGI afin de **supprimer les seuils planchers** empêchant actuellement les tribunaux correctionnels de prononcer, pour le contentieux des **contributions indirectes**, des amendes ou pénalités financières inférieures au tiers du montant encouru (ou à la moitié du montant encouru en cas de récidive).

Cette modification, applicable à compter du 1^{er} janvier 2017 comme le précise le **paragraphe IV**, permettra à la fois de renforcer le pouvoir d'appréciation des juges pour tenir compte de l'ampleur et de la gravité de l'infraction et d'aligner les règles applicables dans ce domaine sur celles qui existent déjà depuis 2013 en matière douanière.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

Cet article pourrait avoir, indirectement, un impact légèrement négatif sur le budget de l'État, du fait d'un amoindrissement des recettes issues des pénalités financières décidées dans le cadre du recouvrement contentieux des contributions indirectes prévues par le CGI. Toutefois, il ne paraît pas possible d'évaluer un tel impact, car il dépendra du nombre d'affaires pour lesquelles les tribunaux seront conduits à infliger aux redevables des pénalités financières inférieures dans le cadre des actuels « seuils planchers ».

Sur le plan économique, l'impact devrait également être très limité, la mesure conférant seulement davantage de visibilité juridique aux personnes exposées à ces sanctions ou pénalités financières, ce qui est positif.

Toutefois, la suppression des seuils planchers pourrait, dans le cas particulier des produits du tabac, avoir pour effet pervers d'être interprétée par les redevables exposés à des pénalités financières comme un signe d'affaiblissement de la loi. Dans la mesure où la vente en contrebande de produits du tabac porte préjudice tant à la santé qu'aux finances publiques, il pourrait être préférable de prévenir ce risque en maintenant des seuils planchers pour cette catégorie spécifique de produits.

*

* *

La commission adopte l'article 19 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 19

**Instauration d'une déclaration automatique par les plateformes en ligne
des revenus perçus par leurs utilisateurs**

La commission examine, en discussion commune, les deux amendements identiques CF 3 de M. Pascal Cherki et CF 207 de M. Joël Giraud, ainsi que l'amendement CF 86 de M. Charles de Courson.

M. Pascal Cherki. Il s'agit d'un chantier qui prendra plusieurs années : appréhender l'émergence de la location touristique meublée, popularisée par le site Airbnb. Elle recoupe des réalités diverses. Il y a le cas du particulier qui loue son appartement pour une quinzaine de jours pour financer ses vacances. Il y a également celui de propriétaires d'appartements qu'ils destinaient à leurs enfants mais que ces derniers n'occupent pas, et qu'ils préfèrent proposer à la location touristique plutôt de les mettre sur le marché de la location, ce qui peut poser des problèmes en zones tendues. Mais il y a aussi maintenant des fonds d'investissement ou des sociétés foncières qui se sont constitués et qui achètent beaucoup d'appartements en zones tendues pour les consacrer à la location meublée touristique. Cela se développe à Paris, à l'instar de ce qui s'est passé à Barcelone ou à Lisbonne.

À terme, cette évolution pose un problème car elle peut modifier l'offre locative et entraîner des réactions assez violentes des collectivités qui souhaitent loger leurs habitants. Dans les villes touristiques, cependant, ce type de location répond aussi à une demande – cela nous renvoie au débat que nous avons eu à propos d'Uber et des taxis. Si cette offre se développe, c'est aussi parce que pour des familles de quatre ou cinq personnes, il revient moins cher de louer un appartement que des chambres d'hôtel.

Il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur, mais de chercher des équilibres afin que le marché locatif pour les particuliers ne soit pas déstabilisé et que la concurrence reste loyale entre ce type d'activité et les hôtels, dont les emplois ne sont pas délocalisables. Les pouvoirs publics doivent réunir l'ensemble des partenaires pour organiser et réguler ce marché.

Dès lors que cette activité génère des revenus, ceux-ci doivent être traités comme tous les autres. Il faut donc que l'administration fiscale en ait connaissance. Puisqu'il existe des plateformes en ligne, cet amendement a pour

objet d'instituer pour ces dernières une obligation de déclaration automatique sécurisée des revenus de leurs utilisateurs à l'administration fiscale.

Certes, cette mesure peut être compliquée à mettre en œuvre, et le ministre nous a dit qu'il avait avancé sur ce sujet. Je représente néanmoins cet amendement car je veux que le débat ait lieu. Les pouvoirs publics doivent réfléchir à l'organisation de cette activité. Encore une fois, il n'est pas question d'interdire quoi que ce soit, mais d'appliquer le droit commun et de ne pas créer de distorsion.

Mme la Rapporteuse générale. Vous avez déposé cet amendement en séance lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2017, et vous l'avez retiré, concluant que la discussion reviendrait l'an prochain. Vous avez accéléré quelque peu le processus !

La mesure que nous avons votée l'an dernier vient d'entrer en vigueur. Le ministre a donné en séance quelques éléments chiffrés sur les contrôles qui ont été opérés en application du droit de communication non nominatif, et les premières remontées.

Je m'en tiens donc à la position que nous avons adoptée il y a deux semaines.

M. Joël Giraud. Ces plateformes posent de plus en plus de problèmes. Je l'avais fait observer à propos d'un amendement sur la perception de la taxe de séjour, adopté par cette commission mais repoussé en séance publique.

Nous n'arrivons plus en effet à percevoir la taxe de séjour dans les collectivités à cause de ce système. Il s'agit encore une fois d'équité : il y a loin de la plateforme qui organise l'échange de perceuses à celle qui commercialise des biens et qui réalise un chiffre d'affaires nettement supérieur à beaucoup de PME et qui, elles, respectent leurs obligations de déclarations de revenus.

Ce sujet doit être débattu, comme le préconisait d'ailleurs dans son rapport notre collègue Pascal Terrasse. Voter cet amendement est la meilleure manière de s'en assurer.

M. Charles de Courson. Mon amendement est plus modéré que les deux précédents, mais l'idée est identique. La rédaction que je propose ne fait qu'autoriser l'administration fiscale à demander une transmission automatique, avec une récapitulation annuelle des revenus par personne. Certaines utilisent en effet plusieurs plateformes, le système est donc comparable au bulletin de recouplement lorsqu'un salarié a plusieurs employeurs.

Cet amendement permettra à l'administration fiscale de commencer à recueillir ces informations, quitte à fixer un seuil. Il n'est peut-être pas nécessaire de prévoir cette obligation pour les petites sommes.

M. le président Gilles Carrez. Je soutiens l'amendement de Pascal Cherki, car il y a un vrai problème, notamment dans l'immobilier. Madame Rabin, dans le rapport que vous aviez rédigé avec Eric Woerth, voilà deux ans, vous aviez déjà proposé la déclaration des revenus à l'administration fiscale, c'était même l'une de vos préconisations les plus fortes. Mais le Gouvernement ne l'a pas suivi.

Or les locations par l'intermédiaire d'Airbnb ne donnent pas lieu à déclaration de revenus, et les revenus inférieurs à 23 000 euros ne sont pas soumis à cotisations sociales. Cela engendre une distorsion de concurrence massive qui aura des effets sur l'emploi en entraînant des faillites à répétition dans l'hôtellerie.

Nous en arrivons à un stade où des procédures de déclaration à l'administration fiscale sont nécessaires. Charles de Courson propose que dans un premier temps, l'administration ait la simple faculté de demander. Pour ma part, je comprends que Pascal Cherki n'attende pas l'année prochaine pour discuter à nouveau de cet amendement, car il devient urgent de rendre cette déclaration obligatoire.

M. Patrick Ollier. Je soutiens les amendements de MM. Cherki et Giraud, qui me semblent très judicieux. Celui proposé par Charles de Courson n'est pas suffisamment contraignant, à mon sens. Il s'agit de bon sens, de rationalisation et d'efficacité.

M. Pascal Cherki. Nous sommes tous d'accord : il faut égaliser les conditions de la concurrence et traiter tous les contribuables de la même manière.

Pour autant, ces locations touristiques meublées ont aussi une utilité. Je suis député de la nation, élu d'une grande capitale touristique, et je ne méconnaiss pas les carences dans la gamme hôtelière qui expliquent que des familles préfèrent louer des appartements.

Mon objectif n'est pas de faire disparaître ce nouveau système, mais d'organiser le marché. Nous, parlementaires, faisons notre travail. Il revient au Gouvernement de réunir l'ensemble des acteurs de la profession pour réguler. Les acteurs y sont prêts, au moins les fédérations hôtelières et les plateformes hôtelières françaises – les plateformes étrangères telles qu'Airbnb ont quelques réticences, mais elles y viendront. Ils demandent qu'on les aide à organiser un dialogue national afin de trouver le point d'équilibre. C'est une démarche intelligente.

Le ministre nous avait dit qu'il n'avait pas de désaccord de principe sur les déclarations automatiques sécurisées, mais que l'administration n'était pas en mesure de les mettre en œuvre. C'est la raison pour laquelle j'avais retiré cet amendement. Je le présente à nouveau tout en sachant que nous ne pouvons pas exiger du Gouvernement qu'il l'applique tout de suite puisqu'il devra organiser les procédures administratives adéquates.

Mme Monique Rabin. Je suis toujours ennuyée de paraphraser ce qui a déjà été dit. Oui, nous avons proposé cette mesure il y a déjà deux ans, et au cours de cette période le problème a pris une ampleur considérable. Le monde politique n'a pas suffisamment conscience de la vitesse à laquelle évolue la société.

Dans notre rapport sur la fiscalité des hébergements touristiques, nous avons pris l'exemple d'Airbnb, qui a commencé à s'étendre, en France, en Alsace et y a causé beaucoup de difficultés. C'est la région parisienne qui est maintenant frappée. Il faut trouver une solution. Adoptons cet amendement.

Le Gouvernement a réuni les différents acteurs ; j'ai participé à ces tables rondes, organisées notamment par M. Laurent Fabius dans le secteur du tourisme. Beaucoup de choses ont évolué. Il faut poursuivre dans cette voie et adopter l'amendement de Pascal Cherki. Soyons attentifs cependant aux toutes petites plateformes françaises qui auront des difficultés à faire de telles déclarations. Nous aurons en tout cas un débat dans l'hémicycle. Dommage que nous ayons perdu deux ans !

Mme Bernadette Laclais. Nous avons débattu de cette question il y a à peine quarante-huit heures dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), et nous avons essayé de trouver un point d'équilibre. La situation est compliquée pour nos territoires. Je suis élue d'une circonscription de montagne, et je dois reconnaître que ces plateformes permettent aussi de lutter contre les volets clos. Nous avons besoin de cette économie pour mettre les gens en relation et favoriser la location des biens.

Néanmoins, nous ne pouvons pas accepter ces distorsions de concurrence, qui risquent de décourager ceux qui travaillent dans l'économie traditionnelle. En outre, il faut éviter un retour à l'économie dissimulée, sans aucune déclaration.

Ces amendements permettent de discuter des solutions à apporter. En tout état de cause, nous ne devons pas laisser penser que le législateur baisse les bras et renonce à mettre en œuvre des dispositifs de régulation. Ainsi, le débat sur la taxe de séjour a eu lieu, et les plateformes françaises commencent aujourd'hui à la collecter. Nous avons commencé avec une station de sports d'hiver, et la pratique se généralise. Nous ne pouvons rester insensibles à l'appel qui nous est lancé par l'économie traditionnelle, et nous devons avancer sur cette question.

M. le président Gilles Carrez. Madame Laclais, le PLFSS prévoit une exonération de l'obligation d'affiliation au Régime social des indépendants (RSI) en deçà de 23 000 euros de revenus liés à des locations. Mais en y réfléchissant, 23 000 euros représentent quelque 300 nuits de location d'une chambre d'hôtel à 76 euros ! Cette comparaison permet de montrer l'ampleur de la distorsion de concurrence.

Mme Bernadette Laclais. Certes, monsieur le président, mais ce ne sont pas les tarifs pour une semaine dans une station de sports d'hiver ! Les choses sont un peu plus compliquées. Le PLFSS prévoit un seuil de revenus, et un abattement

à 87 %. Je trouve intéressante la manière dont nous avons répondu à la nécessité de déclaration.

M. le président Gilles Carrez. Mais je veux dire qu'entre les charges fiscales – impôt sur le revenu et TVA – et les charges sociales, nous aboutissons à des distorsions de concurrence insupportables, alors que le problème s'amplifie.

M. Christophe Castaner. Nous avons parfois le travers de vouloir réguler à outrance les nouveaux modes de gestion et de commercialisation selon l'adage bien connu : « Les Américains inventent, les Chinois copient et les Français régulent. » Ici, ce n'est clairement pas le cas. Cet amendement porte sur un principe de bon sens qui doit être un absolu pour la fiscalité : celui de la transparence. Or ces nouvelles procédures facilitent l'opacité.

Il existe des régimes fiscaux avantageux pour les meublés touristiques et des exonérations sont possibles, il est ici question de transparence. Autant Joël Giraud peut évoquer la question des meublés en montagne, autant je peux parler d'un phénomène que l'on commence à retrouver dans les territoires ruraux un peu haut de gamme d'un point de vue touristique : l'augmentation du nombre de pavillons à finalité de résidence secondaire, alors que nous avons connu la tendance inverse.

Aujourd'hui, il y a un enjeu financier, alors qu'un avantage fiscal est retiré de l'absence de déclaration. Il en résulte un gel des capacités d'hébergement en faveur de la résidence touristique qui bénéficie de cette exonération fiscale de fait. Cet amendement va dans le bon sens, car il permet d'assurer la transparence, indispensable en matière fiscale.

M. Razzy Hammadi. Je tiens à rappeler un élément qui me semble absent de nos discussions. Je connais bien le sujet car j'ai longtemps travaillé avec l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie et le Syndicat national des hôteliers restaurateurs cafetiers traiteurs, notamment pour obtenir réparation des plateformes de réservation en ligne, car un vide juridique important permettait un véritable racket sur les commissions. Nous avons bien travaillé sur ce point, notamment avec l'Autorité de la concurrence.

Mais nous envisageons toujours ces débats à l'aune d'une situation locale. Je suis désolé, mais si ces sites ont du succès, par exemple en première et en deuxième couronne parisienne, c'est parce que pendant des années, l'industrie hôtelière a préféré réaliser des marges importantes avec des hôtels trois étoiles dans Paris *intra-muros* plutôt que de développer une offre à l'échelle du Grand Paris. En outre, selon les territoires, on ne parle pas de la même chose et ni des mêmes revenus.

Enfin, soyons attentifs à ce que nous votons : nous avons instauré il y a un an une déclaration obligatoire auprès du maire. Je suis d'accord pour instaurer la transparence à l'égard de l'administration fiscale, mais pourquoi à l'égard du maire ?

Mme Bernadette Laclais. Pour percevoir la taxe de séjour !

M. Jean-Louis Gagnaire. Il y a un consensus, car ce phénomène ne concerne pas que Paris et la région parisienne. Il est vrai que ce système permet de satisfaire des besoins qui ne le sont pas par ailleurs, du fait des carences hôtelières. Mais en tant qu'adepte de la concurrence libre et non faussée – c'est un principe de base de l'économie et ceux qui prétendent le contraire se trompent complètement –, je considère que tout le monde doit être placé sur un pied d'égalité, d'autant que ces nouveaux systèmes peuvent nuire.

La difficulté sera d'identifier les personnes qui procèdent à ce type de locations, car elles n'ont pas d'identifiant fiscal. Mais puisqu'il existe un consensus entre nous – tellement rare en cette période préélectorale ! – saisissons l'occasion d'envoyer un signal très important pour l'administration.

M. Charles de Courson. C'est la mise en œuvre qui posera en effet problème, c'est pourquoi je proposais un système optionnel. Mais je suis disposé à me rallier aux amendements de MM. Cherki et Giraud.

L'amendement CF 86 est retiré.

La commission adopte les amendements identiques CF 3 et CF 207 (amendement 238).

*

* *

Article additionnel après l'article 19

Recouvrement par les douanes de taxes affectées à certains centres techniques industriels dues sur les produits importés

La commission est saisie de l'amendement CF 102 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Cet amendement est défendu.

Mme la Rapporteuse générale. Les trois taxes créées par l'article 137 de la loi de finances pour 2016 et figurant aux G, H et I de l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003, sont affectées à des centres techniques qui en assurent le recouvrement. Je suis favorable à votre proposition consistant à ce que, pour les produits importés, le recouvrement soit assuré par les douanes.

La commission adopte l'amendement CF 102 (amendement 239).

*

* *

Après l'article 19

Elle examine l'amendement CF 125 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'article 37 de la loi de finances rectificative pour 2015 visait à soumettre les entreprises à un examen périodique de sincérité (EPS) de leur comptabilité réalisé par des organismes de gestion agréés (OGA). Les modalités de cet examen et la nature des pièces justificatives à fournir ont été précisées par un décret du 11 octobre 2016.

L'ensemble de la profession comptable s'est opposé, avant les débats parlementaires, à la mise en place de cet examen, au motif que les dispositions en vigueur étaient largement suffisantes pour que les OGA puissent exercer leurs missions et en assurer l'efficacité, que ce nouveau dispositif générerait une surcharge de travail et un coût supplémentaire pour les entreprises, les experts-comptables et les OGA, et qu'aucune étude d'impact n'avait été diligentée.

Une phase d'expérimentation des modalités de l'examen périodique de sincérité a été engagée par la direction générale des finances publiques (DGFIP)

avec des cabinets d'expertise comptable et des OGA volontaires, afin de mesurer l'efficacité du dispositif. Cette période de test vient de s'achever et les conclusions sont éloquentes : les modalités de l'EPS sont trop lourdes, les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes de la DGFIP et disproportionnés par rapport au coût représenté par cet examen. La majorité des OGA n'a pas les moyens techniques et humains pour mettre en œuvre cet EPS et par conséquent, s'y oppose également.

Dans un objectif de simplification pour les entreprises, cet amendement propose de supprimer l'examen périodique de sincérité.

Mme la Rapporteuse générale. Je rappelle que l'examen périodique de sincérité avait été inclus dans un amendement de cinq pages que le Gouvernement avait déposé très peu de temps avant la séance, donc dans des conditions peu satisfaisantes. Cela dit, cet amendement rétablissait des avantages fiscaux pour les entreprises adhérentes à des OGA.

M. le président Gilles Carrez. Contrairement aux préconisations du rapport de la Cour de comptes.

Mme la Rapporteuse générale. Effectivement, monsieur le président : contrairement aux recommandations du rapport de la Cour des comptes examiné un an auparavant, qui avait donné lieu à trois amendements de votre part, votés par la commission des finances, mais sur lesquels le Gouvernement est revenu un an plus tard. Bien évidemment, qui dit avantage fiscal supplémentaire dit contrôle. Je ne comprends donc pas le sens de l'amendement CF 125. J'émetts donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article additionnel après l'article 19

Date d'application du dispositif de rapprochement des fichiers pour le recouvrement des taxes pour frais de chambre des métiers des micro-entrepreneurs

La commission est saisie des amendements identiques CF 130 de M. Charles de Courson et CF 236 de M. Éric Alauzet.

M. Charles de Courson. L'amendement CF 130 vise à clarifier la date d'application de la modification de l'article L.135 J du livre des procédures fiscales. En effet, la date d'application de ce dispositif particulier de rapprochement des fichiers doit s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2017 et non au 1^{er} janvier 2018, cette dernière date étant celle de l'entrée en application du dispositif général prévu par l'article 41 de la loi du 8 août 2016.

M. Éric Alauzet. L'amendement CF 236 est défendu.

Mme la Rapporteuse générale. Avis favorable.

La commission adopte les amendements identiques CF 130 et CF 236 (amendement 240).

*

* *

Article 20

ISF : clarification de la notion de bien professionnel

Cet article vise à apporter plusieurs précisions à deux dispositifs d'exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) liés aux fonctions et mandats du redevable dans une société :

– l'exonération totale des parts de sociétés bénéficiant du **régime des biens professionnels**, c'est-à-dire des sociétés dans lesquelles le redevable occupe une **fonction de direction** effective et rémunératrice et possède **25 % des droits de vote** ;

– l'exonération partielle des parts de sociétés détenues par les **salariés** ou les **mandataires sociaux** lorsqu'ils exercent dans cette société leur **activité principale**.

Tout en apportant davantage de cohérence entre ces deux volets, les modifications prévues par le présent article visent pour l'essentiel à définir manière plus précise :

– les modalités selon lesquelles les **critères de rémunération** seront appréciés pour l'application du régime des biens professionnels ;

– les modalités selon lesquelles l'exonération au titre des biens professionnels peut être limitée à la fraction du patrimoine social de la société nécessaire à son activité ;

– la notion d'**activité principale** qui permet l'application de l'exonération prévue pour les mandataires sociaux et les salariés ;

– les conditions dans lesquelles ce dernier régime s'applique en cas d'activités multiples.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'assiette de l'ISF est assortie de nombreux dispositifs d'exonération destinés à éviter que le principal impôt français sur le patrimoine ne pèse

excessivement sur l'investissement ou la détention, par le redevable, de son outil de travail :

– l'article 885 I *ter* exonère totalement d'ISF les titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises (PME) au sens du droit de l'Union européenne ;

– l'article 885 I *bis* prévoit une exonération partielle des titres d'une société soumise à un engagement collectif de conservation dit « pacte Dutreil » ;

– l'article 885 L prévoit une exonération totale d'ISF en faveur des personnes non-résidentes fiscales à raison de l'ensemble de leurs « *placements financiers* » ;

Deux dispositifs visent en outre spécifiquement à prendre en compte le lien entre le redevable et l'activité que celui-ci est susceptible d'exercer dans la société dont il détient les parts, en évitant ainsi de pénaliser la détention, par un redevable, de son outil de travail :

– les articles 885 N à 885 R du code général des impôts (CGI) prévoient le **régime des biens professionnels**, entraînant une exonération totale d'ISF ;

– l'article 885 I *quater* prévoit une exonération, à hauteur des trois quarts de leur valeur, des parts ou actions d'une société ayant une activité réelle ⁽¹⁾ dans laquelle le redevable exerce son activité principale en tant que **salarié ou mandataire social**.

A. LE RÉGIME DES BIENS PROFESSIONNELS

1. L'exonération applicable aux parts de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés

Sans exposer l'ensemble du régime des biens professionnels, il y a lieu, dans le cadre du présent commentaire, de détailler le volet de ce régime applicable à la **détention de parts de sociétés qui constituent, pour le redevable, un bien nécessaire à l'exercice de son activité** :

– l'article 885 O du CGI porte sur les conditions d'exonération des parts de **sociétés de personnes** soumises à l'impôt sur le revenu, dont le régime n'est pas modifié par le présent article ;

– l'article 885 O *bis* du CGI porte sur les conditions d'exonération des parts de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, modifié par l'alinéa 8 du présent article.

(1) C'est-à-dire une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, ce qui exclut de fait les activités financières ou patrimoniales.

S'agissant de ce dernier régime, les conditions posées par le CGI afin de contrôler la solidité du lien entre la détention des parts de société et la nécessité de cette détention pour l'exercice d'une activité sont **nombreuses, complexes et donnent lieu à une jurisprudence abondante.**

a. Le bénéfice de l'exonération suppose l'exercice d'une activité effective et rémunératrice au sein d'une société

Pour bénéficier, au titre du régime des biens professionnels, d'une exonération à raison de la détention de parts de société, l'article 885 O *bis* du CGI pose trois ensembles de conditions :

– le redevable doit exercer dans la société une **activité de direction**, c'est-à-dire qu'il doit être soit gérant (si c'est une société à responsabilité limitée ou une société en commandite simple), soit président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire (lorsqu'il s'agit d'une société par actions) ;

– le redevable doit en outre exercer ces fonctions de manière **effective** et donner lieu à une **rémunération normale** (critère de la rémunération normale). En outre, cette rémunération doit représenter **plus de la moitié des revenus** du redevable, cette condition étant une condition supplémentaire et non un critère d'application de la condition relative à la rémunération normale (critère de la rémunération majoritaire) ;

– le redevable doit **posséder au moins 25 % des droits de vote** attachés aux titres émis par cette société, directement ou par l'intermédiaire de son conjoint, d'un ascendant ou descendant, d'un frère ou d'une sœur.

L'article 39 de la première loi de finances rectificative pour 2011 ⁽¹⁾ a assoupli le seuil de détention de 25 % en prévoyant qu'il ne s'applique pas en cas d'augmentation du capital ; en pareil cas, le redevable doit toutefois :

– avoir respecté cette condition au cours des cinq années ayant précédé l'augmentation de capital ;

– posséder malgré tout 12,5 % des droits de vote après l'augmentation de capital ;

– faire partie d'un pacte d'associés représentant 25 % des droits de vote.

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

b. La combinaison des deux critères de rémunération est source d'une grande complexité

Outre le critère tenant à l'exercice d'une fonction effective, l'application du régime des biens professionnels dépend donc de deux critères tenant à la rémunération du redevable dirigeant :

- cette rémunération **doit être « normale »** ;
- elle doit représenter **plus de la moitié** des revenus à raison desquels l'intéressé est soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires, des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices agricoles et des bénéfices non commerciaux.

Le cumul de ces deux critères et le caractère très subjectif du premier a donné lieu, depuis plusieurs années, à une critique grandissante des redevables concernés ou de leurs représentants.

- **Un assouplissement des critères de rémunération en cas d'activités multiples**

L'article 39 de la première loi de finances rectificative pour 2011 précitée a prévu un ensemble de dispositions permettant d'assouplir l'application de ces critères de rémunération en cas d'activités multiples :

- si les parts détenues par une même personne dans plusieurs sociétés peuvent toutes bénéficier du régime des biens professionnels, cet article prévoit que chaque participation, prise isolément, doit satisfaire aux conditions posées par l'article 885 O *bis* ; **en particulier, cette disposition conduit donc à prévoir que le critère de rémunération « normale » doit être vérifié dans chacune des sociétés dont le redevable détient les parts ;**

- par dérogation, cet article 39 prévoit que le critère de la rémunération majoritaire est respecté **si la somme des rémunérations perçues par le redevable au titre de ses différentes fonctions de direction dans les différentes sociétés représente plus de la moitié de ses revenus ;**

- enfin, cet article 39 a prévu que, lorsque les différentes sociétés ont des activités soit similaires, soit connexes et complémentaires, la condition de rémunération normale s'apprécie au regard des fonctions exercées dans l'ensemble des sociétés dont les parts sont susceptibles de bénéficier du régime des biens professionnels.

Les assouplissements apportés par la première loi de finances rectificative pour 2011, s'ils étaient opportuns, n'ont pourtant pas suffi à épuiser les critiques concernant la complexité et la subjectivité de ces critères de rémunération.

- **Un cumul de deux critères de rémunération est source d'incertitude juridique**

Nos collègues Olivier Carré et Christophe Caresche, dans le rapport de la mission d'information consacrée aux investissements productifs de long terme ⁽¹⁾, préconisaient, d'une manière générale, plusieurs ajustements de la définition des biens professionnels.

S'agissant en particulier ces critères de rémunération, le rapport de la mission indique : « *Selon les professionnels entendus par la mission, cette notion de rémunération normale donne lieu à des grilles indicatives de la part de l'administration ; cette obligation de verser une rémunération normale ne permet pas au dirigeant de décider, si l'entreprise traverse une situation délicate, de ne plus se verser de salaire pendant quelque temps afin de reconstituer les marges financières de l'entreprise ou sa trésorerie.* »

De fait, l'application des critères de rémunération a donné lieu à plusieurs arrêts importants permettant d'apprécier leur portée :

– lorsque l'administration entend démontrer que la condition de rémunération normale n'est pas satisfaite, elle doit, si elle fait référence aux autres rémunérations perçues au sein de la société, préciser en quoi la rémunération n'est pas normale compte tenu des fonctions exercées (Cour de cassation, chambre commerciale, 21 janvier 2004, n° 02-11607) ;

– un arrêt de la cour d'appel de Douai du 20 octobre 2003 illustre en outre la démarche à mettre en œuvre : après une description circonstanciée des tâches, missions et responsabilités de la dirigeante qui exerçait les fonctions de président directeur général et de président du conseil d'administration de la société, l'arrêt retient pour caractériser le niveau anormal de la rémunération perçue que **cette dernière était très inférieure sur la période litigieuse à celle des directeurs salariés et était même inférieure à celle du responsable de magasin.**

- **La combinaison entre les critères de la fonction effective, de la rémunération normale et de la rémunération majoritaire aboutit à une comparaison asymétrique des revenus du dirigeant**

Tel que rédigé, le troisième alinéa de l'article 885 O *bis* du CGI prévoit de manière distincte que :

– les fonctions (de direction) doivent être effectivement exercées et donner lieu à une rémunération normale – ces deux critères cumulatifs devant faire l'objet d'une lecture combinée ;

(1) MM Olivier Carré et Christophe Caresche, L'investissement productif de long terme, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 3063, 16 septembre 2015.

– la rémunération majoritaire doit représenter plus de la moitié des revenus à raison desquels l'intéressé est soumis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires, des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices agricoles, des bénéfices non commerciaux et des revenus des gérants et associés mentionnés à l'article 62 du même code.

En pratique, le *Bulletin officiel des finances publiques-impôts (BOFiP-I)* fournit des précisions doctrinales démontrant une asymétrie entre les revenus à prendre en compte lorsqu'il s'agit de combiner ces différents critères :

– la prise en compte **des dividendes qui rémunèrent le capital investi** n'est pas possible pour l'appréciation du critère de la rémunération majoritaire. Toutefois, ils sont pris en compte pour apprécier le respect du critère de la rémunération normale « *à la double condition que l'importance de ces derniers contrebalance la faiblesse de la rémunération et que cette situation résulte de motifs économiques* » ;

– les revenus qui **ne proviennent pas d'une activité professionnelle ne sont pas retenus pour l'appréciation du respect du critère de la rémunération majoritaire** ; il s'agit notamment des revenus de capitaux mobiliers (RCM), des plus-values, des revenus fonciers, des pensions et rentes viagères ;

– toutefois, la rémunération reçue par le président du conseil de surveillance dans les sociétés anonymes à directoire – bien qu'imposable dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers – peut être retenue pour l'application de la condition de rémunération majoritaire dès lors qu'elle rétribue une activité effectivement exercée par le redevable au sein de ce conseil en qualité de président. **Cette rémunération sera donc prise en compte uniquement au numérateur de la comparaison pour l'appréciation du critère de rémunération majoritaire** ;

– par dérogation, les jetons de présence qui lui sont attribués ne peuvent être pris en compte au titre des revenus professionnels, dans la mesure où ils ne correspondent pas à une activité effective.

L'ensemble de ces asymétries fait l'objet d'une simplification par le présent article, qui tend à retenir le même champ au numérateur et au dénominateur, que ce soit pour l'appréciation de la rémunération normale ou de la rémunération majoritaire.

2. La correction de l'exonération lorsque le patrimoine social de l'entreprise comprend des éléments non nécessaires à son activité

Le principe du régime des biens professionnels est de permettre une exonération des seuls biens nécessaires à l'exercice, par le redevable ou l'un de ses proches, d'une profession exercée à titre principal.

Dans cette perspective, cette exonération ne saurait logiquement s'étendre à des biens ou des actifs non nécessaires à cette activité.

S'agissant du volet du régime des biens professionnels applicable aux titres de sociétés, il est donc nécessaire, pour l'administration, de pouvoir vérifier que l'actif de la société ne comprend pas des éléments qui y ont été logés uniquement pour éviter le paiement de l'ISF (excédents de trésorerie, yachts, biens immobiliers personnels, *etc.*).

À cet effet, l'article 885 *O ter* du CGI prévoit que **le régime des biens professionnels s'applique à la seule fraction de la valeur des parts correspondant aux éléments du patrimoine social nécessaires à cette activité** ⁽¹⁾.

S'agissant des titres de participation, il est précisé, dans le *BOFiP*, qu'ils doivent s'entendre d'une possession durable et utile à l'activité de l'entreprise, notamment parce qu'elle permet d'exercer une certaine influence dans la société émettrice des titres. À cet égard, il faut comprendre de cette précision que les titres sans droit de vote n'entrent pas dans cette catégorie.

À l'inverse, les titres acquis dans le cadre d'une offre publique d'achat ou d'échange ainsi que les titres ouvrant droit au régime fiscal des sociétés mères-filles sont présumés être considérés comme des titres de participation ; s'agissant du régime mère-fille, cette présomption pourrait cependant être remise en cause, dans la mesure où l'article 30 du présent projet de loi de finances rectificative met fin à l'exclusion du bénéfice de ce régime les titres sans droit de vote.

B. L'EXONÉRATION PARTIELLE DES PARTS DÉTENUES PAR LES SALARIÉS OU MANDATAIRES SOCIAUX

L'article 885 *I quater* du CGI prévoit, par ailleurs, une exonération d'ISF, applicable à la détention de parts de sociétés détenues par les salariés ou les mandataires sociaux de cette entreprise à hauteur des trois quarts de leur valeur.

1. Le bénéfice de l'exonération suppose l'exercice de son activité principale au sein de la société détenue par le redevable

L'article 885 *I quater* prévoit que cette exonération partielle est applicable à condition de respecter un ensemble de conditions :

– la société doit avoir une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ;

(1) L'article 885 *O quater* du même code précise, par ailleurs, que les parts de société ayant pour activité principale la gestion de leur propre patrimoine mobilier ou immobilier ne sont pas considérées comme des biens professionnels.

– le détenteur des titres doit exercer dans cette entreprise son **activité principale** comme **salarié ou mandataire social** ;

D’après le *BOFiP-I*, il convient d’entendre par mandataires sociaux, uniquement pour l’application de ce dispositif, le président du conseil d’administration, les administrateurs, le président du conseil de surveillance, les membres du conseil de surveillance, le directeur général, les directeurs généraux délégués et les membres du directoire ou le gérant ;

– l’exonération est subordonnée à une condition de détention des parts d’une durée minimale de six ans ;

– les parts détenues par une même personne dans plusieurs sociétés bénéficient du régime d’exonération partielle lorsque le redevable exerce une activité éligible dans chaque société et que les sociétés en cause ont effectivement des activités, soit similaires, soit connexes et complémentaires.

2. La notion d’activité principale

N’étant pas précisée dans l’article 885 I *quater* du CGI, la notion d’activité principale est définie par référence à l’article 885 N du même code, prévoyant de manière générale que « *les biens nécessaires à l’exercice, à **titre principal**, tant par leur propriétaire que par le conjoint de celui-ci, d’une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale sont considérés comme des biens professionnels* ».

Pour apprécier la portée de cette disposition, il est indiqué, dans le *BOFiP-I*, qu’« *en règle générale, l’appréciation de cette condition qui résulte essentiellement des circonstances dans lesquelles la profession est exercée, ne présente pas de difficulté* ».

Le *BOFiP-I* précise toutefois que l’activité principale ne pourra, en définitive, être déterminée qu’en application d’une **certaine casuistique** : « *Au sein de cet ensemble, la profession qui, constituant l’essentiel des activités économiques du redevable, apparaît comme exercée à titre principal ne peut être déterminée que **par un examen attentif de chaque cas particulier**. À titre de faisceau d’indices, on s’attachera à des éléments comme le temps passé dans chaque activité, l’importance des responsabilités exercées et des difficultés rencontrées, la taille des diverses exploitations, etc.* »

À titre d’indication, il est précisé que, lorsque l’exploitant exerce simultanément plusieurs professions, l’activité principale s’entend normalement de celle qui constitue pour le redevable **l’essentiel de ses activités économiques**, même si elle ne dégage pas la plus grande part de ses revenus (notamment lorsque l’entreprise est déficitaire).

Dans l'hypothèse où un tel critère ne peut être retenu (par exemple lorsque les diverses activités professionnelles sont d'égale importance), il convient de considérer que l'activité principale est celle qui procure à l'intéressé **la plus grande part de ses revenus**.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, FINANCIER ET BUDGÉTAIRE

Selon l'évaluation préalable, cet article est « *non chiffrable* ».

Le coût et le nombre de personnes potentiellement concernées pourraient être évalués à partir des *Évaluations des voies et moyens*, qui sont toutefois, en l'occurrence, très lacunaires.

LE RÉGIME DES BIENS PROFESSIONNELS

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Coût (<i>en millions d'euros</i>)	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Nombre de bénéficiaires	nc	nc	nc	nc	nc	nc

nc : non connu.

Source : *projets de loi de finances, tome II de l'annexe Évaluations des voies et moyens*.

En outre, le chiffrage de l'exonération applicable aux salariés et aux mandataires sociaux a enregistré une augmentation substantielle en 2014 et 2015, qui ne s'explique pas par une modification importante du dispositif.

L'EXONÉRATION PARTIELLE D'ISF DE L'ARTICLE 885 I QUATER DU CGI

(*en millions d'euros*)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PLF 2013	131	39	120	–	–	–	–
PLF 2014	–	44	111	111	–	–	–
PLF 2015	–	–	160	170	180	–	–
PLF 2016	–	–	–	50	55	60	
PLF 2017	–	–	–	–	53	55	56
Nombre de bénéficiaires	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc

nc : non connu.

Source : *projets de loi de finances, tome II de l'annexe Évaluations des voies et moyens*.

Compte tenu des données lacunaires sur la dépense fiscale elle-même, il est particulièrement malaisé de déterminer le public concerné et l'impact budgétaire du présent article.

Compte tenu du fait que celui-ci tend, en règle générale, à ajouter des critères permettant de bénéficier de ces régimes, il y a toutefois lieu de penser que **cet article aura globalement un impact légèrement positif sur les finances publiques**.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE DÉFINITION PLUS PRÉCISE DES CRITÈRES APPLICABLES AU TITRE DU RÉGIME DES BIENS PROFESSIONNELS

1. Le critère de rémunération normale

a. La comparaison sera établie à partir des seules rémunérations professionnelles

Comme indiqué précédemment, la mise en œuvre de ce critère, qui est conjointe avec celle du critère tenant à l'exercice d'une fonction effective, peut donner lieu à des solutions doctrinales ou jurisprudentielles peu satisfaisantes et, en tout état de cause, très complexes à intégrer pour le redevable.

À cet égard, il y a lieu de se féliciter que le présent article organise un dispositif plus simple, dans la mesure où il retient, pour l'appréciation du critère de rémunération normale, le même ensemble de revenus dans les termes de la comparaison.

À cet effet, l'**alinéa 8** prévoit que la rémunération doit être normale « *dans les catégories imposables à l'impôt sur le revenu des traitements et salaires, des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices agricoles, des bénéfices non commerciaux et des revenus des gérants et des associés mentionnés à l'article 62 du code général des impôts* », c'est-à-dire les gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée (SARL), les gérants des sociétés en commandite par actions, les associés des sociétés de personnes ou membres des sociétés en participation.

Cette limitation à certains revenus soumis à l'impôt sur le revenu est celle en vigueur au titre du second critère de rémunération, à savoir celui relatif à la rémunération majoritaire.

Ainsi, cette limitation à ces seuls revenus soumis à l'impôt sur le revenu s'appliquerait à la fois au critère de la rémunération normale et au critère de la rémunération majoritaire, ce qui introduira davantage de cohérence entre les deux dispositifs.

En outre, la rédaction proposée établit une stricte symétrie entre les revenus pris en compte au numérateur et au dénominateur.

En pratique, cette rédaction, qui s'appuie sur les précisions déjà apportées pour l'application du critère de la rémunération majoritaire, conduit donc à exclure des termes de la comparaison certaines rémunérations non professionnelles telles que :

– les revenus qui, bien qu'étant imposables à l'impôt sur le revenu, n'entrent pas dans les catégories précitées, comme les revenus de capitaux mobiliers (RCM), les plus-values, les revenus fonciers et les pensions ou rentes

viagères. Ainsi, sont exclus de la comparaison l'ensemble des revenus qui ne proviennent pas d'une activité professionnelle, notamment **l'ensemble des dividendes ou des intérêts versés en rémunération du capital investi** ;

– les jetons de présence prévus par l'article L. 225-45 du code de commerce, alloués par l'assemblée générale au titre de la participation des membres du conseil de surveillance, sont exclus de la rémunération dans la mesure où ils sont imposables dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers ;

La rémunération perçue par le président du conseil de surveillance dans les sociétés anonymes sera également exclue des termes de la comparaison, dans la mesure où elle est imposable dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers.

À l'inverse, les indemnités reçues en rémunération d'un mandat parlementaire, imposables dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers, seront retenues pour l'application de cette comparaison ⁽¹⁾.

b. Le caractère normal de la rémunération est apprécié par comparaison avec les autres rémunérations au sein de la même société ou dans des sociétés similaires

L'**alinéa 8** du présent article, par ailleurs, inscrit dans la loi le principe, déjà dégagé par la pratique, selon lequel le caractère normal de la rémunération sera apprécié « *au regard des rémunérations du même type versées au titre de fonctions analogues dans l'entreprise ou dans des entreprises similaires établies en France* ».

Cette disposition reprend par conséquent les précisions apportées par le BOFIP-I, selon lesquelles « *l'administration doit comparer la rémunération des dites fonctions avec celle des autres dirigeants – statutaires ou salariés – de l'entreprise afin de déterminer si la rémunération perçue est en adéquation avec l'importance des fonctions effectivement exercées. Ces comparaisons internes peuvent être complétées par des rapprochements, dans le respect des exigences du secret professionnel, avec la rémunération de fonctions équivalentes dans des entreprises comparables (référence à des rémunérations publiées ou à une moyenne des rémunérations observées)* ».

2. Le critère de rémunération majoritaire

L'**alinéa 8** prévoit que la rémunération, telle que définie ci-dessus c'est-à-dire entrant dans les catégories précitées imposables à l'impôt sur le revenu, doit représenter plus de la moitié des revenus à raison desquels l'intéressé est soumis à l'impôt sur le revenu dans les mêmes catégories.

(1) En ce sens, voir la question parlementaire de M. Jean-Pierre Philibert du 14 juin 1993, dont la réponse publiée au Journal officiel du 22 novembre 1993, page 4143.

Pour l'appréciation du critère de la rémunération majoritaire, la rédaction proposée établit par conséquent un **strict parallélisme entre les catégories de revenus qui peuvent être pris en compte au numérateur et au dénominateur de la comparaison.**

En conséquence, la prise en compte, au numérateur, de revenus correspondant à une activité effective mais imposable dans la catégorie des RCM, telle que la rémunération perçue par le président du conseil de surveillance (quand bien même elle était imposable dans la catégorie des RCM) n'est plus possible.

L'ensemble des rémunérations non professionnelles du dirigeant seraient également de fait exclues (autres revenus de capitaux mobiliers, plus-values mobilières, revenus fonciers, pensions et retraites) ; **cette exclusion sera effective à la fois au numérateur et au dénominateur de la comparaison, ce qui aura, pour le redevable, le mérite d'une plus grande simplicité.**

3. L'ajustement des dispositions limitant l'application du régime des biens professionnels aux seuls éléments du patrimoine social nécessaire à l'activité de la société

Les **alinéas 10 et 11** du présent article viennent préciser la portée de l'article 885 O *ter* du CGI, qui limite actuellement l'exonération d'ISF au titre du régime des biens professionnels à la seule fraction de la valeur des parts correspondant aux éléments du patrimoine social nécessaire à l'activité de la société détenue par le redevable.

Pour la mise en œuvre de ce principe, le *Bulletin officiel des finances publiques-impôts (BOFiP-I)* précise que les liquidités et les titres de placement inscrits au bilan d'une société sont présumés constituer des actifs nécessaires à l'activité professionnelle dès lors que leur acquisition découle de l'activité sociale ou résulte d'apports effectués sur des comptes courants d'associés.

Selon ce bulletin, « *cependant, s'agissant d'une présomption simple, l'administration peut, dans des cas exceptionnels, démontrer que ces liquidités et titres de placement ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de l'objet social* ».

L'alinéa 10 vient préciser que le régime des biens professionnels ne s'appliquera pas à la fraction de la valeur des parts ou actions de la société représentative de la fraction du patrimoine social d'une société détenue directement ou indirectement par cette première société, lorsque cette détention n'est pas nécessaire à l'activité de la société détenue ou de la société détentrice.

Cet alinéa 10 ne vient pas créer un nouveau dispositif mais préciser celui qui existe déjà lorsqu'il s'agit de l'appliquer à la détention de filiales, de sous-filiales ou d'un ensemble de valeurs mobilières.

Dans ce domaine, une jurisprudence abondante est déjà venue préciser la portée de l'article 885 O *ter* précité dont les principes ont été intégrés au *BOFiP-I*.

Extrait du *Bulletin officiel des finances publiques-impôts (BOFiP-I)*.

Mettant en œuvre ces principes, un arrêt de la cour d'appel de Paris du 28 novembre 2002 a confirmé un jugement de première instance ayant conclu qu'un portefeuille de valeurs mobilières n'était pas nécessaire à l'accomplissement de l'objet social de la société en cause, après avoir relevé que :

- le portefeuille litigieux était hors de proportion avec le volume d'activité de la société, les titres de placement représentant six à sept fois le montant du chiffre d'affaires ;
- ce portefeuille n'était pas utilisé pour couvrir des besoins de trésorerie, compte tenu d'un passif exigible à court terme de la société toujours inférieur au montant de ses créances ;
- la nature de l'activité de la société, le conseil en industrie, ne nécessitait aucun investissement, ainsi que le confirmait la faiblesse de l'actif immobilisé.

Le fait que les valeurs réalisables à court terme ou disponibles d'une société (y compris les titres de placement) excèdent largement son passif exigible à court terme (y compris les comptes courants d'associés) ne constitue donc qu'un indice de l'existence éventuelle d'actifs ne revêtant pas un caractère professionnel.

En application de ces principes, les titres détenus dans une société interposée qui possède une participation dans la société où le redevable exerce ses fonctions sont déjà exonérés pour une fraction de leur valeur.

Cette exonération partielle s'applique aux titres détenus dans la société interposée à la condition qu'ils soient la propriété personnelle du redevable. Les titres sont alors exonérés à concurrence de la valeur réelle de l'actif brut de la société qui correspond à la participation qu'elle détient dans la société où le redevable exerce ses fonctions.

L'alinéa 11 prévoit qu'aucun rehaussement ne sera effectué sur le fondement de l'alinéa précédent à raison des éléments pour lesquels le redevable, de bonne foi, n'était pas en mesure de disposer des informations nécessaires.

B. LES PRÉCISIONS APPORTÉES À L'EXONÉRATION PARTIELLE DES SALARIÉS ET DES MANDATAIRES SOCIAUX

1. Les précisions apportées à la notion d'activité principale

L'**alinéa 4** précise la notion d'activité principale, qui permet de bénéficier de l'exonération partielle d'ISF des titres d'une société détenue par ses salariés ou ses mandataires sociaux.

Cette précision est opérée **en transposant à ce régime plusieurs critères actuellement en vigueur au titre du régime des biens professionnels**. À ce titre, le présent article rendra probablement l'application de l'exonération partielle plus complexe.

Cet alinéa 4 prévoit en effet que l'activité en cause, outre le fait de devoir être l'activité principale du redevable, devra correspondre à une **fonction effectivement exercée par le redevable et donner lieu à une rémunération normale**.

Comme pour le régime des biens professionnels, tel que modifié par le présent article, le caractère normal de cette rémunération sera apprécié uniquement en prenant en compte les revenus imposables à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires, des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices agricoles, des bénéfices non commerciaux et des revenus des gérants ou associés visés à l'article 62 du CGI.

Par parallélisme avec la modification opérée par l'alinéa 8 du présent article, les **revenus non professionnels** tels que les revenus de capitaux mobiliers, les plus-values mobilières, les revenus fonciers ou les pensions et retraites ne seront pas pris en compte pour qualifier cette rémunération de normale.

À la différence du régime retenu pour les biens professionnels, l'alinéa 4 conduit toutefois à retenir, au numérateur comme au dénominateur, les **jetons de présence**, dont la prise en compte est exclue pour le régime des biens professionnels.

Selon l'exposé des motifs de l'article, cette prise en compte vise à « *préserver le champ actuel de l'article 885 I quater qui vise nommément les mandataires sociaux* ». **Comme indiqué précédemment, ces jetons de présence seront toutefois pris en compte à la fois au numérateur et au dénominateur**.

La présente rédaction prévoit, comme pour le régime des biens professionnels, que cette rémunération doit représenter plus de la moitié des revenus à raison desquels l'intéressé est soumis à l'impôt dans les mêmes catégories, à l'exclusion des revenus non professionnels.

2. Les précisions apportées en cas d'activités multiples

Par parallélisme avec les dispositions applicables au titre du régime des biens professionnels, l'**alinéa 6** du présent article prévoit de préciser l'application de l'article 885 I *quater* en cas d'activités multiples du redevable.

À cet effet, cet alinéa 6 prévoit que, lorsque l'exonération s'applique à des parts de plusieurs sociétés, la **condition de rémunération normale est appréciée dans chaque société** prise isolément, tandis que la condition de **rémunération**

majoritaire est respectée si la somme des rémunérations perçues au titre des fonctions exercées dans ces différentes sociétés représente plus de la moitié des revenus du redevable.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF 179 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF 276 de la Rapporteuse générale et CF 56 du président Carrez.

Mme Marie-Christine Dalloz. Une lecture attentive de l'article 20 permet de découvrir que la notion de biens professionnels s'y trouve doublement définie : positivement d'une part – ce que sont les biens professionnels –, négativement d'autre part – ce qu'ils ne sont pas. Cette très mauvaise rédaction présente, en outre, l'inconvénient de restreindre la portée de la notion de biens professionnels, pourtant confirmée par une jurisprudence constante de la Cour de cassation et par la doctrine de l'administration fiscale. Enfin, l'article 20 remet en cause le champ d'application d'un des dispositifs Dutreil, ce qui n'est pas souhaitable.

Pour toutes ces raisons, l'amendement CF 179 propose la suppression de l'article 20.

Mme la Rapporteuse générale. Je ne partage pas votre avis au sujet de l'article 20. L'an dernier, dans le cadre de l'examen du PLFR, nous nous sommes demandé ce qui devait entrer ou non dans la rémunération, en évoquant toutes sortes de situations – notamment celle du père qui reste, sans percevoir de rémunération, au sein de l'entreprise passée aux mains de ses enfants –, ce qui avait donné lieu à un très long débat. L'article 20, qui vise à apporter des réponses aux questions qui avaient été soulevées à cette occasion, n'a pas vocation à être supprimé dans son intégralité.

Cela dit, les alinéas 2 à 6 de cet article, qui ne portent pas sur le régime des biens professionnels, mais sur l'exonération d'ISF dont bénéficient les salariés et les mandataires sociaux détenant des parts de l'entreprise dans laquelle ils exercent leur activité principale, ont pour effet de rendre plus complexe la définition de l'activité principale, en y ajoutant une référence à la notion de « *rémunération normale* ».

Je suis donc défavorable à l'amendement CF 179, seule la suppression de ses alinéas 2 à 6, que propose mon amendement CF 276, étant justifiée.

M. le président Gilles Carrez. Pour ma part, je proposais avec l'amendement CF 56 de supprimer un élément de définition négatif, mais je rejoins l'analyse de la Rapporteuse générale.

Mme Véronique Louwagie. Certains éléments méritent effectivement d’être clarifiés, notamment la notion de « *rémunération normale* » et celle de biens professionnels. Si l’article 20 est inspiré par une volonté de clarification, je reste cependant dubitative. Ainsi est-il indiqué, à l’alinéa 10, que l’on ne prend pas en compte la fraction de la valeur des parts ou des actions de la société à concurrence des biens qui ne sont pas considérés comme nécessaires à l’activité de l’entreprise. Cette précision soulève elle-même des questions sur la notion de biens nécessaires à l’activité de l’entreprise : s’agit-il de biens nécessaires à un moment donné, de biens qui ont été nécessaires précédemment ou qui le seront ultérieurement ? Certes, il peut y avoir des abus, mais je ne suis pas certaine que l’alinéa 10 de l’article 20, mal rédigé, permette d’y remédier : au contraire, j’ai l’impression qu’il risque d’être source de contentieux.

M. Charles de Courson. Effectivement, l’alinéa 10 de l’article 20 risque de poser de gros problèmes aux inspecteurs des impôts quand il s’agira de déterminer ce qui est nécessaire ou non à l’activité de l’entreprise, donc d’être à l’origine de nombreux contentieux. Pour ma part, je suis favorable à l’amendement CF 276 de la Rapporteuse générale.

La commission rejette l’amendement CF 179, puis elle adopte l’amendement CF 276 (amendement 241).

En conséquence, l’amendement CF 56 tombe.

La commission adopte ensuite l’article 20 modifié.

*

* *

Article 21

Compte PME innovation

Le présent article prévoit la création d’un compte PME innovation (CPI) destiné à encourager le financement des PME, en particulier par les « investisseurs providentiels » (*business angels*).

Concrètement, il vise à inciter les entrepreneurs qui vendent des titres de leur société à utiliser le produit de la vente pour le réinvestir dans de nouvelles PME ou des PME innovantes.

Cette incitation repose sur le report, à l’infini, de la taxation, à l’impôt sur le revenu, de la plus-value dégagée de la vente des titres de leur société. La taxation n’intervient que lorsque les liquidités liées aux plus value sont « sorties » du compte PME Innovation.

Cet article est structuré en deux parties :

– les règles pratiques de fonctionnement de ce compte sont fixées dans le code monétaire et financier ; ces règles définissent à la fois les titres qui peuvent y être inscrits et les personnes qui peuvent ouvrir de tels comptes (alinéas 24 à 73) ;

– les avantages fiscaux qui s’y attachent seront dans le code général des impôts (alinéas 1 à 23) ;

I. L’ÉTAT DU DROIT

Le compte PME innovation étant un dispositif entièrement nouveau, il n’est pas aisé de le comparer aux dispositifs en vigueur, sauf à présenter succinctement les différentes tentatives visant à accompagner, d’un point de vue juridique ou fiscal, l’activité des investisseurs providentiels.

Ces dispositifs en vigueur sont donc présentés de manière synoptique dans le tableau ci-dessous.

LES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE L’INVESTISSEMENT DANS LES PME

Dénomination	Modalités de fonctionnement	Impact fiscal à l’impôt sur les sociétés	Impact fiscal à l’impôt sur le revenu	Impact aux plus-values mobilières	Impact à l’impôt de solidarité sur la fortune
Les véhicules d’investissement					
La société de capital risque (art. 1-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985)	Obligation d’investissement de 50 % au moins dans des titres non cotés	Option possible pour une exonération totale d’IS sur les produits de leur portefeuille à l’exclusion de leurs activités accessoires	Droit commun	Droit commun	Droit commun
La société de capitaux transparente (art. 30 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008)	La société ne doit pas être cotée, avoir moins de 50 salariés, moins de 5 ans et un chiffre d’affaires ou un bilan de moins de 10 millions d’euros ; Les droits de vote doivent être détenus à 50 % au moins par des personnes physiques.	Option possible pour le régime fiscal des sociétés de personnes : imposition à l’IR sur les revenus des parts de bénéficiaires sociaux.	L’option pour l’imposition à l’IR est applicable sur cinq exercices ; elle est non renouvelable L’associé est personnellement imposable au barème de l’IR sur les revenus sur les bénéfices sociaux	Droit commun des sociétés de personnes	Droit commun
Les régimes fiscaux particuliers					
L’ISF-PME (art. 885-0 V bis)	La société cible doit être une PME de	Aucun impact.	Aucun impact.	Droit commun.	Réduction d’ISF à hauteur de

Dénomination	Modalités de fonctionnement	Impact fiscal à l'impôt sur les sociétés	Impact fiscal à l'impôt sur le revenu	Impact aux plus-values mobilières	Impact à l'impôt de solidarité sur la fortune
du CGI)	moins de 7 ans ou doit avoir un besoin d'investissement de plus 50 % de son chiffre d'affaires ; L'investisseur doit souscrire au capital initial, aux augmentations de capital de sociétés dont il n'est ni actionnaire ni associé ou dans le cadre d'un investissement de suivi.				50 % du montant investi, dans la limite d'un avantage fiscal de 45 000 euros. Les titres acquis sont ensuite exonérés d'ISF.
Le régime « Madelin »	Les critères sont les mêmes que pour l'ISF-PME.	Aucun impact.	Réduction d'IR de 18 % du montant de la souscription, dans la limite de 50 000 euros de souscription. Soumission au plafonnement global des niches fiscales à 10 000 euros.	Droit commun.	Les titres acquis au moyen du dispositif « Madelin » sont ensuite exonérés d'ISF.
Abattement renforcé sur la cession de titres de PME	La société doit être une PME de moins de 10 ans passible de l'IS.			Abattement pour durée de détention renforcé (jusqu'à 85 % après huit ans).	Aucun impact.

II. UN SOUTIEN PUBLIC QUI TATONNE DU FAIT D'UNE CONNAISSANCE TROP PEU FINE DE LA STRUCTURE CAPITALISTIQUE DES TPE, PME ET ETI

A. LES DONNÉES STATISTIQUES SUR LA STRUCTURE CAPITALISTIQUE DES TPE, PME ET ETI SONT INSUFFISANTES POUR PERMETTRE UN SOUTIEN PUBLIC BIEN CIBLÉ

Les données statistiques relatives à la structure capitalistique des TPE, PME et ETI apparaissent insuffisantes pour pouvoir définir des mécanismes de soutien qui répondent parfaitement aux besoins des entreprises : dans bien des cas, les mécanismes proposés couvrent un nombre de situations supérieur aux besoins réels, ce qui conduit à une dépense publique plus importante que nécessaire ; dans d'autres les mécanismes ne sont pas mis en place par crainte d'engager une dépense publique trop importante.

Ainsi, la nature des investisseurs au capital de ces entreprises n'est pas appréhendée de façon suffisamment fine :

- part des « *business angels* » dans le capital des TPE, PME, ETI française, et durée moyenne d'investissement ;
- part des fonds d'investissement dans le capital des TPE, PME, ETI française, et durée moyenne d'investissement ;
- composition de l'actionnariat de long terme familial : part du dirigeant, part du cercle familial non dirigeant ;
- part des entreprises TPE, PME et ETI dont les dirigeants deviennent ou sont assujettis à l'ISF du fait de l'investissement dans des TPE, PME, et ETI ;
- part des investisseurs qualifiés d'« actifs » au capital.

Avoir une meilleure connaissance statistique contribuerait à calibrer de manière fine les dispositifs fiscaux en faveur du soutien au financement des entreprises.

B. LES DISPOSITIFS FISCAUX EXISTANTS, EN SOUTIEN AUX INVESTISSEURS INVESTISSANT DANS LES TPE, PME ET ETI REPRÉSENTENT UN COÛT ANNUEL POUR LES FINANCES PUBLIQUES DE 800 MILLIONS D'EUROS

1. Le dispositif ISF-PME

Codifié à l'article 885-0 V *bis* du CGI, le dispositif impôt sur la fortune-PME (ISF-PME) permet au redevable d'imputer sur l'ISF 50 % des souscriptions au capital des PME (au sens européen) de moins de sept ans, dans la limite d'un avantage fiscal de 45 000 euros.

Ce dispositif ayant été largement réformé l'année dernière, il n'y a lieu dans le cadre de la présente étude que de rappeler les assouplissements dont il a fait l'objet depuis plusieurs années :

– la condition selon laquelle la souscription par le biais d'une holding ISF-PME était exclue lorsque la holding compte plus de cinquante salariés a été supprimée par l'article 59 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 ⁽¹⁾ ;

– la condition selon laquelle la holding réalisant les investissements doit compter au moins deux salariés a été supprimée par ce même article 59.

(1) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

LE COÛT DU DISPOSITIF ISF-PME

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant de la dépense fiscale (en millions d'euros)	318	465	528	604	580	555
Nombre de ménages concernés	41 300	47 098	53 700	65 806	nc	nc

2. Le dispositif « Madelin »

Codifié à l'article 199 *terdecies*-0 A, le dispositif « Madelin » permet d'imputer sur son IR 18 % des montants souscrits au capital de sociétés dont les critères sont identiques à celui du dispositif ISF-PME.

Les versements ainsi opérés sont retenus dans la limite de 50 000 euros pour les contribuables célibataires et de 100 000 euros pour un couple. L'avantage ainsi octroyé est placé sous le plafonnement global des niches fiscales à 10 000 euros.

LE COÛT DU DISPOSITIF « MADELIN »

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant de la dépense fiscale (en millions d'euros)	262	179	140	130	128	128
Nombre de ménages concernés	148 100	113 954	97 767	97 913	nc	nc

Il ressort du tableau ci-dessous que le dispositif « Madelin » ne bénéficie pas qu'aux seuls « *business angels* » mais ceux-ci largement ce dispositif.

3. L'abattement pour durée de détention renforcé applicable aux cessions de titre de PME

La loi de finances pour 2013 ⁽¹⁾ s'est traduite par une soumission des plus-values mobilières au barème de l'impôt sur le revenu, qui a été assorti d'un abattement pour durée de détention permettant d'inciter les redevables à la détention longue des titres.

Cet abattement pour durée de détention, initialement très progressif dans le projet de loi initial, a finalement été concentré en trois paliers, conformément à l'article 10 de la loi de finances pour 2013 ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

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

Ce nouveau régime a toutefois été jugé comme excessif par les entrepreneurs.

Suite aux Assises de l'entrepreneuriat d'avril 2013 et à la fronde dite des « pigeons », le cadencement de l'abattement a été renforcé mais rallongé dans le temps, tandis qu'un abattement renforcé était créé pour les créateurs d'entreprises, en application de l'article 17 de la loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾.

Loi de finances pour 2014 : cas général		Loi de finances pour 2014 : création d'entreprises	
Durée de détention	Abattement	Durée de détention	Abattement
2 à moins de 8 ans	50 %	1 à moins de 4 ans	50 %
Plus de 8 ans	65 %	4 à moins de 8 ans	65 %
–	–	Plus de 8 ans	85 %

LE COÛT DE L'ABATTEMENT RENFORCÉ SUR LES CESSIONS DE TITRES DE PME

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant de la dépense fiscale (en millions d'euros)	–	–	45	95	115	nc
Nombre de ménages concernés	–	–	3 165	5 690	nc	nc

III. DES POTENTIALITÉS ENCORE INSUFFISAMMENT EXPLOITÉES POUR ORIENTER LES CAPITAUX VERS LES TPE, PME ET ETI FRANÇAISES

A. LA DIVERSITÉ DES INVESTISSEURS SUSCEPTIBLES D'INVESTIR DANS LE CAPITAL DES TPE, PME ET ETI

Nos collègues Olivier Carré et Christophe Caresche, dans le rapport de la mission d'information consacrée aux investissements productifs de long terme ⁽²⁾, ont dressé une typologie des différents types d'investisseurs qui peuvent entrer au capital des entreprises en fonction de leur taille.

Cette typologie s'appuie sur une analyse des différents stade du développement de l'entreprise :

Amorçage : financement destiné à une entreprise avant sa création.

Création : l'entreprise peut être en phase de création ou au tout début de son activité. Elle n'a pas commercialisé son produit. Le financement est destiné au développement du produit.

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(2) MM Olivier Carré et Christophe Caresche, L'investissement productif de long terme, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 3063, 16 septembre 2015.

Post-création : l'entreprise a déjà achevé le développement d'un produit et a besoin de capitaux pour en démarrer la fabrication et la commercialisation. Elle ne génère encore aucun profit.

Développement : l'entreprise a atteint son seuil de rentabilité et dégage des profits. Les fonds seront employés pour augmenter ses capacités de production et sa force de vente, développer de nouveaux produits, financer des acquisitions et/ou accroître son fonds de roulement.

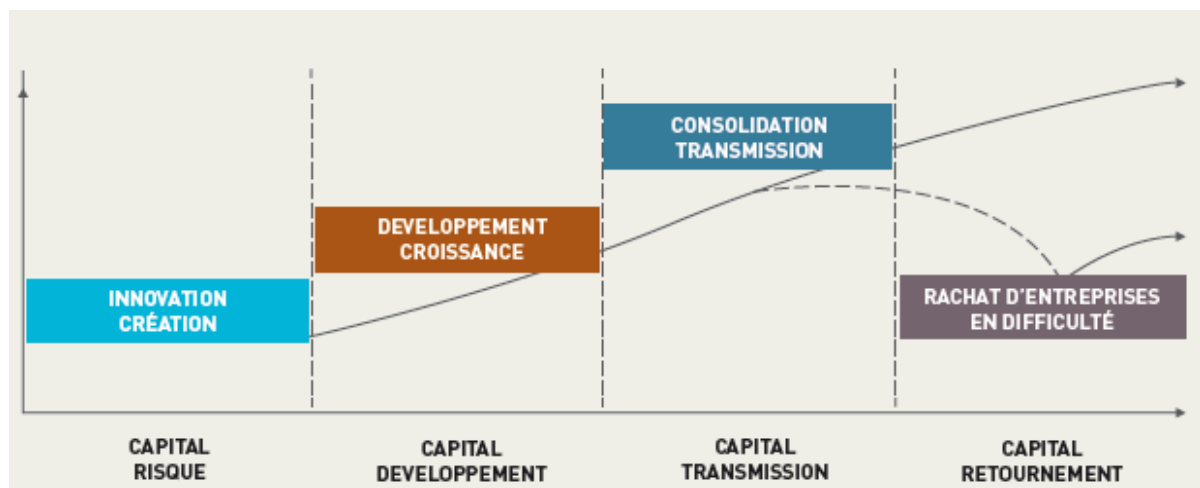
Transmission ou succession : cette catégorie inclut les différents types de *buy-outs*, (généralement le *leveraged buy out*) ainsi que les rachats d'entreprises par les salariés. Les capitaux sont destinés à permettre l'acquisition par la direction existante, ou par une nouvelle équipe, et par leurs investisseurs, d'une entreprise déjà établie. Ce peut être également un financement visant à créer une société holding afin d'acquérir une ou plusieurs entreprises existantes, notamment dans le cadre de successions.

Ce stade comprend la problématique du **rachat de positions minoritaires** (qui désigne le rachat d'actions détenues par des actionnaires familiaux minoritaires ou par d'autres opérateurs en capital investissement).

Retournement et redressement : à ce stade, le problème consiste à financer et à accompagner le redressement d'entreprises en difficulté. Cette problématique, très spécifique comparée aux autres situations car elle ne concerne qu'une partie seulement des entreprises, a été volontairement laissée de côté par la mission.

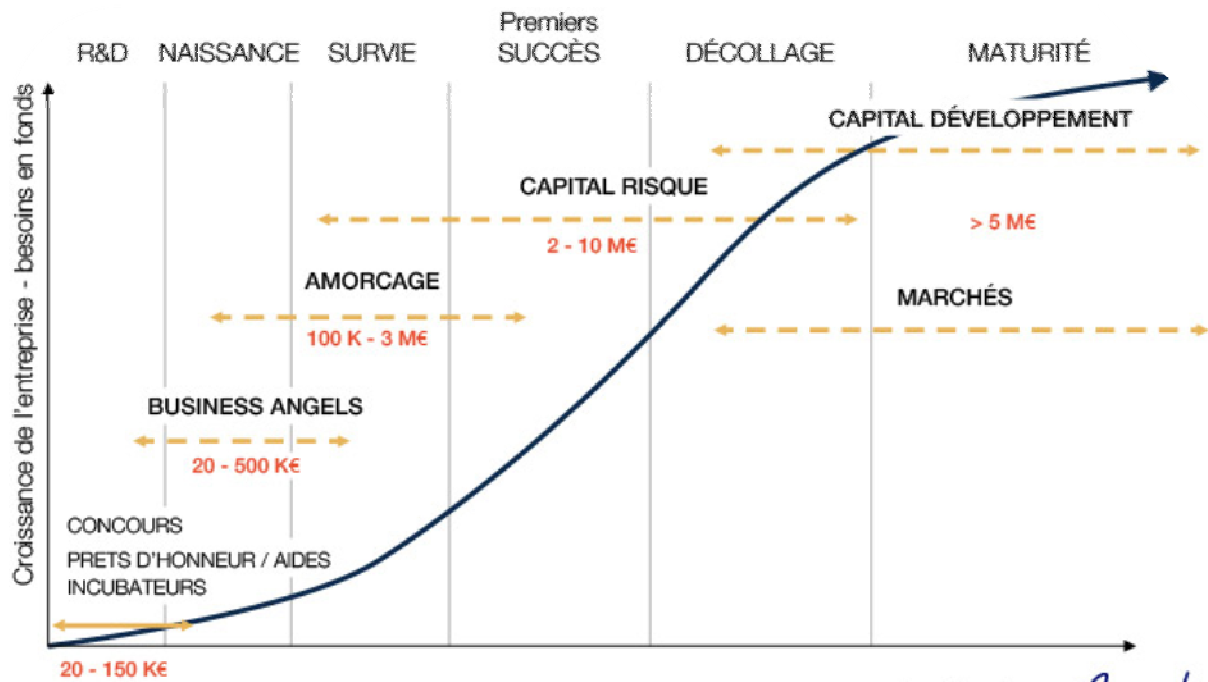
On peut noter que les directives européennes adoptent un typologique plus simple, dont la mission s'inspire également, distinguant **l'amorçage, le démarrage, l'expansion et le désengagement** ⁽¹⁾.

À ces différentes étapes sont associées des courbes permettant d'illustrer le lien entre le stade de la vie de l'entreprise et son mode de financement.



(1) Voir notamment l'article 28 du Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008.

Source : AFIC.



Source : France Angels.

B. LE FINANCEMENT DE L'ARMORÇAGE PAR LES INVESTISSEURS PROVIDENTIELS EST ENCORE TROP LIMITÉ

Les études concernant ce secteur assez ciblé ne sont pas extrêmement nombreuses ; l'un des outils d'analyse est le *French internet business angel money yardstick (Fibamy)*, un indicateur mis en place par le fonds d'investissement ISAI.

Selon le Fibamy, les investissements des *business angels* se sont essoufflés en France dans le contexte de crise économique qui a suivi l'année 2008 ; ces investissements ont enregistré un recul de 13 % des montants investis en 2014.

L'indicateur s'est même dégradé au second semestre, enregistrant une chute des investissements de près de 24 % par comparaison avec le second semestre 2013. Le Fibamy met donc en évidence un retour aux niveaux d'investissement de 2011 ou 2012, après une embellie en 2013, ce qui tranche avec les analyses de sortie de crise que l'on peut lire par ailleurs.

Selon le responsable du Fibamy, « *la communauté des business angels ne grossit pas, elle a tendance à se concentrer sur quelques entrepreneurs qui ont réussi et qui réinvestissent, alors que les autres investisseurs individuels ont peut-être eu tendance à se redéployer vers les secteurs traditionnels, les sociétés Internet ayant connu des fortunes diverses entre 2010 et 2012* ».

Toutefois, les chiffres ont enregistré un rebond spectaculaire en 2015, notamment dans le secteur de l'internet ; comparé à l'année 2014, qui avait été particulièrement terne, le montant total investi a progressé de 56 %. Cette augmentation est toutefois de 35 % si l'on compare l'année 2015 à 2013.

Sur la même période, le nombre d'opérations progresse de 48 %, révélant une augmentation du tour de table moyen de 380 000 à 400 000 euros.

Cette analyse du fonds ISAI est corroborée par les données de France Angels, qui publie chaque année des données relatives aux investissements réalisés par les réseaux qui leur sont affiliés.

LES INVESTISSEMENTS DES BUSINESS ANGELS SELON FRANCE ANGELS

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de <i>business angels</i> (BA)	4 000	4 124	4 292	4 442	10 000
Nombre de réseaux de BA	82	82	82	75	76
Nombre d'entreprises financées	327	352	370	305	386
Montant total investi par les BA (en millions d'euros)	44,5	40	41	36,5	41,2
Effet de levier pour les premiers tours	× 2,5	× 2,5	× 3	× 3,4	× 3
Emplois créés ou maintenus	2 400	2 600	3 000	3 000	3 000
Investissement moyen par entreprise (en milliers d'euros)	136	114	132	120	143

Source : France Angels.

Selon ces données, si le chiffre global des investisseurs providentiels semble augmenter de manière tendancielle depuis plusieurs années, le nombre d'entreprises financées et l'investissement moyen par entreprise semblent avoir enregistré un coup d'arrêt entre 2013 et 2014, avant de repartir en 2015.

C. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES FONT RESSORTIR CERTAINES FAIBLESSES DU MODÈLE FRANÇAIS

Globalement, le montant des investissements par les *business angels* a enregistré une embellie au niveau européen, si l'on en croit les statistiques de l'*European Business Angel Network (EBAN)* relatives à l'année 2015. Le montant total de leurs investissements a augmenté de 6,1 milliards d'euros (+ 8,3 %) par rapport à 2013.

1. De fortes spécificités françaises

Sans surprise, l'EBAN confirme que le Royaume-Uni constitue le pays où les *business angels* sont les plus importants (96 millions d'euros investis dans 535 entreprises) en 2015. Le deuxième pays est l'Espagne (55 millions d'euros investis) puis l'Allemagne (44 millions d'euros investis). La France n'arrive qu'en quatrième position (42 millions d'euros investis).

Les chiffres fournis par l'EBAN montrent, par ailleurs, que la France présente certaines spécificités par rapport, notamment, aux trois premiers pays : le montant moyen investi par *business angel* y est relativement limité, tandis que le nombre des entreprises financées y est plutôt important (près de deux fois plus important qu'en Allemagne). Leur nombre total est comparable à celui du

Royaume-Uni et nettement supérieur à ceux de l'Espagne, de la Russie ou de l'Allemagne.

2. Les *business angels* au Royaume-Uni

Les informations généralement reprises par les études publiques proviennent des travaux réalisés par le professeur Colin Mason de l'Université de Glasgow.

D'après les auteurs de ces travaux, le secteur des *business angels* est en train de connaître une évolution de fond qui n'est pas forcément totalement appréhendée par les pouvoirs publics : « *Alors que les business angels menaient auparavant une activité plutôt invisible mise en œuvre par des individus de leur propre chef ou avec de petits groupes d'associés, ils ont tendance maintenant à constituer de véritables groupements d'investisseurs (parfois appelés à tort des syndicats)* ». Cette évolution répond à l'objectif de drainer plus de fonds tout en confiant la levée à un responsable, ce qui permet à l'investisseur de réduire son investissement en temps.

Cette évolution aurait permis d'attirer de nouveaux investisseurs providentiels, renforçant ainsi leur rôle dans le financement du capital-risque ; par ailleurs, elle implique que la décision d'investir soit de moins en moins individuelle mais plus collective. Le rôle du manager du groupe d'investisseurs devient alors primordial.

3. Les *business angels* en Allemagne

Selon une étude d'un centre de recherche spécialisé en économie ⁽¹⁾, publiée sur le site des *business angels* allemands ⁽²⁾, entre 2 et 7 % des entreprises créées ont bénéficié de versements d'investisseurs providentiels ; les chiffres sont plus importants dans les secteurs technologiques et numériques.

L'étude allemande tente de dresser une typologie des *business angels* suivant qu'ils ne sont qu'investisseurs passifs dans l'entreprise ou qu'ils vont y participer activement par la fourniture de contacts, de conseils personnels, voire la prise en charge d'une partie de la direction de l'entreprise.

Il apparaît qu'entre 2002 et 2012, la part des investisseurs « actifs » a augmenté, en particulier dans les secteurs à haute technologie. Cette implication de l'investisseur providentiel est plus limitée dans les autres secteurs d'activité. Cette participation active recoupe également des investissements qui sont majoritairement réalisés dans les sociétés de capitaux ; toutefois, dans les sociétés technologiques, les investissements sous forme de sociétés de personnes sont également très importants.

(1) Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, « [Finanzierung von jungen Unternehmen in Deutschland durch Privatinvestoren](#) », avril 2014.

(2) <http://www.business-angels.de>.

IV. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU COMPTE PME INNOVATION

L'essentiel de l'article proposé consiste à fixer les règles de fonctionnement du compte PME innovation, qui feront l'objet d'une codification dans une nouvelle section 6 *ter* au sein du chapitre I^{er} du titre II du livre II du code monétaire et financier.

1. Les personnes éligibles et l'ouverture d'un compte PME innovation

a. Les personnes éligibles

Toute personne peut en principe ouvrir un tel compte, à condition d'avoir son **domicile fiscal en France**.

Il s'agit donc potentiellement d'un champ très large, qui vise *a priori* les mêmes personnes que le plan d'épargne en actions (PEA), puisque celui-ci peut aussi être ouvert par l'ensemble des contribuables dont le domicile fiscal est situé en France.

Conformément à l'article 4 B du CGI, sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France :

- les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ;
- celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ;
- celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.

Par extension, sont également considérés comme ayant leur domicile fiscal en France les agents de l'État qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

Il est précisé que les non-résidents dits « **non-résidents Schumacker** », en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ⁽¹⁾, sont assimilés aux résidents fiscaux du fait qu'ils tirent l'essentiel de leurs revenus de France.

Toutefois, ils restent, du point de vue du droit interne, des non-résidents qui ne pourront, à ce titre, bénéficier du compte PME innovation.

(1) Cour de justice des Communautés européennes, 14 février 1995, *Finanzamt Köln-Altstadt c/ Schumacker*, affaire C-279-93.

b. Les établissements auprès desquels le compte PME innovation peut être ouvert

D'après l'**alinéa 27**, le compte PME innovation peut être ouvert auprès d'un établissement de crédit, de la Caisse des dépôts et consignations, de la Banque de France ou d'une entreprise d'investissement.

Le code monétaire et financier distingue :

- les prestataires de **services bancaires** (banques, banques mutualistes et coopératives, établissements spécialisés comme les sociétés de crédit foncier, les sociétés de financement comme les sociétés de caution mutuelle) ;
- les prestataires de **services de paiement** et les établissements de paiement, les émetteurs de monnaie électronique ;
- les prestataires de **services d'investissement** (qui comprennent les entreprises d'investissement et les établissements de crédit agréés pour fournir des services d'investissements) ;
- les autres prestataires de services financiers (conseillers en investissements financiers, sociétés de gestion de placements collectifs, conseillers et intermédiaires en investissements participatifs).

D'après l'article L. 531-1 du code monétaire et financier, les prestataires de services d'investissement (PSI) sont « **les entreprises d'investissement et les établissements de crédit ayant reçu un agrément pour fournir des services d'investissement** ». Cet agrément est actuellement délivré par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) après approbation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) du programme d'activité du prestataire.

Les services d'investissement sont par ailleurs définis par l'article L. 321-1 du même code comme :

- la réception, la transmission ou l'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;
- la négociation pour compte propre ;
- la gestion de portefeuille pour le compte de tiers ;
- le conseil en investissement ;
- la prise ferme, le placement garanti ou non garanti ;
- l'exploitation d'un système multilatéral de négociation.

Peuvent fournir ces services, plusieurs personnes publiques (État, CADES, Banque de France, IEDOM), les entreprises d'assurance, les organismes de placements collectifs ainsi que les sociétés chargées de la gestion d'un fonds d'investissement alternatif, les institutions de retraite professionnelle et plus généralement les personnes qui fournissent des services financiers.

Au sein de la catégorie des PSI, les entreprises d'investissement sont définies comme des personnes morales autres que les établissements de crédit qui fournissent des services d'investissement à titre de profession habituelle. Elles peuvent prendre des participations au capital d'entreprises existantes ou en création.

Toute modification du capital d'une telle entreprise ou toute prise de participation dans son capital doit être notifiée à l'ACPR.

Cette rédaction laisse pour l'essentiel de côté les conseillers en investissements financiers ainsi que les conseillers et intermédiaires en investissements participatifs.

Les sociétés de gestion de portefeuille (SGP) ne pourront en outre tenir ces comptes PME innovation que dans la mesure où elles sont assimilées à des entreprises d'investissement.

Les SGP sont actuellement qualifiées globalement en droit français comme des entreprises d'investissement ce qui se justifiait, avant certaines évolutions récentes du droit européen, par une volonté d'appliquer des standards élevés aux différents prestataires fournissant des services d'investissement et exerçant des activités de gestion dans un but de protection des investisseurs.

Néanmoins, l'élaboration ces dernières années de réglementations européennes sectorielles (notamment OPCVM 4 et AIFM) a conduit, dans le cadre des travaux de transposition de la directive dite « MIF 2 »⁽¹⁾, à une réflexion pour une meilleure cohérence des statuts en droit national avec leur définition dans les textes européens.

Afin de limiter toute situation de « surtransposition » liée à l'application des dispositions de la directive MIF 2 à l'ensemble des SGP, il est apparu nécessaire de faire sortir, en droit national, les SGP exerçant une activité de gestion collective de la catégorie des entreprises d'investissement à laquelle s'applique la directive MIF 2.

Cette séparation permettra de maintenir les SGP exerçant une gestion collective dans leur régime actuel, tout en faisant basculer les SGP assimilables à des entreprises d'investissement dans le régime de MIF 2.

L'article 35 du projet de loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, actuellement en cours d'examen devant le Conseil constitutionnel, prévoit donc une ordonnance permettant de distinguer plusieurs catégories de SGP.

Concrètement, les solutions apportées par l'ordonnance prévue par cet article seront les suivantes :

- les SGP pratiquant la gestion collective sous forme d'OPCVM ou de fonds d'investissement alternatifs (FIA) ne relèveront plus du statut d'entreprise d'investissement ; elles ne seront donc pas soumises à la directive MIF 2 ;
- les SGP qui exercent à la fois une gestion collective et une gestion individuelle ne seront plus qualifiées d'entreprises d'investissement mais resteront soumises à MIF 2 pour leur service de gestion sous mandat ;
- celles qui ne fournissent que de la gestion sous mandat seront entièrement soumises à MIF 2 comme entreprises d'investissement.

(1) Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE.

Au total, si l'on compare le champ des structures qui pourront tenir un tel compte PME innovation par rapport à celles qui peuvent actuellement tenir un plan d'épargne en actions (PEA), on peut constater l'exclusion de certaines structures pour le compte PME innovation :

- la Banque postale ;
- les entreprises d'assurance.

c. Le compte PME innovation est un compte personnel bâti sur le modèle du PEA

Les **alinéas 28 à 30** prévoient que ce compte peut être ouvert par chaque contribuable, chaque époux ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, y compris lorsque ces personnes font l'objet d'une imposition commune.

Toutefois, il ne peut être ouvert qu'un seul compte PME innovation par personne et ce compte ne peut, en tout état de cause, avoir qu'un seul titulaire.

Le compte PME innovation donne lieu à l'ouverture d'un compte-titres et d'un compte-espèces associés.

Ces dispositions sont actuellement celles en vigueur pour le PEA, aux termes de l'article L. 221-30 du code monétaire et financier.

En pratique, le compte PME innovation fonctionnera donc de la même manière : la cession d'un titre de 1 000 euros sur le compte-titres entraîne automatiquement le versement de 1 000 euros sur le compte-espèces, et vice-versa.

2. Les modalités d'abondement du compte PME innovation

L'article L. 221-30 du code monétaire et financier prévoit actuellement qu'un PEA est abondé, initialement, par des versements en numéraire (dans la limite de 150 000 euros) qui sont ensuite employés pour l'acquisition de titres de sociétés.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par le compte PME innovation, le mode d'abondement du PEA ne pouvait pas être transposé ; le compte PME innovation sera donc crédité :

– soit par des titres de PME de moins de dix ans dans laquelle le titulaire a exercé des fonctions de direction (sur le compte-titres) ;

– soit, de manière transitoire entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017, par des liquidités issues de la vente de titres qui seraient déposables sur un tel compte en application de la disposition ci-dessus.

a. L'abondement du compte PME-innovation par dépôt de titres

Les **alinéas 32 à 39** prévoient la possibilité de déposer sur le compte PME-innovation des titres qui correspondent, schématiquement, aux parts de la *start-up* dans laquelle l'investisseur providentiel connaît ou a connu sa réussite entrepreneuriale initiale.

Le champ des titres qui peuvent être déposés sur le compte PME innovation est toutefois relativement restrictif et assorti de nombreuses conditions tenant à la qualité du titulaire du compte qui risquent de limiter l'usage qui pourra être fait de ce dispositif.

En premier lieu, le dispositif proposé ne vise que les parts ou actions de la société, qui constituent donc de simples titres de capital ; si les actions sans droit de vote peuvent y être déposées, de même que les actions gratuites, tel n'est pas le cas des titres mixtes tels que :

- les obligations convertibles en actions ;
- les obligations remboursables en actions ;
- les bons de souscription d'actions ;
- les droits préférentiels de souscription (DPS) aux augmentations de capital qui, aux termes de l'article L. 225-132 du code de commerce, sont négociables indépendamment de l'action pendant la période de souscription

• Le champ des titres pouvant être déposés sur le compte PME innovation

Le titulaire du compte PME innovation peut déposer sur le compte-titres de son compte PME innovation les parts de sociétés respectant **les critères cumulatifs suivants** :

- la société émettrice doit avoir moins de dix ans sans être issue d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes ;
- elle doit être une PME au sens du droit européen, c'est-à-dire occuper moins de deux cent cinquante salariés et avoir un chiffre d'affaires de moins de 50 millions d'euros ou un bilan total de moins de 43 millions d'euros ;
- elle ne doit accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires ;
- elle doit être soumise à l'IS ou à un impôt équivalent ;
- elle doit avoir son siège dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale ;
- elle doit exercer une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier.

Ces critères sont actuellement ceux qui figurent dans l'article 150-0 D du CGI pour permettre l'application d'un abattement pour durée de détention « renforcé » pour les créateurs d'entreprises. Il s'agit par conséquent des critères introduits dans le CGI suite à la fronde dite des « pigeons » par l'article 17 de la loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾.

Cette rédaction inclut les holdings ; toutefois, il est précisé que, lorsque la société émettrice des droits est une holding animatrice, le respect de l'ensemble de ces conditions mentionnées ci-dessus s'apprécie au niveau de la société émettrice et de chacune des sociétés dans laquelle elle détient des participations.

Il ressort en outre de cette rédaction que la société peut être cotée ou non.

• **Les conditions tenant au titulaire du compte PME innovation**

En plus du respect des conditions tenant à l'entreprise, le dépôt ne sera possible que si le titulaire du compte a occupé une **fonction de direction** ou **détenir une part significative** au sein de la société dont il veut déposer les titres.

À cet effet, les **alinéas 34 à 37** prévoient que le titulaire doit remplir **l'une des conditions suivantes** :

– soit il **détient 25 % des droits de vote** ou des droits dans les bénéfices sociaux de cette société ou les a détenus à un moment quelconque depuis la création de la société, seul, avec son conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, ses ascendants ou descendants.

Selon les représentants des investisseurs providentiels, ce seuil devrait conduire à exclure certains d'entre eux du bénéfice du présent dispositif, dans la mesure où un investisseur providentiel, *a fortiori* le créateur d'une entreprise, possède rarement 25 % du capital de sa propre entreprise. Ce seuil est actuellement celui qui est exigé pour bénéficier du régime des biens professionnels, permettant de bénéficier d'une exonération d'ISF ;

– soit **il a exercé au sein de cette société une fonction de direction, pendant au moins deux ans** ou à défaut depuis la création de cette société, c'est-à-dire une fonction de gérant (si c'est une SARL ou une société en commandite par actions), d'associé (si c'est une société de personnes), de président, de directeur général, de président du conseil de surveillance ou de membre du directoire (si c'est une société par actions) ;

– soit **il a exercé au sein de cette société une activité salariée pendant au moins deux ans** (ou à défaut depuis sa création) et détient ou a détenu à un moment quelconque 10 % des droits de vote ou des bénéfices sociaux de la société.

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

- **Les produits qui ne peuvent pas être déposés sur le compte PME innovation**

L'ensemble des titres qui ne remplissent pas les conditions cumulatives tenant à la PME et l'un des critères alternatifs tenant à la qualité du déposant ne pourront pas être déposés sur le compte PME innovation.

En outre, l'**alinéa 38** apporte des précisions supplémentaires sur la nature des produits qui ne pourront pas être déposés sur le compte :

- les produits des titres qui sont inscrits sur le compte-titres du compte PME innovation ne seront pas capitalisables, comme c'est le cas pour un PEA. Les éventuels dividendes versés seront donc soumis à la fiscalité des revenus de capitaux mobiliers dans les conditions de droit commun ;

- les boni de liquidation ne seront pas non plus éligibles à ce compte, c'est-à-dire les sommes que se partagent les associés d'une société dissoute après réalisation des actifs et paiement des créances ;

- le complément de prix de cession perçu par le cédant en exécution de la clause du contrat de cession peut également y être inscrit.

En l'absence de disposition complémentaire, le ressort du dispositif proposé que les parts de *carried interest* peuvent être déposées sur le compte ; encadrés par le 8 du II de l'article 150-0 A du CGI, ces parts désignent la plus-value d'un fonds d'investissement mais aussi d'une fiducie ou d'une société de capital-risque.

b. Le dispositif transitoire d'abondement du compte PME innovation par le produit des cessions intervenues en 2016 et 2017

Outre le dispositif décrit ci-dessus, qui sera – en régime normal – le mode d'abondement de droit commun du compte PME innovation par l'entrepreneur, les **alinéas 74 à 78** prévoient une faculté d'abondement transitoire reposant non pas sur le dépôt de titres mais des liquidités issues de la cession de ces titres.

Hors de la période transitoire, une telle faculté ne sera plus possible : pour pouvoir déposer des liquidités issues de la vente de titres sur le compte-espèce, il faudra au préalable que les titres aient été inscrits sur le compte-titre.

Toutefois, entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017, ces alinéas prévoient que le compte pourra être alimenté par les liquidités issues de la cession ou du rachat de parts à condition que soient respectées les conditions suivantes :

- **la cession doit être postérieure au 1^{er} janvier 2016.** La présente disposition ouvre donc le droit, rétroactivement, aux cessionnaires de tels titres de les déposer sur le compte PME innovation.

Compte tenu du fait que les plus-values liées à de telles cessions sont imposées par voie de rôle en année N + 1, une cession ayant eu lieu, par exemple, en avril 2016 ne serait en principe imposée qu'à l'été 2017.

Avec le présent dispositif, le fruit de cette cession pourra être déposé sur le compte PME innovation en janvier 2017, ce qui conduirait à suspendre l'imposition de cette plus-value.

Il en résulte donc un effet rétroactif favorable à ces investisseurs ;

– les titres cédés ou rachetés sont issus d'une société qui remplit toutes les conditions mentionnées ci-dessus pour être déposées sur un compte PME innovation ;

– le cédant doit respecter l'une des conditions tenant à sa position dans la société cédée nécessaires pour pouvoir bénéficier du dispositif (détention de 25 % des droits de vote, exercice d'une fonction de direction ou exercice d'une activité salariée avec 10 % des droits de vote). Par dérogation au dispositif qui s'appliquera en régime de croisière, **ces conditions ne seront appréciées qu'au moment de la cession ou du rachat des titres.**

Enfin, le présent dispositif prévoit que le réemploi doit alors être effectué dans un délai de deux ans suivant la cession et non à dater du dépôt des liquidités sur le compte PME innovation.

3. L'obligation de réemploi des liquidités dans un délai de deux ans dans l'acquisition de certains titres

L'**alinéa 39** prévoit que le **prix de cession** ou de rachat des titres inscrits sur le compte PME innovation, ainsi que le complément de prix éventuellement versé après la cession ou les sommes attribuées lors de la dissolution d'un fonds d'investissement dont les parts auraient été inscrites sur le compte ⁽¹⁾ est **automatiquement versé sur le compte-espèce du compte PME innovation.**

Ces montants doivent être réemployés dans un **délai de deux ans** dans les conditions détaillées ci-dessous.

a. La souscription au capital initial ou aux augmentations de capital de société éligibles au dispositif ISF-PME

Les liquidités du compte PME doivent être réinvesties dans la souscription au **capital initial** ou aux **augmentations de capital** d'une société dont le titulaire du compte n'est **ni associé ni actionnaire** et qui satisfont aux conditions permettant l'application du régime ISF-PME, à savoir :

(1) Cf. infra. *Les parts de fonds d'investissement ne peuvent pas être déposés sur le compte, mais la réutilisation des liquidités présentes sur le compte PME innovation pour l'acquisition de telles parts est possible. De ce fait, il est nécessaire de prévoir, par la suite, les modalités de réemploi des sommes issues de la dissolution du fonds.*

– être une PME au sens européen sans être qualifiable d’entreprise en difficulté au sens de ce même droit ;

– exercer une activité réelle à l’exclusion de celles qui procurent un revenu garanti en application d’un tarif de rachat réglementé ;

– n’exercer son activité sur aucun marché ou depuis moins de sept ans après la première vente commerciale ou avoir un besoin d’investissement en faveur du financement des risques en vue d’intégrer un nouveau marché supérieur à 50 % de son chiffre d’affaires annuel des cinq dernières années ;

– ne pas être cotée sur un marché réglementé français ou étranger ;

– compter au moins deux salariés ;

– ne pas avoir bénéficié d’une aide au financement des risques d’un montant supérieur à 15 millions d’euros.

Le fait de pouvoir réinvestir **soit au capital initial, soit aux augmentations de capital dont le titulaire n’est ni associé ni actionnaire** renvoie à la dichotomie établie par le régime général d’exemption par catégorie (RGEC) du 17 juin 2014 prévoyant un dispositif d’encadrement des aides d’État en faveur du financement des PME ⁽¹⁾ plus restrictif que celui issu du RGEC de 2008.

Cette dichotomie, déjà appliquée dans le cadre du dispositif ISF-PME en application de l’article 24 de la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽²⁾, a fait l’objet de débats nourris devant le Parlement en fin d’année dernière.

Ce RGEC, qui s’appliquera de fait également au présent dispositif dans la mesure où celui-ci constitue de fait une aide au financement des risques au sens de l’article 21 de ce RGEC.

b. La souscription aux augmentations de capital d’une société dont le titulaire est déjà actionnaire dans le cadre d’un investissement de suivi au sens du RGEC

L’**alinéa 42** prévoit que les liquidités présentes sur le compte PME innovation peuvent être investies dans des augmentations de capital dont le titulaire est déjà actionnaire dans le cadre d’un investissement de suivi.

Le RGEC définit l’investissement de suivi comme un investissement supplémentaire en faveur de financement des risques réalisé dans une entreprise après un ou plusieurs cycles d’investissement en faveur du financement des risques.

(1) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d’aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

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

Selon le point 7 de l'article 21 de ce RGEC, transposé dans le dispositif ISF-PME par la loi de finances rectificative pour 2015 précitée, un investissement de suivi permet au souscripteur de continuer à investir au capital de la société dont il est déjà actionnaire, uniquement si ces investissements de suivi étaient déjà prévus dans le *business plan* initial de l'entreprise.

En outre, dans ce cas, la société bénéficiant du réinvestissement ne doit pas être liée à une autre entreprise au sens du RGEC, c'est-à-dire détenue par une autre entreprise ou détenant une autre entreprise à hauteur de plus de 50 % des droits de vote ou être sous le contrôle effectif d'une autre entreprise.

c. La souscription aux parts de fonds de capital risque

L'**alinéa 43** prévoit que les liquidités présentes sur le compte PME innovation peuvent aussi être réinvesties dans l'acquisition de certains fonds ou sociétés de capital-risque.

i. Les fonds communs de placement à risque (FCPR)

Les FCPR sont une forme de fonds commun de placement dont les ratios sont destinés à orienter l'investissement vers une certaine prise de risque.

Ouverts à des investisseurs non professionnels, leur capital doit être réparti de la manière suivante :

- au moins 50 % en titres de capital de société non cotées (obligatoire) ;
- au plus 15 % d'avances en compte courant (faculté) ; ils sont alors pris en compte dans le quota de 50 % ;
- placements dans une entité qui investit dans des sociétés non cotées (faculté) ; le quota de 50 % est rempli en proportion de l'actif de l'entité investi en sociétés non cotées
- au plus 20 % en titres de sociétés cotées de petite capitalisation (faculté) ; ils sont alors pris en compte dans le quota de 50 %.

Les FCPR comprennent deux catégories de fonds ouvrant droit à l'application des dispositifs « Madelin » et ISF-PME (sous conditions notamment de durée de détention) que sont les **fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)** et les **fonds d'investissements de proximité (FIP)**.

Compte tenu de leur lien avec ces dispositifs fiscaux, qui sont assimilés à des aides d'État au sens du RGEC, les règles d'investissement des FIP et des FCPI ont fait l'objet d'une adaptation dans le cadre de l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2015, afin de cibler, notamment, les entreprises de moins de sept ans et d'introduire davantage de cohérence avec les entreprises éligibles à l'ISF-PME.

ii. Les fonds professionnels de capital investissement (FPCI)

Les fonds professionnels de capital investissement (FPCI) – qu’il ne faut pas confondre avec les fonds communs de placement dans l’innovation (FCPI) ouverts à des épargnants non professionnels, au même titre que les fonds d’investissement de proximité (FIP) – sont l’une des formes de fonds d’investissement réservés à des investisseurs professionnels.

Ils constituent l’une des catégories de fonds d’investissement alternatifs (FIA) « par nature » car leur régime est prévu dans la loi.

Conformément à l’article L. 214-159 du code monétaire et financier, les FPCI sont constitués soit sous la forme de fonds commun de placement (FCP) ou de sociétés de capital investissement.

Ils ont la particularité d’avoir des règles d’investissement allégées et donc d’avoir moins de contrainte à respecter dans leur gestion.

La souscription et l’acquisition des parts d’un FPCI sont réservées aux investisseurs professionnels mentionnés à l’article 423-49 du règlement général de l’Autorité des marchés financiers (AMF).

Les fonds professionnels de capital investissement ne sont pas agréés par l’AMF, mais simplement déclarés au régulateur dans le mois qui suit leur création. En revanche, l’AMF suit leurs évolutions tout au long de leur activité.

D’après l’article L. 214-160 du même code, l’actif du FPCI est composé de la manière suivante :

- 50 % du fonds au moins doit être investi en titre de sociétés non cotées ;
- dans la limite de 10 % de son actif, le fonds peut détenir des créances ;
- dans la limite de 15 %, des avances en compte courant uniquement au profit des entreprises dans lesquelles le fonds détient déjà une participation.

iii. Les sociétés de libre partenariat (SLP)

La société de libre partenariat a été créée par l’article 145 de la loi 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques ⁽¹⁾.

Elle constitue une nouvelle catégorie de fonds professionnel spécialisé, à côté des fonds d’investissement professionnels spécialisés et des sociétés d’investissement professionnelles spécialisées. Il s’agit donc d’une catégorie de fonds très flexibles sur la nature des actifs éligibles, sur les ratios d’investissement comme sur la gestion du passif.

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques.

La SLP est une société en commandite simple, c'est-à-dire une société de personnes, de nature commerciale, composée de deux groupes d'associés :

– les commandités, personnellement et solidairement responsables de tout le passif social ;

– les commanditaires, qui ne sont responsables des dettes sociales que dans la limite de leurs apports. Ils ont un droit d'information mais ne peuvent accomplir aucun acte de gestion externe même avec un mandat.

La SLP se distingue cependant de la société en commandite simple sur certains points afin de tenir compte de sa nature de véhicule d'investissement réglementé.

Ainsi, la gestion de la SLP peut être déléguée par le gérant à une société de gestion de portefeuille ou à un gestionnaire agréé conformément à la directive AIFM.

Alors que l'article L. 222-6 du code du commerce prévoit que l'associé commanditaire est tenu, solidairement avec les associés commandités, des dettes et engagements de la société résultant d'éventuels actes de gestion, qui lui sont par principe prohibés, le gérant ou la société de gestion d'une SLP peut détenir des parts de commanditaire sans que son implication dans la gestion de la société soit de nature à remettre en cause sa responsabilité limitée.

Parmi les autres spécificités qui distinguent le régime de la SLP de celui de droit commun des sociétés en commandite simple, figure par exemple une dérogation au principe d'unicité du patrimoine de la société et aux dispositions de l'article 2285 du code civil. Le dispositif en vigueur prévoit, en effet, que la SLP peut comporter un ou plusieurs compartiments si ses statuts le prévoient et que, sauf stipulation contraire de ses statuts, les actifs d'un compartiment déterminé ne répondent que des dettes, engagements et obligations et ne bénéficient que des créances qui concernent ce compartiment.

Le dispositif autorise en outre une large liberté contractuelle aux SLP ; s'agissant de la composition de son actif, l'article L. 214-162-7 du code monétaire et financier prévoit d'ores et déjà que l'actif de la SLP peut comprendre des avances en compte courant consenties, pour la durée de l'investissement réalisé, à des sociétés dans lesquelles la SLP détient une participation.

iv. Les conditions supplémentaires prévues par le présent article

En plus des ratios que ces fonds doivent déjà respecter en application des règles posées par le code monétaire et financier, l'**alinéa 43** prévoit que, pour permettre le réinvestissement à partir du compte PME innovation, **ces fonds devront respecter des conditions supplémentaires :**

– l’actif de ces fonds ou sociétés devra être composé à **hauteur de 80 %** par des parts ou actions de sociétés qui sont elles-mêmes éligibles au compte PME innovation ;

– les fonds reçus par ces structures en provenance d’un compte PME innovation doivent être réinvestis dans un délai de deux ans dans des entreprises éligibles à ce compte.

4. L’obligation du titulaire de réinvestir dans une société ou un fonds dans lesquels il occupe une fonction dirigeante

Les **alinéas 46 à 49** prévoient que le réinvestissement à partir d’un compte PME innovation ne sera possible que dans des sociétés dans lesquelles le titulaire du compte occupe des fonctions de directions.

Pour remplir ce critère, le titulaire du compte doit remplir au moins l’**une des conditions suivantes** :

– exercer l’une des fonctions permettant l’application du régime des biens professionnels, à savoir une fonction de gérant (si c’est une SARL ou une société en commandite par actions), d’associé (si c’est une société de personnes), de président, de directeur général, de président du conseil de surveillance ou de membre du directoire (si c’est une société par actions) ; il doit en outre percevoir une rémunération normale au sens de cet article ⁽¹⁾ ;

– être administrateur de la société ou membre de son conseil de surveillance ;

– être lié à la société par une convention d’accompagnement dans laquelle il s’engage à participer activement à la définition de sa stratégie et à lui fournir, à sa demande, des prestations de conseil gratuit.

La portée juridique de cette dernière disposition peut laisser perplexe ; si le simple fait de signer une convention suffit à remplir ce critère, la mention peut sembler relativement inutile. Il y a toutefois lieu de penser que cette disposition permettra en réalité de vérifier que le titulaire du compte, par-delà la signature d’un tel document, est effectivement dans une situation telle qu’il assure l’animation de la société dans laquelle il investit.

Il y a lieu de craindre que ce critère d’animation donne lieu à des développements jurisprudentiels similaires à ceux qui entourent la notion de la holding animatrice.

(1) Pour plus de détail sur l’application du critère de rémunération normale dans le cadre du régime des biens professionnels, voir le commentaire de l’article 20.

L'**alinéa 50** prévoit, dans le cas où le réinvestissement est réalisé dans un fonds de capital risque ou une société de libre partenariat, que le titulaire du compte occupe dans chaque société dans lesquelles ces structures investissent une fonction de direction telle que définie ci-dessus.

L'**alinéa 51** prévoit que ces conditions doivent être remplies au plus tard le troisième mois après l'emploi des liquidités.

5. Les réinvestissements prohibés et le non-cumul de certains avantages fiscaux

Les **alinéas 52 à 55** disposent que les liquidités figurant sur un compte PME innovation ne peuvent être utilisées pour acquérir :

– des titres offerts dans le cadre de l'épargne salariale (stock-options, actions gratuites, bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises). Ces titres constituant en eux-mêmes des avantages, et bénéficiant parfois d'une fiscalité relativement avantageuse, il serait en effet excessif de cumuler ces avantages avec celui résultant du compte PME innovation ;

– les parts de *carried interest* mentionnées au 8 du II de l'article 150-0 A du CGI ;

– aux parts de fonds communs de placement constitués sur la base de la législation sur l'épargne salariale ou l'intéressement.

L'**alinéa 56** précise que les parts souscrites dans le compte PME innovation ne peuvent donner lieu à l'exonération partielle d'ISF à raison de l'exercice d'une profession salariée ou de mandataire social dans l'entreprise faisant l'objet de l'investissement.

La souscription de ces mêmes parts ne peut donner lieu à l'application du dispositif « Madelin », ISF-PME, aux réductions d'impôt pour les investissements outre-mer (au titre des investissements immobiliers ou productifs), à la réduction spécifique aux entreprises de presse ou au financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Si l'exclusion des dispositifs d'exonération sectoriels peut se comprendre, le principe d'un non-cumul avec les dispositifs qui, tels que le « Madelin » ou ISF-PME, poursuivent les mêmes objectifs risque de limiter grandement l'attrait des investisseurs pour ce dispositif.

6. Les règles de retrait et de clôture du compte

Les **retraits de liquidités** ou de titres sur le compte PME innovation sont libres, mais ces opérations entraînent leur imposition dans les conditions qui seront exposées dans le B du présent II.

En cas de liquidation d'une société dont les parts ont été portées au compte-espèce du compte PME innovation, les éventuelles sommes qui sont attribuées au titulaire de ce compte en contrepartie de l'annulation des titres et qui ne seraient pas versées sur le compte-espèces constituent des retraits imposables dans les conditions qui seront également exposées dans le B du présent II.

Le retrait de titres du compte est possible, sans que cette opération n'implique la fermeture du compte PME innovation.

En revanche, le non-réemploi des sommes versées au compte-espèces dans un délai de deux ans entraîne la clôture de ce compte ; de même le non-respect d'une seule des conditions mentionnées aux 1 à 5 du présent A entraîne la même sanction.

L'établissement auprès duquel est ouvert ce compte doit conserver, pour chaque part ou action ainsi que pour les liquidités qui y figurent, l'ensemble des informations nécessaires à la mise en œuvre du présent dispositif.

B. LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE

D'un point de vue fiscal, l'intérêt du compte PME innovation repose uniquement sur un aménagement de la fiscalité applicable au titre des plus-values mobilières (PVM) à l'exclusion de tout autre dispositif portant, par exemple, sur l'exonération d'ISF sur les sommes qui transitent sur le compte PME innovation, soit sous la forme de liquidités soit sous la forme de titres déposés sur ce compte.

Du point de vue de certains investisseurs, cette lacune limite donc grandement l'intérêt général du dispositif.

1. Un aménagement de la fiscalité applicable au titre des plus-values mobilières

Actuellement, le redevable est imposé, au titre des plus-values mobilières, sur le gain net de la cession auquel sont appliqués les abattements pour durée de détention prévus par l'article 150-0 D du CGI.

Cette imposition est réalisée par voie de rôle, en année N + 1, au barème de l'impôt sur le revenu.

Le 11 de l'article 150-0 D précité prévoit que les moins-values subies au cours d'une année sont imputables exclusivement sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année ou des dix années suivantes.

a. Le régime applicable en cas de retrait de liquidités

- i. L'imposition au titre des PVM est reportée au moment du retrait des liquidités

Les **alinéas 3 à 10** du présent article prévoient les modalités selon lesquelles seront imposés, au titre des PVM, les retraits de liquidités opérés sur le compte PME innovation.

L'intérêt principal du compte PME innovation est donc de prévoir que le titulaire du compte sera imposé au moment des retraits en liquide opérés sur ce compte, et non pas au titre de l'année de la cession entraînant la plus-value.

Pour déterminer le gain net taxable en cas de retrait de liquidités du compte PME innovation, **l'alinéa 5** prévoit un dispositif original consistant à déterminer le solde des plus et des moins-values réalisées sur le compte, avant application des abattements pour durée de détention.

Le retrait est imposé à hauteur de ce solde, dans la limite du montant du retrait opéré.

Exemple

M. A enregistre une moins-value mobilière de 50 000 euros en 2017 et une plus-value de 100 000 euros en 2018.

Il opère un retrait de liquidités sur son compte PME innovation de 20 000 euros en 2019.

Le solde des plus et moins-values mobilières sur le compte est positif, à hauteur de 50 000 euros.

Le retrait étant de 20 000 euros, M. A sera imposé au titre des PVM à hauteur de 20 000 euros.

Toutefois, le gain net réalisé sur le compte PME innovation ne prend pas en compte les gains tirés des cessions de parts de FCPR ou FPCI qui, ayant conservé les parts pendant cinq ans au moins, sont exonérés de plus-values mobilières.

- ii. Les modalités particulières d'imputation des plus et des moins-values mobilières

Alors que le 11 de l'article 150-0 D du CGI prévoit que les moins-values subies au cours d'une année sont imputables exclusivement sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année ou des dix années suivantes, **l'alinéa 8** prévoit, par dérogation, que les moins-values sont imputables, sans limitation de délai, en priorité sur les plus-values des années antérieures les plus anciennes puis sur les plus-values de l'année et des années suivantes.

Schématiquement, le régime dérogatoire prévu par le présent article consiste à faire masse en permanence des plus et des moins-values à l'intérieur du compte pour déterminer le gain net.

Conformément à l'**alinéa 9**, en cas de solde positif, le gain net servant de base à l'imposition au PVM des liquidités retirées est réduit des abattements pour durée de détention de droit commun ou renforcés prévus par les articles 150-0 D ou 150-0 D *ter* du CGI.

En cas de solde négatif, les liquidités ne sont pas imposables, conformément à l'**alinéa 10**.

b. Le régime applicable en cas de retrait de titres

En cas de retrait de titres du compte PME innovation, les modalités de détermination des gains taxables sont par nature plus simples.

L'**alinéa 11** prévoit, en pareil cas, que le gain net taxable correspond à la valeur de souscription des titres retirés.

Toutefois, lorsque le retrait est opéré sur des titres déposés initialement dans le compte, et non sur des titres acquis ensuite à l'intérieur du compte à partir des liquidités qui y figurent, aucune imposition particulière n'est établie à raison de ce retrait. Ces titres feront donc l'objet d'une imposition de droit commun au moment de leur cession.

c. Le régime applicable en cas de clôture du compte

Les **alinéas 15 et 16** prévoient que la clôture du compte entraîne le retrait de l'ensemble des actifs détenus sur le compte. Le gain taxable est alors déterminé selon les modalités d'imputation des plus et des moins-values exposées ci-dessus.

Si la clôture se traduit par une moins-value nette, celle-ci est imputable sur les plus-values des dix années suivantes dans les conditions de droit commun, fixées par le 11 de l'article 150-0 D.

d. Le régime applicable en cas de transfert du domicile fiscal du titulaire du compte à l'étranger

Les **alinéas 17 et 18** prévoient que le transfert du domicile du titulaire du compte hors de France équivaut à la clôture du compte.

Dans le cas, l'*exit tax* est applicable aux plus-values enregistrées sur le compte ainsi qu'aux plus-values latentes constatées à la date du transfert du domicile hors de France.

e. Le principe d'un non cumul avec le régime du « pacte Dutreil »

En application d'un « pacte Dutreil », l'article 787 B du CGI prévoit une exonération des droits de mutation à hauteur de 75 % de la valeur des parts remplissant les conditions de conservation propre à ce pacte.

L'**alinéa 21** prévoit toutefois que les titres inscrits dans un compte PME innovation ne sont pas éligibles à ce régime.

Par parallélisme, l'**alinéa 23** prévoit que l'exonération d'ISF, à hauteur des trois quarts, applicable en cas de « pacte Dutreil » ne s'applique pas aux titres qui sont inscrits sur un compte PME innovation.

2. Les aménagements des prélèvements sociaux

L'**alinéa 67** prévoit que, lorsque la clôture du compte fait ressortir une moins-value globale, celle-ci n'est pas soumise aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine au taux global de 15,5 %.

L'**alinéa 70** prévoit toutefois que les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, au taux global de 15,5 %, sont prélevés à raison des plus-values constatées, au cours d'une même année civile, sur les opérations réalisées dans le compte PME innovation.

Les plus-values sont déterminées en globalisant les plus et moins-values de l'année et des dix années précédentes. Les abattements pour durée de détention ne sont pas applicables au titre de ces prélèvements sociaux.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF 251, CF 249 et CF 64 de Mme Bernadette Laclais, et CF 58 et CF 59 de M. Gilles Carrez.

Mme Bernadette Laclais. Les amendements CF 251 et CF 249 sont relatifs au compte PME innovation (CPI), dont ils proposent d'élargir le dispositif. Dans l'écosystème français de l'entrepreneuriat, les *business angels*, qui apportent des financements d'amorçage à des entreprises en phase de création ou de développement, détiennent souvent des participations minoritaires et n'exercent pas de fonctions rémunérées au sein des *start-up* auxquelles ils participent. Il serait pourtant dommage que ces investisseurs soient les oubliés du CPI, car ils jouent un rôle fondamental : les amendements CF 251 et CF 249 ont pour objet de faire en sorte que ce ne soit pas le cas, en prévoyant des dispositions relatives aux sociétés d'investissement de *business angels* (SIBA) et aux sociétés en participation. Ces amendements visent également à ce qu'en matière d'ISF, les dispositions spéciales sur les investissements dans les *start-up* s'appliquent aux titres souscrits dans le CPI, s'ils sont éligibles à ces mesures.

Par ailleurs, afin de renforcer l'efficacité du CPI, l'amendement CF 264 vise à élargir les titres éligibles à l'entrée du dispositif en introduisant une dérogation au seuil de 10 % de détention applicable aux salariés et dirigeants lorsque la valeur des parts ou actions excède, au moment de leur dépôt sur le compte, 50 % du patrimoine du titulaire du compte – on vise ici la situation assez rare de personnes investissant tout ce qu'elles possèdent pour pouvoir créer ou développer une *start-up*.

M. le président Gilles Carrez. L'amendement CF 58 vise à supprimer les conditions de suivi du compte PME innovation à l'égard de chacune des sociétés au capital desquelles les liquidités sont employées.

En effet, en l'état actuel du texte, le titulaire du compte devrait s'engager à fournir, outre les capitaux qu'il apporte, des prestations de conseil ou d'accompagnement au sujet desquelles Mme la Rapporteuse générale s'est interrogée tout à l'heure, et qui risquent effectivement de limiter l'effet incitatif du CPI.

Je propose donc de supprimer les alinéas 46 à 51 de l'article 21.

Pour ce qui est de l'amendement CF 59, il s'inscrit dans la ligne du rapport d'Olivier Carré et Christophe Caresche de 2015, en proposant de ne pas intégrer le CPI dans l'assiette de l'ISF.

Mme la Rapporteuse générale. Le président Carrez propose, avec l'amendement CF 59, de sortir le CPI de l'assiette de l'ISF, tandis que Mme Laclais propose, avec l'amendement CF 249, de n'exclure que les liquidités du CPI. Nous devons avoir un échange avec le Gouvernement sur cette question, et nous l'aborderons aussi demain matin lors de la table ronde que j'évoquais tout à l'heure. Pour le moment, nous disposons de très peu de données et devons donc naviguer à vue, ce qui n'est pas l'idéal quand il faut légiférer. En attendant que nous puissions débattre avec le Gouvernement, je vous invite donc à retirer ces amendements.

Le deuxième sujet abordé par cette série d'amendements est relatif au réinvestissement de la plus-value. L'amendement CF 58 du président Carrez vise à supprimer les conditions d'encadrement du compte PME innovation, et je suis plutôt favorable à ce que l'on desserre un peu les contraintes comme il le propose : à défaut, on limite forcément la population des investisseurs potentiels. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission sur l'amendement CF 58.

M. le président Gilles Carrez. Je retire l'amendement CF 59, que je présenterai à nouveau en vue de la séance publique.

Mme Bernadette Laclais. Sauf erreur, je n'ai pas entendu Mme la Rapporteuse générale s'exprimer au sujet des *business angels* qui représentent pourtant, à mon sens, une question fondamentale. Le dispositif présenté par le Gouvernement est assez étroit, et je trouve dommage d'écarter du CPI les

investisseurs providentiels, qui jouent un rôle fondamental dans nos territoires et pourraient contribuer au succès du dispositif.

M. Christophe Caresche. Pour ce qui est de l'ISF, il conviendrait effectivement d'harmoniser le dispositif de l'ISF-PME et celui du CPI. Je suis très heureux que Gilles Carrez ait déposé son amendement CF 59, car il me paraît de nature à assurer la pérennité de l'ISF !

Mme la Rapporteuse générale. Les amendements CF 251 et CF 249 de Mme Laclais sont à tiroirs. Le premier point portant sur la structure d'un pacte d'actionnaires permettant aux *business angels* de pouvoir loger leurs titres sur le CPI mérite d'être examiné attentivement. Pour ce qui est du second point, il prévoit que les liquidités présentes sur un compte PME en attendant leur réinvestissement ouvrent droit à une exonération totale d'ISF, ce qui me semble plus discutable. Je vous propose d'évoquer ces questions demain matin, lors de la table ronde et d'en débattre avec le Gouvernement. Si je suis plutôt favorable à ce que l'on desserre le dispositif du CPI, j'ai tendance à penser que votre amendement va trop loin en ce sens.

Je m'en remets donc à la sagesse de la commission sur le 1. de l'amendement CF 251, et invite Mme Laclais à le rectifier en conséquence afin que la commission puisse l'adopter si elle le souhaite.

Mme Bernadette Laclais. Je rectifie l'amendement CF 251 pour ne conserver que le 1.

M. Charles de Courson. Je ne suis pas certain d'avoir bien compris la position de Mme la Rapporteuse générale sur les différents amendements.

Mme la Rapporteuse générale. La première question posée consiste à savoir si le compte PME innovation doit être exclu de l'assiette de l'ISF. À cela, le président Carrez propose que la totalité du compte – titres et liquidités –, soit exclu de l'assiette de l'ISF, tandis que Mme Laclais propose que seules les liquidités en soient exclues.

La deuxième question est relative au fonctionnement du compte, en particulier sur les conditions que doit remplir le détenteur du compte à la fois vis-à-vis du titre initial mis dans le compte et vis-à-vis de la nouvelle société dans laquelle il peut avoir réinvesti ses plus-values après avoir vendu ses titres.

M. Charles de Courson. Il y a une troisième question, madame la Rapporteuse générale : les CPI sont-ils éligibles en variation au paiement de l'ISF, comme le sont les fonds d'investissement de proximité (FIP) et les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), dans lesquels on peut investir pour s'exonérer du paiement du montant de l'ISF ?

Mme la Rapporteuse générale. La réponse est non.

La commission adopte l'amendement CF 251 rectifié (amendement 242).

Les amendements CF 249 et CF 264 sont retirés.

La commission adopte l'amendement CF 58 (amendement 243).

L'amendement CF 59 est retiré.

La commission adopte ensuite l'article 21 modifié.

*

* *

Après l'article 21

La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CF 43 et CF 44 de Mme Bernadette Laclais.

Mme Bernadette Laclais. Afin d'atteindre plus facilement les objectifs fixés par le Gouvernement en nombre de PEA-PME souscrits, il vous est proposé avec les amendements CF 43 et CF 44 de mettre en place une exemption temporaire de taxe forfaitaire sur les métaux précieux (TFMP) en contrepartie du versement de tout ou partie de la vente sur un PEA-PME.

Mme la Rapporteuse générale. Ces amendements déjà proposés l'an dernier ont pour objet de permettre aux épargnants de monétiser leur bas de laine constitué d'or ou d'un autre métal précieux, en les autorisant à placer le produit de la vente de ce métal sur un PEA-PME.

Si au moment du lancement du PEA-PME, il y a effectivement eu un problème de popularité de ce placement, nous en sommes actuellement à un encours de 2,3 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Comme l'an dernier, je suis donc défavorable à ces amendements.

La commission rejette les amendements CF 43 et CF 44.

Elle examine l'amendement CF 14 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Dans le but d'éliminer les doubles impositions, certains revenus de source étrangère sont susceptibles, en vertu d'une convention fiscale internationale, d'ouvrir droit à un crédit d'impôt représentatif de l'impôt étranger perçu dans l'État de la source. En principe, comme tout crédit d'impôt, il s'impute donc à l'impôt dû sur l'exercice en cours et cette créance n'est ni reportable, ni restituable.

Le code général des impôts prévoit déjà un certain nombre d'exceptions à la règle du non-report ou de la non-restitution des crédits d'impôts – je pense par exemple au crédit d'impôt recherche ou au crédit d'impôt pour dépenses de

prospection commerciale. L'amendement présenté vise à ajouter une nouvelle exception, pour les crédits d'impôt résultant, en application d'une convention internationale, de revenus de source étrangère. En effet, le bénéfice du crédit d'impôt susvisé est définitivement perdu lorsque l'entreprise française est en situation de perte fiscale ou bénéficie d'un report déficitaire. Cette perte nette, représentant 10 % du chiffre d'affaires réalisé vers d'autres pays selon certaines conventions fiscales conduit ainsi à pénaliser les sociétés exportatrices ou réalisant leur chiffre d'affaires à l'étranger, et particulièrement les jeunes sociétés innovantes.

Concrètement, le dispositif technique proposé est identique à celui mis en place pour le crédit d'impôt recherche. Il a vocation à bénéficier à toutes les sociétés, qu'elles soient soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. L'exception est circonscrite aux crédits d'impôt étrangers autres que ceux résultant de revenus de capitaux mobiliers, ce qui conduit à favoriser uniquement les exportations de biens et de services, les prestations techniques et toute prestation réalisée dans les pays ayant signé une convention bilatérale avec la France.

Mme la Rapporteuse générale. J'aimerais que vous me donniez un exemple concret, monsieur Tardy, car je n'ai pas compris votre amendement.

Aujourd'hui, lorsqu'un résident fiscal français perçoit des revenus qui sont qualifiés de revenus de source étrangère, il peut bénéficier d'un crédit d'impôt sur son impôt sur le revenu dû en France.

Avec votre amendement, vous proposez que ce crédit d'impôt devienne une créance sur l'État français au profit de l'entreprise qui verse le salaire, et que cette créance soit utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu des trois années suivantes. On a du mal à comprendre quel est l'objet d'un dispositif permettant de faire bénéficier une entreprise étrangère d'une créance sur l'État français : en principe, le crédit d'impôt est au seul bénéfice du redevable au titre de son impôt personnel sur le revenu, rien ne justifie donc que l'entreprise qui verse les salaires récupère une partie du crédit d'impôt.

M. Lionel Tardy. J'ai adressé le 10 novembre 2015 une question écrite au ministère de l'économie sur le sujet et n'ai toujours pas reçu de réponse. Je redéposerai l'amendement pour la séance publique, en présentant des cas concrets.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CF 254 de Mme Bernadette Laclais.

Mme Bernadette Laclais. J'avais présenté cet amendement l'an dernier et l'ai réécrit en tenant compte de nos débats. Il vise à rendre les sociétés en participation éligibles aux réductions d'impôt sur le revenu afin de disposer d'une structure de regroupement qui soit simple d'accès et de gestion. Pour éviter toute

dérive et rester dans l'esprit de la finance participative, je propose que ces avantages soient réservés aux PME, en limitant les souscriptions à 25 000 euros.

Mme la Rapporteuse générale. Pour bénéficier de l'ISF-PME, il faut soit acheter une part de PME en direct soit passer par une *holding*. Vous proposez d'ajouter à la liste des entreprises bénéficiaires les sociétés en participation, qui peuvent être assujetties à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Je trouve que cela crée davantage de confusion dans le dispositif, qui n'est déjà pas très simple, et vous propose donc de redéposer l'amendement en vue de la séance afin que vous ayez une réponse directe du Gouvernement.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 21

**Conservation des avantages « Madelin » et « ISF-PME »
en cas de réinvestissement**

La commission examine l'amendement CF 257 de Mme Bernadette Laclais.

Mme Bernadette Laclais. L'année dernière, notre commission avait adopté cet amendement à l'article 24, mais celui-ci a été contredit par l'article 26. Je souhaite réintroduire cet article.

Mme la Rapporteuse générale. C'est exact et j'y donne de nouveau un avis favorable, avec une rectification : au 1^o, au lieu de « *L'avant-dernier alinéa du IV de l'article 199 terdecies-0 A est ainsi rédigé* », je propose d'écrire « *Après le quatrième alinéa du IV de l'article 199 terdecies-0 A, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés* ».

La commission adopte l'amendement CF 257 ainsi rectifié (amendement 244).

*

* *

Après l'article 21

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission rejette ensuite l'amendement CF 15 de M. Lionel Tardy.

*

* *

Article additionnel après l'article 21

Extension des avantages « Madelin » et « ISF-PME » aux obligations convertibles ou remboursables en actions

La commission examine l'amendement CF 262 de Mme Bernadette Laclais.

Mme Bernadette Laclais. Il s'agit de permettre aux actionnaires des PME d'attirer des financements sans être dilués lors de la souscription. C'est une recommandation de la mission Carré-Caresche en vue d'élargir la palette des titres financiers éligibles aux réductions d'impôt pour investissement dans les PME afin de faciliter les financements en fonds propres. Cela a été ouvert dans un certain nombre de cas mais pas dans le non-coté.

Mme la Rapporteuse générale. L'an dernier, nous avons rendu les obligations convertibles ou remboursables éligibles au PEA-PME mais non à l'ISF-PME et nous ne le prévoyons pas non plus pour le compte PME innovation. Il n'est guère compréhensible que des titres poursuivant le même objectif, à savoir renforcer le soutien au financement des PME, soient pour certains éligibles et pour d'autres non. Avis de sagesse.

La commission adopte l'amendement CF 262 (amendement 245).

*

* *

Après l'article 21

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission rejette l'amendement CF 241 de M. Philippe Bies.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CF 260 de Mme Bernadette Laclais et les amendements identiques CF 13 de M. Lionel Tardy et CF 263 de Mme Bernadette Laclais.

Mme Bernadette Laclais. C'est une mesure de simplification qui prévoit la fusion en un seul PEA du PEA et du PEA-PME, tout en conservant la possibilité d'une « poche » supplémentaire consacrée à l'investissement dans les PME et ETI.

M. Lionel Tardy. En l'état actuel ne sont éligibles au PEA-PME que les actions, à l'exclusion des actions dites de préférence, des certificats d'investissement ou certificats coopératifs d'investissement et des obligations convertibles négociables sur les marchés réglementés. Mon amendement consiste à rendre éligibles les actions de préférence, les obligations convertibles mêmes non négociables sur un marché réglementé et les bons de souscription d'actions (BSA).

La différence entre le prix de l'action au moment de sa souscription et celui au moment de la levée de l'option est actuellement taxable dans la catégorie des salaires, donc sans l'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values mobilières. Les BSA sont très fréquemment émis par des PME et ETI non cotées pour permettre un ajustement du prix de souscription *a posteriori* et éviter ainsi des discussions bloquantes sur la valeur de la société entre les fondateurs et les investisseurs. L'amendement permettra de fluidifier et d'accélérer les financements en capital en relativisant leur évaluation.

En outre, il permettra aux actionnaires de ces PME d'attirer des financements sans être dilués lors de la souscription, ce qui lèvera une réticence importante et fréquemment invoquée comme objection aux ouvertures du capital de ces PME au capital « fermé ». Pour éviter tout abus, cette possibilité est réservée exclusivement aux titres émis par des sociétés non cotées sur des marchés organisés et réglementés, et les gains ne sont exonérés qu'à hauteur d'un montant équivalent à celui du prix de revient du titre cédé.

Mme la Rapporteuse générale. Pour que tout le monde comprenne bien, il s'agit des *stock-options*. Je ne suis pas sûre, monsieur Tardy, que beaucoup de PME émettent des plans de *stock-options*. Par ailleurs, si on loge une option dans le plan PME innovation, comment la valorise-t-on, surtout si la société n'est pas cotée, et comment en déduit-on la plus-value ? Le sujet ne me paraissant pas complètement bordé, je donne un avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements CF 260, CF 13 et CF 263.

*

* *

Article 22

Prise en compte des dispositions de la loi liberté de création, architecture et patrimoine dans la réduction d'impôt « Malraux »

Le présent article vise à réformer la réduction d'impôt au titre des opérations de restauration immobilière, aussi intitulée réduction d'impôt « Malraux », afin de tirer les conséquences de l'adoption de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016⁽¹⁾. Celle-ci a en effet procédé à une refonte du zonage géographique sur lequel reposait l'avantage fiscal, en créant une nouvelle entité unique, les sites patrimoniaux remarquables, venant se substituer aux secteurs sauvegardés, aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

(1) Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Outre les adaptations nécessitées par la loi du 7 juillet 2016, le présent article vient modifier la réduction d'impôt « Malraux » à deux égards, afin d'accroître son attractivité.

En premier lieu, il assouplit les modalités d'appréciation du plafond des dépenses éligibles, en remplaçant le plafond annuel de 100 000 euros, pris en compte sur une période de quatre années, par un plafond global de 400 000 euros apprécié sur quatre années.

En second lieu, le champ des logements éligibles est étendu, en ouvrant le bénéfice de l'avantage fiscal aux dépenses réalisées en vue de la transformation d'un local en logement, quelle que soit l'affectation initiale du local.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA RÉDUCTION D'IMPÔT « MALRAUX » AU TITRE DES OPÉRATIONS DE RESTAURATION IMMOBILIÈRE

En application de l'article 199 *tervicies* du code général des impôts (CGI), les contribuables investissant dans des opérations de restauration immobilière portant sur un immeuble situé dans certains quartiers urbains (opérations dites « loi Malraux ») peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt lorsque les immeubles sont destinés à la location pendant une durée minimale de neuf années.

Instaurée par la loi de finances pour 2009⁽¹⁾, la réduction d'impôt « Malraux » est venue remplacer un dispositif poursuivant le même objectif, à savoir le soutien aux opérations de restauration immobilière, qui prenait la forme d'une déduction de certaines dépenses spécifiques des revenus fonciers, associée à la possibilité d'imputer sur le revenu global, sans limitation de montant, le déficit foncier en résultant.

Peuvent bénéficier de la réduction d'impôt « Malraux » les contribuables qui procèdent à des opérations de restauration immobilière directement, ou par l'intermédiaire d'une société de personnes non soumise à l'impôt sur les sociétés. La réduction d'impôt profite également aux contribuables souscrivant des parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) lorsque le montant de la souscription sert en partie à financer de telles opérations.

Ces contribuables doivent être domiciliés fiscalement en France, et être imposés à raison des revenus de l'immeuble restauré dans la catégorie des revenus fonciers.

A. LES OPÉRATIONS CONCERNÉES

● Le dispositif « Malraux » est applicable aux dépenses afférentes aux immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2009.

(1) Article 84 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

L'opération doit être réalisée en vue de la restauration complète d'un immeuble situé :

– soit dans un secteur sauvegardé, lorsque le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) est approuvé, ou lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique ;

– soit dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique ;

– soit dans une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), là encore lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique ;

– soit, jusqu'au 31 décembre 2017, dans un quartier ancien dégradé (QAD), lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique ;

– soit, jusqu'au 31 décembre 2017, dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle prévue par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine⁽¹⁾, lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique.

● Les zones dans lesquelles les opérations de restauration immobilière sont éligibles à l'avantage fiscal ont été élargies, depuis la création du dispositif en 2009, par différents textes :

– les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ont été introduites par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II »⁽²⁾ ; c'est d'ailleurs ce texte qui a institué les AVAP, destinées à se substituer aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ;

– les quartiers anciens dégradés ont été rendus éligibles par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion⁽³⁾ – son article 25 prévoyant les modalités de délimitation de ces quartiers. La loi de finances pour 2016⁽⁴⁾ a, par ailleurs, prorogé ce dispositif de deux années, en portant son terme du 31 décembre 2015 au 31 décembre 2017, afin de tenir compte d'engagements contractualisés dans le cadre de conventions pluriannuelles ;

(1) Article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, introduit par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

(2) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(3) Article 27 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

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

– les quartiers présentant une concentration élevée d’habitat ancien dégradé et faisant l’objet d’une convention pluriannuelle prévue par la loi du 1^{er} août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ont été introduits par l’article 79 de la loi de finances pour 2016 précitée – la réduction d’impôt s’appliquant entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017.

• Le propriétaire doit prendre l’engagement de louer l’immeuble pendant neuf ans. Lorsque la restauration porte sur un immeuble d’habitation, le contribuable prend l’engagement de le louer nu, à usage d’habitation principale du locataire. La location doit prendre effet dans les douze mois d’achèvement des travaux.

Lorsque l’immeuble est la propriété d’une société de personnes, les associés doivent en outre s’engager à conserver leurs parts jusqu’au terme de l’engagement de location pris par la société. Il en va de même lorsque l’immeuble est la propriété d’une SCPI.

B. LES DÉPENSES OUVRANT DROIT À RÉDUCTION D’IMPÔT

Les dépenses éligibles à la réduction d’impôt sont limitativement énumérées par le II de l’article 199 *tervicies* précité. Il s’agit, à l’exclusion du prix d’acquisition du logement :

– des charges de droit commun suivantes : les dépenses de réparation et d’entretien, les primes d’assurance, les dépenses d’amélioration, les impositions, les frais de gestion ainsi que la fraction des provisions pour dépenses de travaux de copropriété pour le montant effectivement employé par le syndic pour le paiement desdites dépenses ;

– les frais d’adhésion à une association foncière urbaine de restauration ;

– les dépenses spécifiques à la restauration de l’immeuble autorisée ou imposée par l’autorité publique, y compris les travaux de transformation en logement de tout ou partie d’un immeuble d’habitation réalisés ou non dans le volume bâti existant (travaux ayant pour effet de rendre habitables des combles, des greniers ou des parties communes, extension de superficies habitables...).

Les dépenses doivent être exposées par le contribuable à compter, soit de la date de délivrance du permis de construire, soit de la date d’expiration du délai d’opposition à la déclaration préalable, et jusqu’au 31 décembre de la troisième année suivant, selon les cas, l’une ou l’autre de ces deux dates. Les contribuables peuvent donc bénéficier d’un avantage fiscal pendant au plus quatre années d’imposition. Cette durée peut être prolongée lorsque les travaux sont interrompus

ou ralentis par l'effet de la force majeure ou de découverte de vestiges archéologiques.

Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les souscriptions de parts de SCPI dont au minimum 65 % servent exclusivement à financer des dépenses mentionnées ci-dessus, et au minimum 30 % servent à financer l'acquisition d'immeubles se trouvant dans le champ de l'avantage fiscal. Le montant de la souscription doit être intégralement affecté dans les dix-huit mois qui suivent la clôture de celle-ci.

C. LE TAUX ET LE PLAFONNEMENT DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT

● Le taux de la réduction d'impôt diffère selon que les immeubles faisant l'objet d'une opération de restauration se trouvent dans l'une ou l'autre des zones évoquées ci-dessus. La réduction d'impôt est ainsi égale à :

– 22 % du montant des dépenses éligibles, pour les immeubles situés dans des AVAP ou des ZPPAUP ;

– 30 % du montant des dépenses éligibles, pour les immeubles situés dans un secteur sauvegardé, dans un quartier ancien dégradé ou dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé.

Ces taux sont ceux applicables pour les dépenses engagées depuis 2012. Jusqu'au 31 décembre 2010, ces taux étaient de respectivement 30 % et 40 % ; ils ont fait l'objet d'une première refaçon de 10 % dans le cadre de la loi de finances pour 2011, pour être ramenés à respectivement 36 % et 27 % pour les dépenses engagées au cours de 2011. Ils ont ensuite été soumis à une réduction de 15 % par la loi de finances pour 2012, pour s'établir à 22 % et 30 %.

Les mêmes taux sont applicables aux souscriptions de parts de SCPI, la réduction d'impôt étant calculée sur la fraction du montant de la souscription affectée au financement des dépenses éligibles.

● Les dépenses ouvrant droit à l'avantage fiscal sont retenues dans une limite annuelle de 100 000 euros ⁽¹⁾. La réduction d'impôt s'impute sur l'impôt dû au titre de chacune des années de paiement des dépenses éligibles. Dans le cas où le montant de la réduction d'impôt excède celui de l'impôt dû, la fraction non imputée de cette réduction ne peut donner lieu à report sur l'impôt dû au titre des années suivantes.

S'agissant des souscriptions de parts de SCPI, la réduction d'impôt est accordée au titre de l'année de réalisation de la souscription et imputée sur l'impôt sur le revenu dû au titre de cette même année.

(1) Cette limite est globale et s'apprécie en tenant compte, au titre d'une même année, des dépenses réalisées par le contribuable – directement ou par l'intermédiaire d'une société – et des souscriptions de parts de SCPI.

La réduction d'impôt maximale pouvant être obtenue pour une même année s'établit donc à 22 000 euros ou 30 000 euros, selon le taux de la réduction d'impôt. Parallèlement à l'abaissement du plafonnement global des avantages fiscaux à 10 000 euros ou 18 000 euros selon les cas ⁽¹⁾, à compter de l'imposition des revenus de 2013, la loi de finances pour 2013 a retiré la réduction d'impôt « Malraux » de ce plafonnement global.

Cette disposition s'est appliquée pour les dépenses de restauration immobilière des immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux a été déposée après le 1^{er} janvier 2013 ; elle n'a donc pas eu de portée rétroactive.

D. UNE DÉPENSE FISCALE DE L'ORDRE DE 30 MILLIONS D'EUROS

La dépense fiscale afférente à la réduction d'impôt dite « Malraux » s'établit à 32 millions d'euros, pour 8 800 foyers fiscaux bénéficiaires. Elle connaît une augmentation modérée depuis 2013, que l'on peut probablement attribuer, au moins pour partie, à la sortie de la réduction d'impôt du plafonnement global des avantages fiscaux.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE AU TITRE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT « MALRAUX »

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense fiscale (<i>en millions d'euros</i>)	4	16	25	25	28	32	31	33
Nombre de bénéficiaires	1 100	2 560	3 160	4 725	5 000	8 800	–	–
Montant moyen de l'avantage fiscal (<i>en euros</i>)	3 636	6 250	7 911	5 291	5 600	3 636	–	–

Source : tomes II des Évaluations des voies et moyens annexés aux projets de loi de finances.

II. LE DROIT PROPOSÉ : LA NÉCESSAIRE ADAPTATION À LA REFONTE DES ZONES GÉOGRAPHIQUES ÉLIGIBLES AU DISPOSITIF, AINSI QUE DES ASSOULISSEMENTS APPORTÉS AU PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLIGIBLES ET À LA NATURE DES LOCAUX

Le présent article a pour objectif premier de tirer les conséquences de la création des sites patrimoniaux remarquables, laquelle entraîne la disparition des zones géographiques sur lesquelles reposait jusqu'à présent l'avantage fiscal « Malraux ». À défaut, le dispositif Malraux ne pourrait plus s'appliquer.

Par ailleurs, il vise à améliorer certaines de ses dispositions, afin de le rendre plus attractif et mieux adapté à la mise en œuvre des opérations de restauration.

(1) Article 73 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

A. LA PRISE EN COMPTE DES SITES PATRIMONIAUX REMARQUABLES, VENANT SE SUBSTITUER AUX SECTEURS SAUVEGARDÉS, AUX ZPPAUP ET AUX AVAP

Le premier volet du dispositif proposé vient tirer les conséquences du remplacement des secteurs sauvegardés, des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), par les sites patrimoniaux remarquables, par l'article 75 de la loi précitée relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

Les secteurs sauvegardés, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)

Selon l'étude d'impact du projet de loi relatif à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, ces trois dispositifs, qui constituaient des servitudes d'utilité publique, étaient au nombre de 810 en juillet 2015.

1. Les secteurs sauvegardés

Les secteurs sauvegardés ont été instaurés par la loi du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France, dite « loi Malraux », afin de protéger et de restaurer les quartiers anciens, et plus particulièrement les centres historiques des villes, souvent dégradés. Ils correspondent aux ensembles urbains et aux quartiers historiques les plus remarquables, du point de vue du patrimoine.

Ainsi, dans un secteur présentant « *un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles* », bâtis ou non, l'État, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peuvent proposer de créer un secteur sauvegardé. C'est le préfet qui crée le secteur sauvegardé et qui en définit le périmètre, après accord de la commune ou de l'EPCI compétent, et avis de la Commission nationale des secteurs sauvegardés.

Un document spécifique d'urbanisme, le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), est alors élaboré conjointement par l'État et la commune ou l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU). Une fois publié, ce plan remplace le PLU en imposant des règles plus précises que celui-ci sur la restauration et la valorisation des bâtiments existants.

En juillet 2015, 105 secteurs sauvegardés étaient dénombrés.

2. Les régimes des ZPPAUP et des AVAP

Les ZPPAUP ont été créées par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite « loi Defferre », puis étendues aux « paysages » par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », a prévu le remplacement progressif des ZPPAUP par des AVAP, afin de prendre en compte les objectifs de protection de l'environnement et de développement durable au sein des espaces protégés.

Le territoire des nouvelles AVAP devait présenter un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique, afin d'y promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable. Leur création relève des communes ou des EPCI compétents en matière de PLU.

La date limite de transformation des ZPPAUP en AVAP, initialement fixée au 14 juillet 2015, a ensuite été repoussée d'un an, jusqu'en juillet 2016.

En juillet 2015, 625 ZPPAUP et 80 AVAP pouvaient être décomptées. Le nombre d'AVAP créées s'avère ainsi relativement limité ; sur les 80 AVAP, 60 correspondaient à des ZPPAUP transformées et une vingtaine étaient nouvelles.

Or, toutes les ZPPAUP qui n'auraient pas été transformées en AVAP avant le 14 juillet 2016 avaient vocation à disparaître purement et simplement ; compte tenu du calendrier resserré, il est probable que la grande majorité d'entre elles auraient dû s'éteindre en juillet 2016, ce qui aurait pu avoir des conséquences néfastes sur la protection du patrimoine et l'attractivité des territoires.

La loi du 7 juillet 2016 est venue refondre le régime juridique applicable, en remplaçant ces trois entités juridiques – secteurs sauvegardés, ZPPAUP et AVAP – par la notion de « site patrimonial remarquable ».

● Aux termes de l'article L. 631-1 du code du patrimoine créé par l'article 75 précité, sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables « *les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public* ».

En outre, peuvent être classés les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces espaces un ensemble cohérent.

Ces sites patrimoniaux remarquables sont couverts :

– soit par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qui tient lieu de plan local d'urbanisme (PLU) dans un périmètre restreint ;

– soit par un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine dans les zones du site non couvertes par le plan de sauvegarde.

Au regard des travaux législatifs, il s'avère difficile de savoir quelles sont les correspondances entre les anciennes zones et la nouvelle catégorie de sites patrimonial remarquable, correspondance qui dépend largement des décisions de classement du ministère de la culture.

● En conséquence, le 1° du A du I du présent article prévoit que le dispositif « Malraux » s'appliquera désormais pour les immeubles situés dans un site patrimonial remarquable, classé en application des articles L. 631-1 et suivants du code du patrimoine et se trouvant :

– soit dans le périmètre couvert par un PSMV approuvé : le taux de la réduction d'impôt serait de 30 %, comme cela est le cas dans le droit en vigueur pour les secteurs sauvegardés pour lesquels un PSMV est approuvé, ou lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique ;

– soit dans le périmètre couvert par un plan de valorisation approuvé, ou, à défaut, lorsque la restauration de l'immeuble a été déclarée d'utilité publique : le taux de la réduction d'impôt serait alors de 22 %, soit le taux aujourd'hui applicable pour les AVAP et les ZPPAUP.

Le 2° du A du I supprime en conséquence les dispositions relatives aux ZPPAUP et aux AVAP.

Ainsi, le taux de réduction d'impôt de 30 % serait réservé aux sites patrimoniaux remarquables pour lesquels un PSMV a été approuvé ; en l'absence d'un tel plan, le taux serait de 22 % – lorsqu'un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine a été approuvé, ou lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique.

On peut supposer qu'il existe une continuité forte entre le zonage précédent, fondé sur les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP et les AVAP, et celui issu de la loi précitée du 7 juillet 2016 articulé autour des sites patrimoniaux remarquables. Néanmoins, des secteurs sauvegardés pour lesquels un PSMV n'avait pas été approuvé bénéficiaient d'un taux de réduction d'impôt de 30 % lorsque l'opération de restauration avait été déclarée d'utilité publique : ce taux pourrait être ramené à 22 % en l'absence d'approbation d'un PSMV. À l'inverse, des ZPPAUP ou des AVAP, devenus des sites patrimoniaux remarquables, qui se doteraient d'un PSMV, pourraient bénéficier d'un taux de 30 %, contre 22 % auparavant.

Les dispositions relatives aux quartiers anciens dégradés et aux quartiers présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé ne sont quant à elles pas modifiées.

Le tableau ci-après présente les règles applicables dans le droit en vigueur, et celles qui résulteraient du droit proposé :

Droit en vigueur		Droit proposé	
Opération	Taux de la réduction d'impôt	Opération	Taux de la réduction d'impôt
Restauration d'un immeuble situé dans un secteur sauvegardé : – lorsque le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) de ce secteur est approuvé ; – lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique	30 %	Restauration d'un immeuble situé dans un site patrimonial remarquable couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé	30 %
Restauration d'un immeuble situé dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique	22 %	Restauration d'un immeuble situé dans un site patrimonial remarquable couvert par un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine approuvé	22 %
Restauration d'un immeuble situé dans une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique	22 %	Restauration d'un immeuble situé dans un site patrimonial remarquable lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique	22 %
Restauration d'un immeuble situé dans un quartier ancien dégradé lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique	30 %	Restauration d'un immeuble situé dans un quartier ancien dégradé lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique	30 %
Restauration d'un immeuble situé dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique	30 %	Restauration d'un immeuble situé dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle lorsque la restauration a été déclarée d'utilité publique	30 %

Le **B**, le 2° du **D** ainsi que le **b** du 2° du **F** du **I** viennent apporter les modifications nécessaires à l'article 199 *tervicies* pour tirer les conséquences de la modification du zonage.

• Le **A** du **II** prévoit que ces dispositions s'appliquent aux dépenses réalisées par des contribuables sur des immeubles bâtis pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration préalable a été déposée à compter du 9 juillet 2016, soit la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi précitée, et donc du remplacement des zones sus-évoquées par les sites patrimoniaux remarquables. Le **A** du **II** prévoit également que ces dispositions s'appliquent aux souscriptions de parts de SCPI dont la date de clôture est intervenue à compter de cette même date.

En revanche, aux termes du **III**, l'article 199 *tervicies*, dans sa rédaction antérieure au présent projet de loi de finances rectificative, s'applique aux dépenses réalisées par des contribuables sur des immeubles bâtis pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration préalable a été déposée au plus tard le 8 juillet 2016, soit la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi

précitée. Elles s'appliquent aux souscriptions de parts de SCPI dont la date de clôture est intervenue jusqu'à cette même date.

Ces dispositions visent à assurer une « tunnelisation » des opérations de restauration conduites dans le cadre du dispositif « Malraux », pour reprendre les termes de l'évaluation préalable, en fonction de la date de leur engagement, soit avant, soit après le 9 juillet 2016. L'objectif est d'assurer aux contribuables de pouvoir terminer l'opération de restauration immobilière dans les conditions d'application connues lors de l'engagement de cette opération.

A contrario, prévoir une entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions pour l'ensemble des opérations, qu'elles aient été engagées avant ou après le 8 juillet 2016, pourrait se traduire :

– soit par un effet d'aubaine, si par exemple un site patrimonial remarquable, relevant auparavant d'une ZPPAUP ou d'une AVAP, se dotait d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur : le taux de la réduction d'impôt passerait alors de 22 % à 30 % ;

– soit par une atteinte à la sécurité juridique des opérations engagées, dans le cas où un site patrimonial remarquable relevait auparavant d'un secteur sauvegardé avec déclaration d'utilité publique, mais sans plan de sauvegarde et de mise en valeur : le taux de la réduction d'impôt passerait dans ce cas de 30 % à 22 %.

On peut toutefois s'interroger sur les conditions applicables aux opérations de restauration conduites entre le 9 juillet 2016 et l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi de finances rectificative, du fait de la disparition des zones autour desquelles s'articulait le dispositif « Malraux ». Selon les informations fournies par l'administration fiscale, il n'y aurait pas d'opérations de restauration « Malraux » engagées pendant cette période de transition.

B. DEUX AMÉNAGEMENTS DE PORTÉE LIMITÉE APPORTÉS AU DISPOSITIF, AFIN D'AMÉLIORER SON ATTRACTIVITÉ

1. L'appréciation pluriannuelle du plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt

● Comme vu *supra*, aux termes du paragraphe III et du 2 du paragraphe IV *bis* de l'article 199 *tervicies*, les dépenses entrant dans la base de la réduction d'impôt ne peuvent excéder 100 000 euros au titre d'une même année, sachant que le contribuable peut bénéficier de l'avantage fiscal sur une période allant jusqu'à quatre années.

● Le C et le 1° du D du I disposent que désormais, le plafond des dépenses éligibles ne sera plus apprécié sur une base annuelle, mais sur toute la période du bénéfice de la réduction d'impôt – soit entre la date de délivrance du

permis de construire ou de l'expiration du délai d'opposition à la déclaration préalable, et le 31 décembre de la troisième année suivant, selon les cas, l'une ou l'autre de ces deux dates.

Sur cette période de quatre années, le plafond des dépenses éligibles serait fixé à 400 000 euros, soit quatre fois le plafond annuel actuel. Sans augmenter le plafond total de la réduction d'impôt, cette disposition vise à donner davantage de souplesse dans la gestion des chantiers de restauration, et à éviter que les opérateurs ne modifient artificiellement le cadencement des travaux pour assurer le respect du plafond annuel des dépenses éligibles pour les contribuables.

Corrélativement, le **E** du **I** prévoit que la fraction de réduction d'impôt qui n'a pu être imputée sur l'impôt dû au titre de l'année des dépenses peut être imputée sur l'impôt sur le revenu dû au titre des trois années suivantes.

En effet, la possibilité de bénéficier d'une réduction d'impôt jusqu'à quatre fois plus importante sur une seule année pourrait se traduire par la perte d'une partie de l'avantage fiscal pour les contribuables dont l'impôt à acquitter serait inférieur à l'avantage fiscal, en l'absence de disposition permettant de reporter la fraction non imputée sur les années suivantes.

Ces dispositions nécessitent de procéder à des coordinations, notamment s'agissant des souscriptions de parts de SCPI (**ii** du **a** du **2°** et **3°** du **F** du **I**, **G** du **I**).

2. L'extension de l'avantage fiscal aux opérations portant sur des logements destinés à l'habitation, quelle que soit leur affectation initiale

• Le **I** de l'article 199 *tervicies* dispose que la réduction d'impôt s'applique aux dépenses effectuées :

- pour des locaux d'habitation ;
- pour des locaux destinés originellement à l'habitation et réaffectés à cet usage ;
- pour des locaux affectés à un usage autre que l'habitation, n'ayant pas été originellement destinés à l'habitation.

Il en résulte que des locaux qui auraient vocation à être affectés à un usage d'habitation après des travaux de restauration, alors qu'ils n'avaient pas été affectés originellement à cet usage, ne sont pas éligibles à l'avantage fiscal.

• Le **3°** du **A** du **I** rend éligibles à l'avantage fiscal tous les locaux destinés à l'habitation après les travaux de restauration, que leur vocation initiale ait été un usage d'habitation ou pas.

L'évaluation préalable précise à cet égard que la condition actuelle tenant à l'affectation d'origine du local en logement peut s'avérer préjudiciable à la restauration de certains immeubles, tout en privant potentiellement d'incitation fiscale la réalisation de nouveaux logements.

● Enfin, aux termes du 1^o du VI de l'article 199 *tervicies*, la réduction d'impôt peut faire l'objet d'une reprise par l'administration fiscale en cas de rupture de l'engagement de location de neuf années prévu par le IV ou de l'engagement de conservation des parts pour une même durée prévu par le IV *bis*.

Le **H** du **I** du présent article prévoit qu'aucune reprise n'est toutefois effectuée si la rupture de l'engagement survient à la suite de l'invalidité, du licenciement ou du décès du contribuable ou de l'un des membres du couple soumis à imposition commune – de la même façon que dans le cadre de la réduction d'impôt « Pinel », prévue par l'article 199 *novovicies* du CGI.

En application du **B** du **II**, ces différents aménagements s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2017 ⁽¹⁾, et non, comme les dispositions précitées portant sur le zonage, de façon rétroactive, afin d'éviter tout effet d'aubaine.

C. L'IMPACT DU PRÉSENT ARTICLE

Selon les données figurant dans l'évaluation préalable, la modification du champ de la réduction d'impôt n'est pas chiffrée, faute de données disponibles.

S'agissant de la réforme des modalités d'appréciation du plafond des dépenses éligibles, la réforme est présentée comme neutre sur la durée, en se traduisant par des pertes de recettes supplémentaires de 13 millions d'euros en 2018, liées à la possibilité de bénéficier du plafond de 400 000 euros sur une seule année, mais compensées par des gains de respectivement un million d'euros en 2019, 6 millions d'euros en 2020 et 6 millions d'euros en 2021.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF 239 de M. Marc Le Fur et CF 126 de M. de Courson.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement ouvre la possibilité, à l'instar de ce que prévoyaient les dispositions fiscales de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, d'un taux de réduction de 30 % pour les dépenses de travaux à réaliser dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur mis à l'étude ou approuvé, et non plus seulement approuvé. Normalement, les plans d'étude

(1) Ils s'appliquent aux dépenses de restauration immobilière portant sur des immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration préalable a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2017, et aux souscriptions de parts de SCPI dont la date de clôture est intervenue à compter du 1^{er} janvier 2017.

doivent arriver à leur terme ; si des travaux ne sont pas réalisés, il n'y a pas les 30 % d'incitation fiscale.

Mme la Rapporteuse générale. Reprenons ces amendements pour la séance.

Les amendements sont retirés.

La commission examine ensuite l'amendement CF 197 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Le dispositif Malraux pour les opérations réalisées dans les quartiers dégradés anciens et dans les quartiers relevant du nouveau programme nationale de rénovation urbaine doit s'appliquer jusqu'en 2017, nous avons proposé en loi de finances de le prolonger jusqu'en 2021 ou 2024, et la Rapporteuse générale a proposé 2019. Nous avons redéposé l'amendement pour retenir cette dernière solution.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte cet amendement CF 197 (amendement 246).

Puis, elle adopte l'article 22 modifié.

*

* *

Après l'article 22

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF 82 de M. Charles de Courson et CF 66 de Mme Isabelle Le Callennec.

M. Charles de Courson. Le présent amendement propose une expérimentation de deux ans, sur 2017 et 2018, donnant au préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat, le pouvoir de rendre éligible au dispositif Pinel certaines communes. Cette dérogation interviendrait uniquement pour des opérations immobilières ponctuelles sur des territoires en tension et après un délai d'instruction de trente jours par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, sur présentation d'une requête conjointe de la commune et du promoteur. Il s'agit de répondre au paradoxe selon lequel certains secteurs tendus ne bénéficient pas du dispositif.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement a été discuté en PLF il y a quelques semaines et il présentait entre autres un problème de date dans la rédaction, avec une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2018. Il vous est donc à présent proposé une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Il est en outre proposé un contrôle sous l'égide du préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat. Le dispositif, expérimental, est donc encadré. Certains territoires ruraux sont aujourd'hui abandonnés, en termes de construction de logements.

Mme la Rapporteure générale. M. de Courson propose une expérimentation de deux ans sur un dispositif qui *a priori* ne s'applique que jusqu'à fin 2017, à moins que le prochain Gouvernement décide de le prolonger... Il a en outre prévu que le promoteur ferait, lui aussi, la demande alors que nous en avons discuté en séance et que ce n'est pas souhaitable. Mme Louwagie, quant à elle, a prévu un délai d'instruction de trente jours, ce qui est tout de même un peu court. Je vous propose donc de revoir ces amendements d'ici à la séance.

Les amendements sont retirés.

*

* *

Article 23

Exonération facultative de contribution économique territoriale des disquaires indépendants

Le présent article ouvre la possibilité aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'exonérer les disquaires indépendants de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Il ouvre également la possibilité aux départements et aux régions d'exonérer les disquaires indépendants de la part de CVAE qui leur revient.

Le coût de la mesure est estimé à 400 000 euros pour les collectivités et EPCI, pour 350 disquaires bénéficiaires, soit une aide moyenne de 1 143 euros par disquaire.

L'exonération, facultative, ne serait pas compensée par l'État.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LE SOUTIEN À LA FILIÈRE DU DISQUE NE COMPREND PAS D'EXONÉRATIONS D'IMPÔTS LOCAUX

A. DES EXONÉRATIONS DE CFE ET DE CVAE SONT PRÉVUES POUR PLUSIEURS CATÉGORIES D'ENTREPRISES DU SECTEUR CULTUREL

1. Exonérations facultatives prévues par le code général des impôts

L'article 1464 A du code général des impôts (CGI) permet aux communes et aux EPCI dotés d'une fiscalité propre d'exonérer de CFE, dans la limite de 100 %, les établissements suivants :

– établissement de spectacle vivant (théâtres nationaux et autres théâtres fixes ; tournées théâtrales ; concerts, orchestres et chorales ; théâtres de marionnettes, cabarets artistiques, café-concerts, music-halls et cirques à l'exclusion des

établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances ; spectacles musicaux et de variétés) ;

– établissements de spectacles cinématographiques qui ont réalisé un nombre d'entrées inférieur à 450 000 au cours de l'année précédant celle de l'imposition ou qui bénéficient d'un classement « art et essai » au titre de l'année de référence. Les autres établissements peuvent bénéficier d'une exonération dans la limite de 33 %.

L'article 1464 I du CGI permet aux communes et aux EPCI dotés d'une fiscalité propre d'exonérer de CFE :

– les établissements bénéficiant du label de librairie indépendante de référence ;

– les établissements revêtant la qualité de diffuseurs de presse spécialistes vendant au public des écrits périodiques conformément à l'article 1464 L du CGI.

Facultatives, ces exonérations ne sont pas compensées par l'État. Le I de l'article 1586 *nonies* du CGI prévoit que les exonérations de CFE décidées par les communes et EPCI s'accompagnent d'une exonération correspondante de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

2. Mesures votées en première lecture lors de l'examen du PLF 2017

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2017, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements complétant ce dispositif :

– l'un de notre collègue Patrick Bloche, étendant l'exonération facultative de CFE aux lieux de diffusion de spectacles vivants dont la capacité moyenne d'accueil du public est inférieure à 1 500 places ;

– l'autre du Gouvernement, visant à rendre obligatoire (et compensée) l'exonération facultative de CFE et CVAE pour les diffuseurs de presse spécialistes et indépendants.

B. LES AIDES EXISTANTES EN FAVEUR DE LA FILIÈRE DU DISQUE

1. Le crédit d'impôt phonographique

L'article 36 de la loi du 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (DADVSI) ⁽¹⁾ a instauré un crédit d'impôt au titre des dépenses de production et de développement d'œuvres phonographiques, en application depuis le 1^{er} janvier 2006. Ce dispositif a pour

(1) Loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information. L'article 36 est codifié aux articles 220 octies, 220 Q et 223 O du code général des impôts.

objectif le maintien et le renforcement de la diversité musicale et le soutien structurel aux entreprises, en particulier les PME et TPE fragilisées par la mutation du secteur. La mesure a été prorogée par trois fois, jusqu'au 31 décembre 2018.

2. Les aides du programme 334 : *Livre et industries culturelles*

À travers le programme 334 *Livre et industries culturelles*, l'État apporte un soutien budgétaire aux acteurs de la filière musicale. Ces crédits correspondent notamment au soutien apporté au regroupement de labels des Allumés du jazz, aux Victoires de la musique, au Fonds pour la création musicale (FCM) et au Bureau export de la musique.

Depuis 2016, les crédits de ce programme permettent également de financer un fonds de soutien à l'innovation et à la transition numérique de la musique, en faveur des entreprises de production phonographique et d'acteurs innovants du secteur de la musique enregistrée, qui contribuent à la diversité des offres en ligne.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. LES EXONÉRATIONS DE CFE EN FAVEUR DES ENTREPRISES CULTURELLES ONT UN COÛT DE 5 MILLIONS D'EUROS

Facultatives, les exonérations de CFE mentionnées ci-dessus ne sont pas compensées par l'État. Leur coût pour les collectivités s'élevait à 5 millions d'euros en 2015.

ÉVOLUTION DU COÛT DES EXONÉRATIONS DE CFE DES ENTREPRISES CULTURELLES

(en euros)

Année	2012	2013	2014	2015
Entreprises de spectacles	3 452 457	3 548 805	3 660 846	3 741 980
Librairies indépendantes	341 379	422 474	563 902	563 651
Diffusion presse	770 747	821 857	867 680	755 860
Total	4 564 583	4 793 136	5 092 428	5 061 491

Source : direction générale des finances publiques (DGFIP).

B. LES AIDES BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DU SECTEUR DE L'INDUSTRIE DU DISQUE S'ÉLÈVENT À 13,3 MILLIONS D'EUROS

Les crédits du programme 334 consacrés à la filière musicale s'élèvent à 5,3 millions d'euros pour 2017.

La dépense fiscale pour le crédit d'impôt phonographique devrait s'élever à 8 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU COÛT DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA PRODUCTION PHONOGRAPHIQUE

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'entreprises bénéficiaires	40	115	100	94	–	–
Montant de la dépense fiscale	6	6	10	8	8	8

Source : annexe au projet de finances pour 2017, Évaluations des voies et moyens, tome II.

C. UN SECTEUR EN GRANDE FRAGILITÉ

Le chiffre d'affaires de la musique enregistrée en France a atteint en 2015 un chiffre d'affaires de 543 millions d'euros, en diminution de 4,3 % par rapport à 2014 (570 millions d'euros). Cette nouvelle baisse s'explique notamment par une forte diminution des ventes physiques (– 15,9 %), qui représentent l'essentiel des revenus des producteurs (64 % du chiffre d'affaires total). Seul le vinyle, qui représente 2,3 % du marché physique, est en croissance, avec 750 000 exemplaires vendus en 2015.

Les revenus du marché numérique augmentent globalement (+ 6 %) et représentent, en 2015, 36 % du chiffre d'affaires total, à la suite d'une concentration des usages autour du *streaming*. Les ventes numériques (téléchargement à l'acte) sont orientées à la baisse (– 20,5 %) tandis que les revenus du *streaming* connaissent une hausse de 44 %.

III. LA MODIFICATION PROPOSÉE

A. POSSIBILITÉ POUR LES COMMUNES ET EPCI D'EXONÉRER DE CFE ET CVAE LES DISQUAIRES INDÉPENDANTS

1. Exonération facultative de CFE

Le **I** du présent article (**alinéas 1 à 14**) propose d'insérer un article 1464 M (nouveau) au sein du CGI, ouvrant la possibilité aux communes et à leurs EPCI à fiscalité propre d'exonérer de CFE les établissements ayant pour activité principale la vente au détail de phonogrammes.

Conformément au **I** du nouvel article 1464 M, la délibération doit être prise dans les conditions définies à l'article 1639 A *bis* du CGI (**alinéa 3**), c'est-à-dire avant le 1^{er} octobre pour être applicables l'année suivante. Elle doit être notifiée aux services fiscaux, par l'intermédiaire des services préfectoraux, au plus tard quinze jours après la date limite prévue pour leur adoption.

Le **II** proposé pour le nouvel article définit les établissements éligibles à l'exonération.

Ceux-ci doivent remplir trois conditions au cours de la période de référence retenue pour déterminer les bases de CFE, soit au cours de l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition, ou au cours du dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile (**alinéas 4 à 9**) :

– relever d'une PME qui occupe moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

– ne pas être lié à une autre entreprise par un contrat mentionné à l'article L. 330-3 du code de commerce, lequel prévoit la mise à disposition d'une autre personne d'un nom commercial, d'une marque ou d'une enseigne, en exigeant d'elle un engagement d'exclusivité ou de quasi-exclusivité pour l'exercice de son activité ;

– le capital de l'entreprise doit être détenu, de manière continue, à hauteur de 50 % au moins par des personnes physiques ou par une société répondant aux conditions précédentes et dont le capital est détenu à hauteur de 50 % au moins par des personnes physiques.

Le III proposé pour l'article 1464 M définit les conditions dans lesquelles les entreprises doivent demander le bénéfice de l'exonération (**alinéas 10 et 11**).

La demande doit être adressée au service des impôts dont relève chacun des établissements concernés, dans les délais prévus à l'article 1477 du CGI. À défaut, l'exonération n'est pas accordée au titre de l'année concernée. Les contribuables doivent déclarer les éléments servant à l'établissement de la CFE l'année précédant celle de l'imposition au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai ou, en cas de création d'établissement ou de changement d'exploitant ou d'activité en cours d'année, l'année suivant celle de la création ou du changement au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai.

Le IV proposé pour l'article 1464 M soumet le bénéfice de l'exonération au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*. Ces aides ne doivent pas excéder le seuil de 200 000 euros par période de trois exercices fiscaux.

2. Exonération facultative de CVAE

Le I de l'article 1586 *nonies* du CGI prévoit que la valeur ajoutée des établissements exonérés de CFE en application de la délibération d'une commune ou d'un EPCI est, à la demande de l'entreprise, exonérée de CVAE pour sa

(1) Définition figurant à l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

fraction taxée au profit de la commune ou de l'EPCI. Lorsque l'exonération de CFE est partielle, l'exonération de CVAE s'applique dans la même proportion pour la fraction de la valeur ajoutée taxée au profit des collectivités concernées par l'exonération de CFE.

Le II de l'article 1586 *nonies* du CGI permet aux départements, aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, lorsque des établissements peuvent être exonérés de CFE par délibération d'une commune ou d'un EPCI, d'exonérer leur valeur ajoutée de CVAE pour sa fraction taxée à leur profit. L'exonération est applicable à la demande de l'entreprise.

Ainsi, sans qu'il soit nécessaire de le mentionner explicitement, ces possibilités d'exonération de CVAE s'appliqueraient aux disquaires indépendants exonérés de CFE par une commune ou un EPCI.

Toutefois, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 152 500 euros sont exonérées de CVAE. Celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 euros et 500 000 euros sont dispensées du paiement de CVAE en cas de demande de dégrèvement mais elles sont néanmoins tenues de remplir la déclaration annuelle.

3. Mesures de coordination

Les 2° et 3° du IV du présent article (**alinéas 13 et 14**) prévoient diverses mesures de coordination.

a. Option entre plusieurs exonérations

- L'**alinéa 13** complète l'article 1466 A du CGI relatif à l'exonération facultative de CFE, par les communes comptant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou leurs EPCI, des créations ou extensions d'établissement réalisées dans un ou plusieurs de ces quartiers prioritaires.

Lorsqu'un établissement remplit les conditions requises pour bénéficier des deux exonérations, le contribuable doit opter pour l'un ou l'autre de ces régimes. L'option qui est irrévocable doit être exercée dans le délai prévu pour le dépôt de la déclaration afférente à la première année au titre de laquelle l'exonération prend effet.

- Il complète dans le même sens l'article 1466 F du même code, relatif à l'abattement à la base de CFE, dans la limite d'un montant de 150 000 euros et sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI, pour les établissements existant au 1^{er} janvier 2009 en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion ou à Mayotte ou faisant l'objet d'une création ou d'une extension à compter de cette date dans ces départements et exploités par des entreprises répondant aux conditions fixées au I de l'article 44 *quaterdecies* du même code (entreprises implantées dans les zones franches d'activité des départements d'outre-mer).

Lorsqu'un établissement réunit les conditions requises pour bénéficier de l'exonération et de l'abattement, le contribuable peut opter pour ce dernier régime. L'option, qui est irrévocable, vaut pour l'ensemble des communes et de leurs EPCI et doit être exercée dans le délai prévu pour le dépôt, selon le cas, de la déclaration annuelle ou de la déclaration provisoire de CFE mentionnées à l'article 1477.

b. Fusions d'EPCI

L'alinéa 13 complète l'article 1639 A *ter* du CGI afin de prévoir qu'en cas de fusion d'EPCI, à défaut de délibérations des conseils municipaux des communes membres ou des organes délibérants des EPCI prises avant le 1^{er} octobre de l'année de la fusion, les délibérations adoptées antérieurement par chaque EPCI préexistant sont maintenues pour leur durée et leur quotité lorsqu'elles sont prises en application de l'article 1464 M (nouveau) du même code et que les dispositions prévues par cet article sont en cours d'application ou sont applicables pour la première fois l'année suivant celle de la fusion.

Lorsque le nouvel EPCI est soumis aux dispositions du paragraphe I de l'article 1609 *nonies* C du même code (fiscalité professionnelle unique), il en est de même pour les délibérations prises, d'une part, par les communes visées au sixième alinéa du I de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales (communes dont l'inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière de l'EPCI) et, d'autre part, par les communes membres d'un EPCI préexistant à fiscalité propre additionnelle ou sans fiscalité propre ; toutefois, dans ce dernier cas, les exonérations sont maintenues en proportion du taux d'imposition de la commune et de l'EPCI l'année de la fusion.

c. Constitution de communes nouvelles

En principe, la commune nouvelle ou, par des délibérations de principe concordantes prises avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de sa création, les communes et, le cas échéant, l'EPCI à fiscalité propre participant à sa création prennent les délibérations applicables à compter de l'année suivante sur son territoire en matière de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties, de taxe foncière sur les propriétés non bâties, de CFE et de CVAE.

L'alinéa 13 complète l'article 1640 du CGI pour prévoir qu'à défaut, les délibérations adoptées antérieurement par les communes participant à la création de la commune sont maintenues pour l'année où la création de la commune prend fiscalement effet lorsqu'elles sont prises en application de l'article 1464 M (nouveau) du même code, de même que les délibérations prises par l'EPCI à fiscalité professionnelle unique participant à la création de la commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI.

d. Crédit d'impôt en faveur des entreprises implantées dans des zones de restructuration de la défense

L'alinéa 13 complète l'article 1647 C *septies* du CGI pour prévoir que les redevables de la CFE et les entreprises temporairement exonérées de cet impôt au titre de l'un ou plusieurs de leurs établissements en application de l'article 1464 M (nouveau) du même code peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt, pris en charge par l'État et égal à 750 euros par salarié employé depuis au moins un an au 1^{er} janvier de l'année d'imposition dans l'établissement au titre duquel le crédit d'impôt est demandé.

e. Limitation du paiement des acomptes de CVAE

L'**alinéa 14** complète l'article 1679 *septies* du CGI afin de permettre aux entreprises bénéficiant d'une exonération de CVAE liée à une exonération de CFE au titre de l'article 1464 M (nouveau) de prendre en compte cette exonération dans la limite prévue pour le paiement des acomptes de CVAE.

B. ENTRÉE EN VIGUEUR ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le II du présent article (**alinéa 15**) prévoit l'application de la nouvelle exonération à compter des impositions établies au titre de 2017.

Le III du présent article (**alinéa 16**) prévoit un calendrier dérogatoire, pour les délibérations instituant l'exonération en 2017. Exceptionnellement, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre peuvent délibérer jusqu'au 21 janvier 2017 afin d'instituer l'exonération pour les impositions dues à compter de 2017.

Le IV du présent article (**alinéas 17 à 19**) complète ces dispositions en adaptant le calendrier, en 2017, applicable aux demandes d'exonération des entreprises. Les entreprises souhaitant bénéficier de l'exonération dès l'année 2017 en adressent la demande accompagnée des éléments entrant dans le champ d'application de l'exonération au service des impôts dont relève chacun de leurs établissements concernés au plus tard le 28 février 2017.

À défaut de demande dans ce délai, l'exonération n'est pas accordée pour la CFE due au titre de 2017.

Les contribuables concernés pourront cependant bénéficier de l'exonération à compter de 2018 s'ils en font la demande dans les délais prévus à l'article 1477 du CGI, soit avant le 3 mai 2017.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. IMPACT ÉCONOMIQUE

Selon les chiffres du Syndicat national des producteurs phonographiques (SNEP), les évolutions du marché de la musique se sont traduites par une diminution constante des ventes sur support physique (en baisse de près de 65 % en plus de dix ans et de 15,9 % entre 2014 et 2015).

Le chiffre d'affaires des disquaires dépasse rarement 100 000 euros par an. Il a tendance à diminuer, tandis que les charges locatives augmentent, en particulier dans les grandes villes où ils sont le plus souvent implantés. Ainsi, le nombre de disquaires a été divisé par huit en trente ans passant de plus de 3 000 dans les années 1980 à seulement 350 aujourd'hui.

Des communes ont déjà mis en place des plans de soutien à l'activité de ces commerçants. Le conseil parisien de la musique a ainsi annoncé en novembre 2015 un plan d'investissement sur la mandature pour les lieux de musiques actuelles, le soutien au fonctionnement aux salles parisiennes, la création d'un fonds d'urgence après les attentats. La maire de Paris avait annoncé en novembre 2015 envisager le principe d'une exonération de la contribution économique territoriale (CET) à Paris pour les salles de musiques actuelles, sur des critères précis et après discussions avec l'État.

Selon les indications transmises à la Rapporteuse générale, moins d'une dizaine de collectivités territoriales et d'EPCI à fiscalité propre seraient susceptibles de délibérer pour instituer une telle exonération.

B. IMPACT BUDGÉTAIRE

Selon l'évaluation préalable du présent article, 350 disquaires indépendants sont susceptibles de bénéficier de la mesure, pour un coût maximum de 0,4 million d'euros pour les collectivités et EPCI en 2017, soit une aide moyenne de 1 143 euros par disquaire.

ÉVALUATION DU COÛT DE LA MESURE

(en millions d'euros)

Collectivité	2017	2018
État	–	+ 0,16
Collectivités territoriales	– 0,4	– 0,6
Total	– 0,4	– 0,4

Source : évaluation préalable.

Le gain pour l'État résulte de la suppression de la compensation versée au titre du dégrèvement barémique de CVAE. Prévu par l'article 1586 *quater* du CGI, ce dégrèvement bénéficie aux entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est inférieur à 50 millions d'euros. Il est égal à la différence entre le montant de la cotisation perçue par les collectivités et EPCI (1,5 % de la valeur ajoutée) et l'application à la valeur ajoutée d'un taux calculé en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise.

*

* *

La commission adopte l'article 23 sans modification.

*

* *

Après l'article 23

La commission examine l'amendement CF 52 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement sur la fiscalité éolienne vise à remettre un peu d'ordre dans l'affectation de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) qui présente des montants très différents en fonction du régime fiscal de l'intercommunalité, ce qui crée une inégalité entre communes et peut pénaliser le développement de l'éolien. Les communes les plus pénalisées sont celles qui appartiennent aux groupements à fiscalité professionnelle unique et ne récupèrent rien ou quasiment rien en IFER, alors que le taux peut s'élever à 20 ou 30 % dans d'autres structures juridiques. Certaines collectivités qui, à la faveur de la loi NOTRe, ont changé de régime fiscal et espéraient percevoir de l'IFER se retrouvent sans rien ; cela plombe complètement les projets.

Mme la Rapporteuse générale. Vous refaites complètement le régime et cela n'entre pas dans les cases existantes.

M. Charles de Courson. Même si je ne suis pas d'accord avec l'amendement, il pose un vrai problème. En fiscalité unique, quelque cinq euros sur sept reviennent à l'intercommunalité. Cela crée des tensions très fortes, certaines communes refusant de nouvelles implantations car elles considèrent que cela ne ferait que leur attirer des ennuis, sans aucune contrepartie. D'aucuns ont évoqué un reversement mais ce n'est pas légal ; il faut donc passer par des allocations de compensation et c'est d'une grande confusion. Je pense que la bonne solution, en fiscalité unique, serait que trois euros aillent à l'intercommunalité et 1,70 euro à la commune, comme en fiscalité additionnelle.

M. Éric Alauzet. Il faut partir du fait que le retour pour certaines communes qui voudraient développer l'éolien est nul, alors que dans d'autres territoires celui-ci peut être important. Les répartitions à l'amiable que Charles de

Courson vient d'évoquer sont soit illégales soit complètement hasardeuses et aléatoires. Cela constitue un obstacle important au développement de l'éolien. Nous pourrions en reparler en séance.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 23

Exonération facultative de taxe foncière (TFPB) pour les installations affectées à l'enfouissement de déchets

La commission examine l'amendement CF 40 de M. Dominique Lefebvre.

M. Dominique Lefebvre. Vous connaissez ma position de principe selon laquelle ce qui a été rejeté en PLF ne devrait pas être évoqué de nouveau, mais le présent amendement est différent de celui qui a été débattu en PLF. Il s'agit du problème des décharges qui, à la suite d'un changement de la jurisprudence de l'administration fiscale, se retrouvent assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). L'idée est de donner aux collectivités concernées la possibilité de délibérer sur l'exonération totale ou partielle de cette taxe, évidemment sans compensation par l'État.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte cet amendement CF 40 (amendement 247).

*

* *

Article additionnel après l'article 23

Exonération facultative de taxe foncière (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les installations et bâtiments affectés à la méthanisation non agricole

La commission examine les amendements identiques CF 57 de M. Éric Alauzet, CF 75 de M. Charles de Courson, CF 186 de Mme Marie-Hélène Fabre, CF 217 de M. Joël Giraud et CF 233 de M. Marc Le Fur.

M. Éric Alauzet. Je propose d'étendre à la méthanisation portée par les collectivités locales le régime d'exonération de TFPB et de cotisation foncière des entreprises (CFE) qui s'applique à la méthanisation agricole.

Mme Marie-Hélène Fabre. Il convient en effet de soutenir la filière de méthanisation dans son ensemble.

Mme Marie-Christine Dalloz. Toutes les études montrent qu’il existe là un gisement, un réel potentiel. On nous parle sans arrêt de transition énergétique, d’emplois dans l’économie verte : eh bien, soyons au rendez-vous.

Malgré l’avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte ces amendements identiques CF 57, CF 75, CF 186, CF 217 et CF 233 (amendement 248).

*

* *

Article additionnel après l’article 23

Conclusion d’une convention annexée au contrat de ville pour bénéficier de l’abattement de taxe foncière (TFPB) dans les quartiers prioritaires

La commission en vient à l’amendement CF 198 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s’agit d’un amendement d’appel sur les abattements de TFPB. Je commence à devenir aphone à force d’appeler sans que personne réponde.

Mme la Rapporteuse générale. J’avais prévu de donner un avis favorable à cet amendement même sans la larme à l’œil que voudrait me voir verser notre collègue, qui a obtenu gain de cause sur nombre d’amendements.

La commission adopte l’amendement CF 198 (amendement 249).

*

* *

Après l’article 23

La commission examine l’amendement CF 255 de Mme Audrey Linkenheld.

Mme Audrey Linkenheld. La « loi ALUR » et la « loi Macron » ont instauré un dispositif de dissociation du foncier et du bâti permettant, dans la durée, l’accession abordable à la propriété. Des décrets et des ordonnances ont consolidé le système, et il nous faut maintenant élaborer les éléments financiers et fiscaux, sujet sur lequel nous travaillons étroitement avec le Gouvernement. Cet amendement définit le régime d’imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de ce dispositif ; il précise que le redevable de la taxe foncière sera le preneur du bail réel solidaire et prévoit un abattement de 30 % sur l’assiette de la taxe auquel pourront s’opposer les collectivités. Cela ne devrait pas créer de charges supplémentaires pour l’État, puisque ce mécanisme a plutôt vocation à se substituer à l’existant – prêt social location-accession (PSLA) et autres – qu’à s’y ajouter.

Mme la Rapporteure générale. Votre argumentation est solide, madame Linkenheld, mais l'abattement de 30 % s'appliquerait automatiquement si la collectivité ne délibérait pas pour affirmer son opposition. Cet abattement étant à la charge de la collectivité, il y aurait lieu de l'obliger à délibérer.

Mme Audrey Linkenheld. Compte tenu du lourd débat sur la taxe foncière, nous avons tenté de raisonner de manière la moins générale possible. On aurait pu choisir l'exonération et aligner ce régime sur les autres ayant trait au logement à vocation sociale, mais on a préféré que des décisions explicites soient prises, sachant que ce type de dissociation du foncier et du bâti se fait avec l'accord des collectivités, puisqu'elles sont très impliquées dans les organismes de foncier solidaire. Nous voulons justement que seules les collectivités ayant pleinement conscience de cette question s'engagent dans cette voie. Il est peu probable qu'une collectivité ignorant le dispositif se mette à faire de tels abattements.

Mme la Rapporteure générale. Il faut un vote du conseil municipal ou communautaire, puisque cette mesure affecte les finances d'une collectivité. Si vous rédigez un amendement disposant que la collectivité peut prévoir cet abattement, je pourrais le soutenir. En matière de fiscalité, il est plus sain que la collectivité décide de ce qu'elle veut faire !

Mme Audrey Linkenheld. Je retire mon amendement et le réécrirai en vue de la séance publique.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 23

Suppression de l'exonération de CFE pour les grandes entreprises viticoles

La commission examine l'amendement CF 245 de Mme Pascale Got.

Mme Pascale Got. Cet amendement vise à supprimer l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) viticoles qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 4 573 000 euros hors taxes. Beaucoup de très grands châteaux sont détenus par de grosses sociétés, qui ne sont d'ailleurs pas très actives dans le champ agricole, et nous souhaitons accorder une compensation financière aux communes qui les accueillent et qui doivent engager des frais à cause de leur présence. Avec le seuil de chiffre d'affaires retenu, les châteaux qui devront acquitter la CFE pourront tout à fait faire face à cette modification.

Mme la Rapporteure générale. Votre amendement, madame Got, entraînerait un gain financier pour les collectivités, car toutes les exploitations agricoles sont aujourd'hui exonérées de contribution foncière des entreprises.

Cette exonération ne s'applique pas aux semenciers lorsque leur chiffre d'affaires dépasse 4 573 000 euros. J'émetts un avis de sagesse sur votre amendement.

M. le président Gilles Carrez. Les exploitations agricoles ne payaient pas la taxe professionnelle (TP) et ont donc été exonérées de la CFE à la création de celle-ci. Les grandes exploitations viticoles ont cependant des activités commerciales et étaient assujetties à ce titre à la TP, si bien que je m'étonne qu'elles soient exonérées de CFE.

Mme Pascale Got. Mon amendement cible les activités viticoles des grands châteaux, qui génèrent des dépenses pour de toutes petites communes qui n'obtiennent aucun retour sur l'engagement de ces frais. Le seuil est élevé, situé à plus de 4 millions d'euros de chiffre d'affaires, afin de cibler uniquement les grandes propriétés.

M. le président Gilles Carrez. Mme la Rapporteuse générale et moi-même sommes très surpris de découvrir que ces activités sont totalement exonérées de CFE, et nous partageons votre préoccupation.

Mme Pascale Got. Beaucoup de collectivités et d'élus partagent votre étonnement, monsieur le président.

M. le président Gilles Carrez. On pourrait adopter cet amendement, afin d'obtenir des explications du Gouvernement en séance publique.

La commission adopte l'amendement CF 245 (amendement 250).

*

* *

Après l'article 23

La commission est saisie de l'amendement CF 148 de M. Razzy Hammadi.

M. Razzy Hammadi. Cet amendement fait écho à un autre, que j'avais porté lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015 et qui visait la TVA acquittée par des entreprises affiliées au Centre national des variétés (CNV). Mon amendement, voté à l'unanimité, avait permis de les faire bénéficier du régime d'exonération de TVA ; je propose d'étendre cette mesure à la CFE. Le caractère facultatif est conservé, puisque ces exonérations dépendent d'une décision des collectivités territoriales. Il s'agit donc d'une mesure cohérente avec notre vote de l'an dernier et sans coût financier puisqu'il ne s'agit que d'une option offerte aux collectivités.

Mme la Rapporteuse générale. Vous aviez retiré cet amendement en séance publique, compte tenu de l'adoption d'un autre amendement lors de l'examen du PLF. L'Assemblée nationale a ainsi adopté l'exonération facultative

de CFE pour les petites salles de spectacle. Vous revenez cette année avec cet amendement, pour lequel j'émetts un avis défavorable.

M. Razy Hammadi. La question ne concerne pas la taille de la salle de spectacle : il s'agit de permettre l'exonération pour les petites salles « où il est d'usage de consommer pendant les séances ».

M. le président Gilles Carrez. Nous avons déjà examiné cette question.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article additionnel après l'article 23

Suppression du plafond du nombre de salariés pour le bénéfice de l'exonération de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers prioritaires

La commission examine l'amendement CF 196 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Nous avons déposé cet amendement pour l'examen du projet de loi de finances (PLF), et le ministre nous avait demandé de le soumettre en PLFR. Il vise à dé plafonner le nombre d'employés permettant de bénéficier d'exonération de CFE et de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Mme la Rapporteuse générale. Pour bénéficier de ces exonérations, les entreprises doivent compter moins de onze salariés et réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros. M. Pupponi propose de maintenir la condition liée au chiffre d'affaires, mais de supprimer celle relative au nombre de salariés. Cela paraît économiquement pertinent, puisque les entreprises pourraient embaucher tout en continuant d'être exonérées, à condition que leur chiffre d'affaires n'excède pas 2 millions d'euros. J'émetts donc un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

La commission adopte l'amendement CF 196 (amendement 251).

*

* *

Article additionnel après l'article 23

Définition des immobilisations industrielles en matière de taxe foncière

La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques CF 77 de M. Charles de Courson, CF 151 de M. Razy Hammadi, CF 180 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF 210 de M. Joël Giraud, CF 222 de M. Marc Le Fur et CF 237 de M. Éric Alauzet, et l'amendement CF 105 de Mme Audrey Linkenheld.

M. Charles de Courson. Nous faisons face à un problème de fond, sur lequel nous nous sommes déjà penchés à plusieurs reprises, qui a trait à l'évaluation par les services fiscaux des immobilisations industrielles en matière de taxe foncière. Le texte, vieux et mal rédigé, pose comme critère l'existence d'un rôle prépondérant « *de l'outillage ou de la force motrice* » dans un établissement. Cette notion est floue, et l'administration fiscale multiplie les requalifications en immobilisations industrielles d'entrepôts ou de bâtiments de stockage de produits agricoles ou manufacturés, au seul motif qu'ils utilisent des chariots élévateurs, des monte-charge et d'autres outils destinés à faciliter le travail des salariés et à en limiter la pénibilité. Nous avons adopté à l'unanimité une définition précise : « *tout terrain, ouvrage ou bâtiment affecté à une activité de fabrication ou de transformation mécanique de produits ou de matières* ». Il faut maintenir notre position.

M. Razy Hammadi. Le ministre, lors de l'examen du PLF, avait dit que notre position n'était pas forcément fondée, mais nous avons pris connaissance depuis d'études montrant plusieurs cas étonnants, comme celui d'une entreprise agricole en Mayenne qui a subi une augmentation de 257 % de la taxe foncière.

Mme Marie-Christine Dalloz. Défendu.

M. Joël Giraud. Défendu.

Mme la Rapporteuse générale. J'avais demandé des chiffres que nous n'avons reçus que ce matin – je vous les transmettrai. Ils recensent les établissements industriels dans tous les départements et montrent la valeur locative de l'année, ainsi que la part des immobilisations, selon les différentes méthodes de calcul – comptable, selon le bail, par comparaison, ou par voie d'appréciation directe. Nous pourrions ainsi déterminer s'il existe des différences d'appréciation selon les départements – selon des retours obtenus par plusieurs d'entre nous dont M. le président, des brigades de contrôle peuvent adopter des positions divergentes pour des établissements similaires. Le débat avec le Gouvernement en séance publique pourra, de cette façon, reposer sur des données concrètes. J'émet un avis favorable à l'adoption de ces amendements que notre commission avait déjà approuvés.

La commission adopte les amendements identiques CF 77, CF 151, CF 180, CF 210 et CF 237 (amendement 252).

En conséquence, l'amendement CF 105 tombe.

*

* *

Après l'article 23

La commission étudie, en discussion commune, les amendements CF 212 et CF 211 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Ces amendements ont pour objet d'élargir l'assiette de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) aux lignes à très haute tension enfouies. Certaines collectivités privilégient les lignes à très haute tension aériennes, afin d'obtenir la rémunération qu'offrent les pylônes. Le premier amendement vise à ce qu'un décret fixe le montant de la taxe par décret – ce qui ne doit pas être conforme à la Constitution – et le second propose de l'établir au même niveau que les canalisations habituelles de gaz et de carburant. En aidant ainsi le transport souterrain des lignes à très haute tension, les collectivités pourront choisir plus sereinement.

Mme la Rapporteuse générale. Le produit de l'IFER sur les lignes aériennes est perçu par les collectivités locales. Votre amendement, tel qu'il est rédigé, ne prévoit rien de tel, si bien que le produit irait dans les caisses de l'État. Il me semble pourtant que tel n'est pas votre objectif. Vous pourriez retirer vos amendements et les réécrire pour la séance publique.

M. Joël Giraud. Très bien.

Les amendements sont retirés.

La commission aborde l'amendement CF 150 de M. Razzy Hammadi.

M. Razzy Hammadi. M. Patrick Devedjian a déposé le même amendement, soutenu par l'ensemble des présidents de conseils départementaux d'Île-de-France, de gauche comme de droite. Nous souhaitons supprimer cet anachronique transfert d'une part du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) vers la région. Les masses financières en jeu sont élevées, et, en la matière, nous ne pouvons pas décider à la légère.

Mme la Rapporteuse générale. Vous souhaitez que le dynamisme de la CVAE bénéficie aux départements et non à la région. L'Île-de-France serait la seule région du pays dans ce cas. Nous avons rejeté cette perspective en séance lors de l'examen du PLF, et j'émet un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CF 27 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Bernadette Laclais. Cet amendement vise à assurer une plus juste répartition territoriale de la CVAE entre les activités de siège et les unités de production. Déjà présenté, il a été rejeté par le Gouvernement, au motif qu'une étude d'impact était nécessaire. Le rapport de la mission sénatoriale sur les incidences de la réforme de la taxe professionnelle a conclu à la nécessité d'introduire une mesure de consolidation des cotisations à l'échelle des groupes.

M. le président Gilles Carrez. Nous avons eu cette discussion il y a à peine trois semaines, et je doute que l'étude d'impact ait pu être élaborée dans ce délai.

Mme la Rapporteuse générale. Je réitère mon avis de sagesse, émis lors de l'examen du PLF.

M. Dominique Lefebvre. Nous avons clos cette discussion en séance publique, et je suis opposé à ce que notre commission rouvre la discussion sur un sujet tranché il y a trois semaines – indépendamment du fond de la question.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CF 87 et CF 88 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le droit de mutation à titre onéreux (DMTO) est proportionnel. Pour encourager l'accession à la propriété des ménages modestes, nous proposons de le rendre progressif. Ces amendements, élaborés par Michel Piron, invitent le Gouvernement et nos collègues à réfléchir à cette possibilité.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable.

M. Pascal Cherki. Je ne suis pas favorable à la rédaction de cet amendement, mais Charles de Courson pose une vraie question. Je soutiens le caractère progressif et non proportionnel des impositions, et aimerais que l'on répartisse différemment la même masse fiscale.

M. Charles de Courson. Je retire mes amendements.

Les amendements sont retirés.

*

* *

Article additionnel après l'article 23

Limitation des taux de taxe d'habitation lors de l'adhésion d'une commune nouvelle à un EPCI

La commission en vient à l'amendement CF 2 de M. Guillaume Larrivé.

M. le président Gilles Carrez. Les communes nouvelles issues d'un établissement public à caractère intercommunal (EPCI) peuvent adhérer à un EPCI plus large. Elles ont récupéré l'ancienne part départementale de la taxe d'habitation (TH) qui abondait l'EPCI, mais le transfert reprend si elles adhèrent à un nouvel EPCI. Cet amendement vise à traiter la naissance des communes nouvelles et leur adhésion à un EPCI plus large comme une fusion d'EPCI. Cela permettrait d'éviter la cascade d'ajouts de TH.

Mme la Rapporteuse générale. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CF 2 (amendement 253).

*

* *

Après l'article 23

La commission examine l'amendement CF 199 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Les communes classées à la dotation de solidarité urbaine (DSU) cible n'abondent pas le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) ; or l'article 59 du PLF pour 2017 prévoit la suppression de la part cible de la DSU, rendant caduque cette disposition. Mon amendement vise à ce que les 150 premières communes pour la DSU, c'est-à-dire les plus pauvres, continuent de bénéficier de cette exemption.

Mme la Rapporteuse générale. Comme le disait Dominique Lefebvre, il faut éviter de mélanger tous les textes. Déposez votre amendement à l'occasion de la deuxième lecture du PLF, en amendant l'article 61 *bis* du PLF – issu d'ailleurs de l'un de vos amendements.

M. François Pupponi. Très bien, je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

La commission étudie l'amendement CF 51 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Défendu.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CF 49 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Lorsque deux EPCI fusionnent, un problème peut se poser au regard des différents taux de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), qui restent différents.

Mme la Rapporteuse générale. Mme Catherine Vautrin a défendu le même amendement, qui a été adopté lors de l'examen du PLF – créant ainsi l'article 50 *quaterdecies*.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je retire donc mon amendement.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CF 178 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'an dernier, l'Assemblée nationale, dans une grande sagesse, a repoussé d'une année l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives foncières professionnelles. Rien n'a changé depuis un an, et si cette réforme devait être appliquée le 1^{er} janvier 2017, on irait droit à la catastrophe. Cet amendement propose donc que l'on puisse travailler pendant un an et que cette révision n'ait lieu qu'en 2018.

Mme la Rapporteuse générale. À partir du moment où une décision a été prise, elle doit être mise en œuvre. Cependant, j'avais demandé au Gouvernement de nous présenter le niveau des valeurs locatives avant et après la révision, ventilé par département et par type d'établissement. J'ai reçu un *ratio*, mais le numérateur et le dénominateur ont été effacés, et j'ignore donc le nombre de millions d'euros déplacés. Je le redirai en séance publique : nous devons connaître l'ampleur du déplacement de la base fiscale dans chaque département. On sait faire des sauvegardes informatiques, et il est fort probable que l'on puisse récupérer des données supprimées par erreur ou à dessein.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous avons unanimement décidé du report de l'entrée en vigueur de cette révision l'an dernier. Je préside une commission départementale des valeurs locatives des impôts directs locaux et peux vous assurer qu'aucune réunion n'a été organisée cette année sur ce sujet. Si l'on appliquait la réforme en l'état, on se heurterait à d'énormes difficultés d'application pour les collèges ou les maisons de retraite. Les départements se débattent déjà dans une crise aiguë : ne leur rajoutons pas un nouveau fardeau !

M. Charles de Courson. Comment déployer une politique d'urbanisme commercial dans une agglomération où les petits commerces de centre-ville vont voir leurs taxes augmenter de 20 à 30 % quand celles de la grande distribution vont connaître le mouvement inverse ? J'avais averti le ministre sur ce point – ce que n'avaient pas fait, chose étrange, ses services ; on avait amélioré le texte en

introduisant une possibilité de modulation, mais elle s'avère difficile à mettre en œuvre car le problème se pose souvent à l'échelle de l'agglomération et non de la commune.

Par ailleurs, l'enseignement privé bénéficie souvent de locations gratuites, mais l'administration fiscale n'a pas voulu reconnaître ces commodats et fixe une valeur de marché. Des représentants de l'enseignement privé sont venus nous voir pour expliquer qu'un tel changement ferait exploser le foncier bâti. Les établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPAD) rencontrent également des problèmes d'ajustement.

Je ne souhaite pas le report de cette révision, mais il faut l'accompagner de dispositions améliorant le texte. Sans cela, ce sujet explosera à l'automne 2017, ces établissements se plaindront de la hausse de la fiscalité, et tout le monde se tournera, comme d'habitude, vers les élus locaux. Madame la Rapporteuse générale, il serait opportun que vous continuiez à faire pression sur le Gouvernement pour améliorer le texte.

Mme la Rapporteuse générale. J'émet un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle aborde l'amendement CF 94 de M. Pascal Cherki.

M. Pascal Cherki. Je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CF 97 de M. Pascal Cherki.

M. Pascal Cherki. Je retire également cet amendement.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article 24

TGAP : poursuite de la trajectoire de la composante « déchets »

Cet article propose de faire évoluer les tarifs et certains mécanismes de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), en modifiant les articles 266 *sexies* à 266 *decies* du code des douanes.

Les changements proposés ont principalement pour objet de donner aux acteurs économiques une meilleure visibilité sur l'évolution des barèmes de cette taxe jusqu'en 2025, de préserver son rendement et, surtout, de renforcer

l'incitation fiscale à opter pour des modes de gestion déchets plus respectueux de l'environnement. À cet égard, les évolutions proposées devraient aider notre pays à atteindre les objectifs ambitieux fixés, en 2015, par la loi de transition énergétique ⁽¹⁾ en matière de stockage et de valorisation des déchets.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE COMPOSANTE DE LA TGAP QUI A BEAUCOUP ÉVOLUÉ DEPUIS LA TRAJECTOIRE FIXÉE EN 2009 POUR SES BARÈMES

La taxe générale sur les activités polluantes a été **créée par la loi de finances pour 1999** ⁽²⁾ et comprend **six composantes**, portant sur les déchets, sur les huiles et produits lubrifiants, sur les produits lessiviers, sur les matériaux d'extraction, sur les émissions atmosphériques de substances polluantes et sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Alors que cette dernière composante est recouvrée par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), l'administration des douanes est chargée du recouvrement des cinq autres composantes, dont celle qui porte sur le stockage et le traitement thermique des déchets (dite « TGAP-déchets »). La liste des redevables des diverses composantes de la TGAP figure actuellement à l'article 266 *sexies* du code des douanes, tandis que son fait générateur est précisé à l'article 266 *septies*, son assiette à l'article 266 *octies* et ses tarifs à l'article 266 *nonies*.

Le fait générateur de la TGAP-déchets est la réception des déchets sur leur site de stockage ou de traitement, ou leur transfert vers un autre pays. Son redevable est l'exploitant de l'installation où ces déchets sont stockés ou incinérés. Son assiette est constituée du poids des déchets ainsi reçus ou transférés.

La taxe n'était initialement due que par les personnes exploitant une installation de stockage de déchets ménagers ⁽³⁾ ou d'élimination de déchets industriels spéciaux ⁽⁴⁾. Toutefois, la loi de finances pour 2009 ⁽⁵⁾ a étendu son champ d'application aux installations de traitement thermique des déchets

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(2) Article 45 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

(3) Déchets ménagers et assimilés, désormais dénommés « déchets non dangereux » en application de la terminologie prévue par le droit de l'Union européenne (définitions des catégories de déchets figurant à l'article 3 de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives). Des déchets tels que les ordures ménagères, les emballages en verre ou les déchets issus de végétaux (branchages d'entretien de jardin, par exemple), ne relèvent pas de la catégorie juridique des « déchets dangereux » et sont donc des « déchets non dangereux ».

(4) Pour les raisons de terminologie européenne précitées, ces déchets sont désormais qualifiés de « déchets dangereux ». La définition de cette notion en droit français figure à l'article R. 541-8 du code de l'environnement, qui renvoie toutefois à la liste des « propriété qui rendent les déchets dangereux » figurant à l'annexe III de la directive européenne du 19 novembre 2008 (déchets inflammables, explosifs, irritants, toxiques, etc.). À ce titre, relèvent de la catégorie juridique des déchets dangereux, par exemple, des déchets de liquides de freins, d'huiles de moteurs, de feux d'artifice ou d'ampoules au mercure.

(5) Article 29 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

ménagers. Cette loi a également prévu une **augmentation graduelle de ses tarifs jusqu'en 2015 pour le stockage des déchets ménagers et jusqu'en 2013 pour leur traitement thermique** – tandis que la taxation du traitement thermique des déchets industriels spéciaux devait rester stable.

La **loi de finances rectificative pour 2010** a ensuite défini des **tarifs de TGAP plus avantageux pour le stockage des déchets ménagers selon la technique du bioréacteur** ⁽¹⁾, jugée plus écologique ; elle a également atténué, seulement pour l'année 2011, la progression des tarifs applicables au traitement thermique des déchets ménagers.

De nombreux changements ponctuels ont ensuite été apportés à certains aspects de la TGAP-déchets par la loi de finances pour 2014 ⁽²⁾, la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽³⁾ et la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽⁴⁾. Ils ont essentiellement consisté à exonérer de TGAP-déchets les mâchefers non valorisables et les déchets d'amiante ayant conservé leur intégrité, à adapter la terminologie du code des douanes, à prévoir des taux réduits pour le stockage des déchets dans certaines collectivités ultramarines confrontées à des contraintes géographiques fortes (Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Guyane et Mayotte) et à prévoir, pour la TGAP dans son ensemble, une extension en 2016 de la télédéclaration et du télé règlement, qui doivent être généralisés à compter du 1^{er} janvier 2017.

B. LES TARIFS ACTUELS DE LA TGAP-DÉCHETS APPELLENT DES RETOUCHES

Les tarifs de la TGAP-déchets actuellement prévus par l'article 266 *nonies* du code des douanes sont les suivants :

– pour le **stockage des déchets non dangereux (ex-déchets ménagers et assimilés)** : de **14 à 40 euros par tonne** pour les déchets réceptionnés dans des installations autorisées (le tarif le plus avantageux, de 14 euros par tonne, étant réservé aux déchets « stockés et traités selon la méthode d'exploitation du bioréacteur »), mais de 150 euros par tonne pour les déchets réceptionnés dans une installation non autorisée, telle qu'une décharge sauvage ;

– pour le **traitement thermique des déchets non dangereux** : de **7 à 14 euros par tonne**, le tarif le plus bas étant réservé aux installations remplissant au moins deux des trois critères de performance ou de certification prévus pour de

(1) La technique du bioréacteur peut être schématiquement définie comme un procédé de fermentation régulée des déchets dans une cuve, permettant d'accélérer leur dégradation naturelle par les bactéries, en produisant du biogaz et en récupérant les lixiviats.

(2) Article 33 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(3) Article 23 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013. Cette loi est celle qui a transposé dans le code des douanes la terminologie des déchets résultant de la directive européenne et déjà reprise par le code de l'environnement.

(4) Article 74 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

telles installations (enregistrement ou certification du système de management environnemental, performance énergétique minimale et émissions d'oxydes d'azote inférieures à un certain seuil ⁽¹⁾) ;

– pour le **stockage des déchets dangereux** (ex-déchets industriels spéciaux) : **20 euros par tonne** ;

– pour le traitement thermique des déchets dangereux : **10 euros par tonne**.

Les barèmes actuels peuvent paraître relativement complexes et peu accessibles pour un citoyen peu familier de ces questions. Toutefois, ils sont bien connus des professionnels concernés et, surtout, les distinctions entre catégories de déchets sur lesquelles ils reposent visent à faire bénéficier de tarifs plus avantageux les modes de stockage ou d'incinération des déchets les plus respectueux de l'environnement. L'architecture actuelle des tarifs de la TGAP-déchets ne paraît donc pas poser de problème de principe et appelle plutôt des évolutions à la marge et une mise à jour du barème de façon à renforcer l'effet d'incitation à recourir aux procédés les plus écologiques.

Plusieurs difficultés ponctuelles justifieraient toutefois, en complément de l'évolution générale du barème, une intervention spécifique du législateur sur certains aspects du régime actuel de la TGAP-déchets :

– il est nécessaire, pour **tenir compte d'une récente jurisprudence constitutionnelle**, d'affiner les **modalités d'application des tarifs réduits de TGAP applicables aux déchets ménagers reçus dans des installations qui valorisent plus de 75 % du biogaz** (tarif de 20 euros par tonne) **et dans celles qui les stockent les traitent selon la méthode du bioréacteur** (tarif de 14 euros par tonne). Ainsi, dans une décision du 17 septembre 2015, le Conseil constitutionnel a considéré que ces deux tarifs, compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur en termes d'incitation à la « *valorisation des déchets au moyen de la production de biogaz, [...] ne sauraient être appliqués aux déchets insusceptibles de produire du biogaz, [même s'ils ont été] réceptionnés par les installations produisant et valorisant le biogaz* », car cela serait alors contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi ⁽²⁾. Il apparaît donc nécessaire d'apporter dans la loi une précision sur la façon dont peuvent être appliqués aux déchets les tarifs avantageux prévus aux B et C du tableau du a) du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes ;

(1) Valeur d'émission d'oxydes d'azote (NOx) inférieure à 80 milligrammes par norme mètre cube (Nm³). Le norme mètre cube est une unité usuelle de mesure de la quantité de gaz contenue dans un mètre cube de gaz en conditions normales de température et de pression.

(2) Conseil constitutionnel, décision n 2015-482 QPC du 17 septembre 2015, Société Gurdebeke SA [Tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes portant sur les déchets non dangereux].

– il paraît souhaitable de tenir compte des progrès technologiques dans ce secteur d'activité et, plus particulièrement, des **nouvelles possibilités de traitement thermique des déchets ménagers offertes par l'utilisation des combustibles solides de récupération (CSR)**. Ces déchets, qui, selon l'évaluation préalable de l'article, sont « *constitués principalement d'un mélange de papiers, plastiques, bois, caoutchouc et textiles issus de refus de tri* », ne sont pas traités dans de classiques incinérateurs, mais dans des chaudières spécifiques, bien identifiées par la nomenclature environnementale et « *exclusivement dédiées à la production de chaleur et/ou d'électricité* ». Or, **ce mode de traitement, bien qu'il soit écologiquement meilleur que celui d'un incinérateur classique, n'est pas avantagé par les tarifs actuels de TGAP-déchets** prévus, en matière de traitement thermique des déchets, par le *b*) du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. UNE COMPOSANTE MAJEURE DE LA TGAP, DONT LE PRODUIT RISQUE DE DÉCLINER

Le produit global de la TGAP, dont on peut regretter qu'il n'apparaisse pas clairement dans les documents budgétaires annexés à la loi de finances, a atteint 644 millions d'euros en 2014. **Sa composante relative aux déchets est de loin la plus rentable des six composantes, puisque son rendement a atteint 423,4 millions d'euros en 2014** – la seconde composante la plus importante de la TGAP, qui porte sur les matériaux d'extraction, n'ayant alors rapporté que 69 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE LA TGAP-DÉCHETS PAR TYPE D'INSTALLATIONS DE 2010 À 2014

(en millions d'euros)

Nature des installations soumises à la composante déchets de la TGAP	2010	2011	2012	2013	2014
Stockage de déchets non dangereux	259	275	325	293	329,5
Traitement thermique de déchets non dangereux	42	47	55	67,5	64,4
Stockage, traitement thermique ou autre traitement de déchets dangereux	24	33	35	31	29,5
Ensemble des installations	325	355	415	391,5	423,4

Source : secrétariat d'État chargé du budget.

Le produit de la TGAP est affecté en priorité à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances (stable à 449 millions d'euros), l'éventuel surplus de recettes alimentant le budget général de l'État. De ce fait, toute variation du produit de la TGAP reste, en pratique, sans impact sur le budget de l'ADEME mais peut conduire à une baisse ou une hausse des recettes du budget général de l'État.

Par ailleurs, avec un nombre de redevables estimé à 382 en 2014 (dont 176 redevables au titre du stockage de déchets non dangereux), la TGAP-déchets porte sur un nombre relativement limité d'exploitants, comparé aux composantes « pollution atmosphérique » ou « matériaux d'extraction » de la TGAP, qui concernent respectivement 828 et 1 230 redevables.

Les volumes de déchets mis en décharge ont tendance à baisser et devraient continuer à le faire au cours des prochaines années, ce qui dégradera le rendement de la TGAP-déchets. Ainsi, l'évaluation préalable de l'article estime que **cette diminution, en l'état du droit, devrait conduire à une baisse des recettes de la TGAP d'environ 15 millions d'euros en 2017, s'aggravant les années suivantes pour atteindre 100 à 130 millions d'euros en 2025** (soit une perte cumulée de recettes pouvant atteindre 650 millions d'euros pour la période 2017-2025). Ce constat pourrait à lui seul justifier une révision des tarifs actuels de la TGAP-déchets, à l'instar des mises à jour régulières auxquelles il est nécessaire de procéder pour d'autres taxes à finalité écologique, lorsque les progrès techniques le justifient.

B. DES MODES DE GESTION DES DÉCHETS POUR LESQUELS DES OBJECTIFS AMBITIEUX ONT ÉTÉ FIXÉS ET SUPPOSENT UNE ÉVOLUTION INCITATIVE DES BARÈMES DE TGAP

Il est **essentiel que notre pays améliore ses performances écologiques en matière de gestion des déchets, conformément aux engagements chiffrés pris en 2015 dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique**, pour une période allant jusqu'en 2025⁽¹⁾. Ainsi, l'article L. 541-1 du code de l'environnement, issu de l'article 70 de cette loi, prévoit que, pour favoriser la « *transition vers une économie circulaire* », la politique de gestion des déchets doit compter, parmi ses objectifs, le fait de porter à 55 % en 2020, puis 65 % en 2030, la proportion en masse de déchets ménagers non inertes faisant l'objet d'une valorisation sous forme de matière. Il est également prévu que, d'ici 2020, la part des déchets du secteur des bâtiments et travaux publics faisant l'objet d'une valorisation matière devrait atteindre 70 %. Enfin, la quantité de déchets ménagers non inertes qui sont mis en décharge devrait, par rapport à l'année 2010, avoir diminué de 30 % en 2020 et de 50 % en 2025.

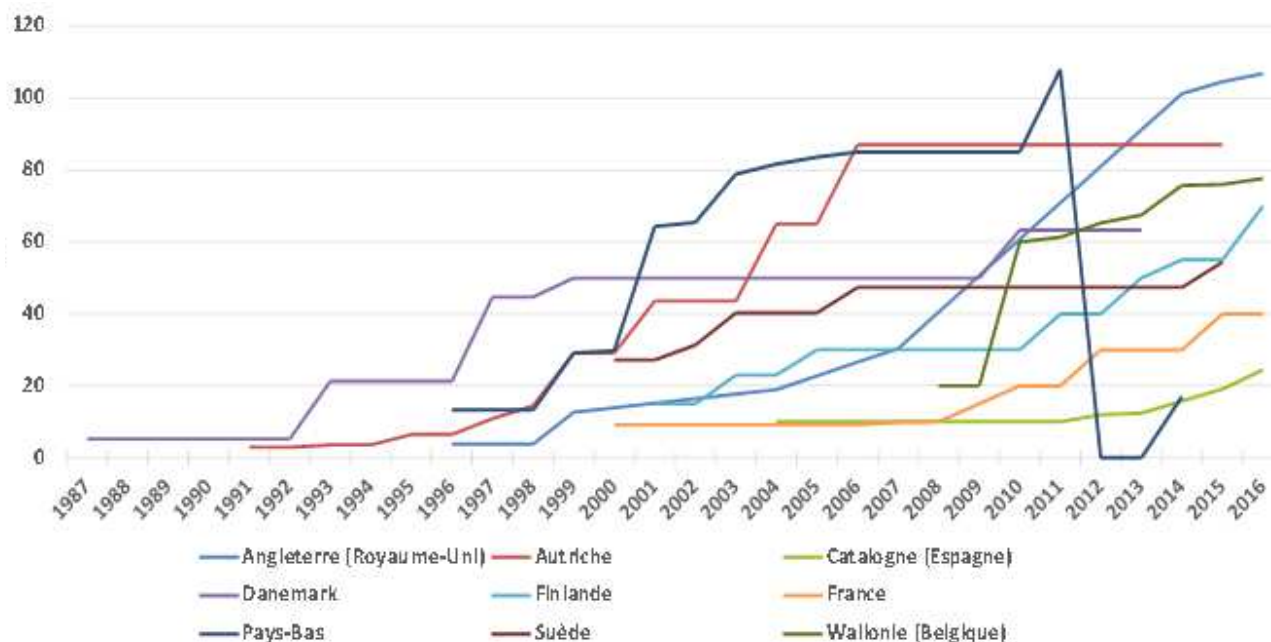
Actuellement, la France accuse un léger retard par rapport aux performances moyennes des États membres de l'Union européenne en matière de gestion des déchets. Ainsi, en France, 39 % des déchets municipaux ont été recyclés, alors que ce taux est de 65 % en Allemagne et de 44 % en moyenne au sein de l'Union européenne. Les taux de taxation de la mise en décharge des déchets municipaux en France, même s'ils ont plus que doublé entre 2008 et 2015, restent inférieurs à ceux en vigueur dans plusieurs pays européens dont les performances ont été analysées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Les taxes sont ainsi supérieures en Autriche, en Belgique

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(pour la région Wallonie), en Finlande, au Royaume-Uni et en Suède, comme le montre le graphique ci-après.

TAUX DES TAXES PORTANT SUR LE STOCKAGE DES DÉCHETS MUNICIPAUX DANS PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS

(en euros par tonne)



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Dans ces conditions, il paraît difficilement envisageable d'atteindre les objectifs très ambitieux de la loi de transition énergétique sans inciter fiscalement les acteurs économiques du secteur des déchets à augmenter le coût des modes de stockage des déchets les plus polluants et à recourir davantage aux techniques de traitement des déchets les plus écologiques. En outre, l'évaluation préalable de l'article remarque que « le niveau de la taxe sur la mise en décharge est plus faible en France que dans de nombreux autres pays européens (Royaume-Uni, Danemark, Finlande, Suède, Belgique, notamment [en] Wallonie), ce qui explique les performances plus faibles de la France en matière de recyclage ». Dans le cas de notre pays, les tarifs de la composante déchets de la TGAP étant figés depuis 2013 pour leur traitement thermique et depuis 2015 pour la mise en décharge des déchets ménagers, il est donc logique de tracer une nouvelle perspective pour l'évolution future des tarifs de cette taxe, jusqu'en 2025.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

A. LES MODIFICATIONS RELATIVES AU CHAMP D'APPLICATION ET AU FAIT GÉNÉRATEUR DE LA TGAP-DÉCHETS

Le **A** du **paragraphe I** de l'article apporte plusieurs modifications distinctes à l'article 266 *sexies* du code des douanes, qui fixe la liste des personnes redevables de la TGAP.

Son 1° se borne à clarifier la rédaction et la structure du 1 du I de l'article 266 *sexies*, de façon, en particulier, à mieux distinguer les différents types d'installations concernées par la TGAP-déchets.

Son 2° apporte des précisions rédactionnelles au II de l'article 266 *sexies* et porte de 60 à 120 jours après une catastrophe naturelle la durée pendant laquelle est exonérée la réception de « *déchets non dangereux générés par [cette] catastrophe* ». L'extension de cette exonération peut être justifiée par la gravité de telles situations et l'impossibilité que la taxe puisse inciter à réduire des déchets dont la production, en l'occurrence, est accidentelle. Il a en outre été précisé par le secrétariat d'État chargé du budget que les récentes inondations, notamment celle survenue au mois d'octobre 2015 dans le département des Alpes-Maritimes, avaient montré que les collectivités locales rencontraient des difficultés pour évacuer en seulement soixante jours l'ensemble des déchets générés par ces catastrophes naturelles.

Par ailleurs, seraient désormais exonérée de TGAP les installations qui produisent de la chaleur ou de l'électricité à partir de déchets non dangereux transformés en combustibles solides de récupération (CSR). En effet, comme cela a été précédemment indiqué, ce procédé, qui ne peut être assimilé à l'incinération traditionnelle et permet une valorisation énergétique de ces déchets, paraît écologiquement intéressant et mérite d'être encouragé.

Enfin, son 3° **exonère entièrement de TGAP-déchets les matériaux ou déchets inertes reçus dans les installations de stockage ou de traitement thermique des déchets**, alors que cette catégorie de déchets n'est actuellement exonérée qu'à hauteur de 20 %. Ce changement a pour finalité d'inciter financièrement les entreprises qui produisent de tels déchets, qui proviennent en particulier du secteur du bâtiment et des travaux publics, à les déposer dans de telles installations plutôt que dans des décharges sauvages, ce qui est pire pour l'environnement.

Par ailleurs, ce 3° exonère également de taxe les quantités de déchets d'hydrocarbures destinés à être utilisés comme combustibles et soumis à la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) ou à la taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et cokes (TICC), plutôt qu'à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), en application du principe d'équivalence mentionné au second alinéa du 3 de l'article 265 du code des douanes, sous réserve que les deux suivantes soient réunies. Ces déchets d'hydrocarbures doivent être utilisés seulement dans une installation de traitement thermique des déchets dangereux, pendant les seules phases de démarrage ou de maintien en température de ces installations et, en outre, une telle utilisation doit avoir été spécialement prévue par l'arrêté préfectoral autorisant l'installation. Il s'agit donc d'une exonération très ciblée, pour une activité présentant un intérêt industriel spécifique. En outre, elle concerne des produits qui, étant déjà soumis aux taxes intérieures de consommation (TICGN ou TICC selon le cas), risqueraient avec la TGAP de faire l'objet d'un cumul d'impositions peu cohérent.

Le **B** du **paragraphe I** de l'article apporte une précision au 1 de l'article 266 *septies* du code des douanes, concernant le fait générateur de la taxe. Ainsi, la loi dispose actuellement que la réception des déchets par l'exploitant des installations de stockage ou de traitement des déchets constitue ce fait générateur. Il serait désormais précisé qu'il s'agit de la réception des déchets dans l'une de ces installations. Cela permettra de ne soumettre à la TGAP que les déchets entrant dans la phase finale de leur élimination (stockage ou traitement thermique) et non ceux que l'exploitant, dans certains cas, recycle ou valorise grâce à un tri à l'entrée du site, avant que les déchets n'atteignent l'installation de stockage ou de traitement thermique.

B. LES MODIFICATIONS PORTANT SUR LES TARIFS DE LA TGAP-DÉCHETS

Le **C** du **paragraphe I** de l'article constitue la partie la plus importante de la réforme, puisqu'il met à jour les barèmes de la TGAP-déchets pour l'année 2017 et les années suivantes.

Le 1° de ce C **fixe, par ses a) et d), les nouveaux tarifs de la TGAP applicables, à partir de 2017, respectivement au stockage et au traitement thermique des déchets non dangereux** (ex-déchets ménagers et assimilés).

Les changements proposés, si l'on compare aux tarifs de TGAP en vigueur depuis 2015 et qui ne devaient pas jusque-là évoluer, sont les suivants, appliqués à la tonne de déchets :

- Pour le **stockage des déchets** :
 - installations de stockage non autorisées : tarif stable à 150 euros en 2017 (et progressant ensuite pour atteindre 158 euros en 2025) ;
 - installations bénéficiant d'une certification conforme à la norme internationale ISO 14001 : tarif stable à 32 euros en 2017 (progressant à 33 euros en 2018 et supprimé ensuite) ;
 - installations valorisant l'énergie de plus de 75 % du biogaz captés : tarif passant de 20 à 23 euros en 2017 (et progressant ensuite jusqu'à 31 euros en 2025) ;
 - installations exploitées selon la méthode du bioréacteur : tarif passant de 14 à 32 euros en 2017 (et progressant ensuite jusqu'à 42 euros en 2025) ;
 - installations combinant bioréacteur et valorisation énergétique de plus de 75 % du biogaz : tarifs passant de 14 à 15 euros en 2017 (et progressant ensuite jusqu'à 25 euros en 2025) ;
 - installations n'ayant aucune de ces caractéristiques positives : tarif stable à 40 euros en 2017 (et progressant ensuite jusqu'à 48 euros en 2025).

COMPARAISON DES TARIFS DE TGAP EN 2016 ET EN 2017 POUR LES INSTALLATIONS DE STOCKAGE DE DÉCHETS NON DANGEREUX (MÉNAGERS ET ASSIMILÉS)

(en euros par tonne de déchets réceptionnés)

Catégories d'installations de stockage	Tarif en 2016	Tarif en 2017 (avec la réforme)	Évolution 2016-2017
Installations non autorisées	150	150	stable
Installations certifiées	32	32	stable
Installations valorisant + de 75 % du biogaz	20	23	+ 15 %
Installations avec bioréacteur	14	32	+ 129 %
Installations avec bioréacteur et valorisation de + de 75 % du biogaz	14	15	+ 7,1 %
Installations autorisées mais n'ayant aucun de ces avantages	40	40	stable

Sources : Légifrance et présent projet de loi de finances rectificative.

● Pour le **traitement thermique** des déchets (tarifs de TGAP modifiés en 2017 et stables ensuite) :

– installations bénéficiant d'une certification conforme à la norme internationale (ISO 14001 ou ISO 50001) : tarif passant de 8 à 12 euros ;

– installations émettant moins de 80 milligrammes par normo mètre cube (Nm³) : tarif passant de 7 à 12 euros ;

– installations valorisant l'énergie des déchets qu'elles brûlent, avec un rendement énergétique élevé : tarif passant de 7 à 9 euros ;

– installations combinant ces différentes caractéristiques positives : tarif passant de 4 euros actuellement (dès lors que deux des trois caractéristiques positives sont réunies) à une fourchette comprise entre 3 et 9 euros (quatre tarifs étant prévus en fonction des différentes combinaisons de caractéristiques possibles).

– installations n'ayant aucune de ces caractéristiques positives : tarif passant de 14 à 15 euros.

COMPARAISON DES TARIFS DE TGAP EN 2016 ET EN 2017 POUR LES INSTALLATIONS DE TRAITEMENT THERMIQUE DE DÉCHETS NON DANGEREUX (MÉNAGERS ET ASSIMILÉS)

(en euros par tonne de déchets réceptionnés)

Catégories d'installations de traitement thermique	Tarif en 2016	Tarif en 2017 (avec la réforme)	Variation 2016-2017
Installations certifiées	8	12	+ 50 %
Installations à émissions en NOx contenues	7	12	+ 71,4 %
Installation à haut rendement pour la valorisation énergétique	7	9	+ 28,6 %
Installations combinant tout ou partie des avantages ci-dessus	4	3 si 3 avantages combinés 5 à 9 si 2 avantages combinés (en fonction des combinaisons)	- 25 % si 3 avantages combinés + 25 % à + 125 % si 2 avantages combinés
Installations n'ayant aucun de ces avantages	14	15	+ 7,1 %

Source : Légifrance et présent projet de loi de finances rectificative.

Il paraît *a priori* plutôt **peu incitatif de prévoir une augmentation plus faible des tarifs applicable aux installations les moins écologiques que pour celles qui sont meilleures** – cette observation valant pour les deux types d'installations (stockage ou traitement thermique). La Rapporteuse générale ne dispose pas à ce jour d'explications du Gouvernement portant sur cet aspect des évolutions tarifaires proposées.

En outre, le fait que les tarifs de TGAP-déchets applicables aux installations de traitement thermique des déchets ménagers n'évoluent pas au-delà de 2017 peut sembler étonnant, alors que ceux prévus pour les déchets ménagers devraient, à l'inverse, poursuivre leur évolution. En effet, dans les deux cas, les techniques peuvent progresser et justifier une adaptation tarifaire pour continuer à orienter les comportements. Toutefois, cette question n'est pas forcément urgente et rien n'empêchera le législateur, dans les prochaines années, de prévoir de nouveaux tarifs pour les années 2018 et suivantes, si cela paraît utile pour faire progresser les pratiques d'incinération des déchets.

Par ailleurs, ce même 1° du C, dans ses *b)* et *e)*, supprime des tarifs qui avaient été spécialement institués pour avantager le stockage et l'incinération de déchets amenés sur site par transports multimodaux, ce système complexe et quasi-incontrôlable n'étant de toute façon plus appliqué.

Dans son *c)*, il soumet le stockage de déchets amiantés dans une installation pour déchets non dangereux, si elle a été spécialement autorisée en ce sens, au même tarif que celui applicable au stockage de ces mêmes déchets dans des installations dédiées aux déchets dangereux ; selon l'évaluation préalable de l'article, cette harmonisation tarifaire a pour but de faciliter la gestion de ces déchets.

Dans son *f*), le présent article prévoit que, dans un souci de simplification, lorsque la réception d'un déchet par une installation de stockage ou de traitement thermique est susceptible de relever de plusieurs tarifs de TGAP distincts, le plus faible d'entre eux doit lui être appliqué.

Enfin, dans son *g*), il précise certaines modalités d'application des tarifs de TGAP-déchets dans plusieurs cas particuliers, tout en renvoyant les autres précisions à un arrêté des ministres chargés du budget et de l'environnement.

Ainsi, afin de tenir compte de la jurisprudence constitutionnelle déjà mentionnée en matière d'installations de stockage valorisant les déchets sous forme de biogaz, avec ou sans bioréacteur⁽¹⁾, il précise que les tarifs réduits de TGAP ne seront applicables qu'à l'assiette constituée du tonnage des déchets susceptibles de produire du biogaz. Dans le même esprit, il est prévu que les tarifs avantageux de TGAP applicables au traitement thermique des déchets ménagers, lorsque les émissions de NOx sont inférieures à 80 milligrammes par Nm³ ou lorsque le rendement énergétique de l'installation est d'au moins 0,65⁽²⁾, ne seront applicables qu'aux déchets réceptionnés après un arrêté préfectoral ou l'information du préfet sur la mise en service de l'installation, selon le cas.

Le 2° de ce C porte de **10,03 à 12,78 euros par tonne le tarif de TGAP applicable au traitement thermique des déchets dangereux** (ex-déchets industriels spéciaux) **et de 20,01 à 25,57 euros par tonne le tarif applicable à leur stockage** dans les installations prévues à cet effet. Il s'agit donc d'une hausse de près de 28 % de ces tarifs en 2017, qui intervient toutefois après une longue période de stabilité ; en outre, aucune nouvelle progression n'est à ce jour prévue pour les années 2018 et suivantes concernant ces installations.

Le 3° de ce même C effectue une simple coordination au 1 *bis* de l'article 266 *nonies* du code des douanes, concernant la date de début d'indexation sur les prix des tarifs de la TGAP déchets – cette indexation ne devant évidemment débiter qu'après les années pour lesquelles la loi a déjà fixé directement un tarif.

Enfin, son 4° supprime une référence devenue sans objet au 4 de l'article 266 *nonies* du code des douanes.

C. LES AUTRES PRÉCISIONS APPORTÉES AU RÉGIME DE LA TGAP ET LA DATE D'APPLICATION DE LA RÉFORME

Le **D** du **paragraphe I** de l'article, qui ne sera applicable qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, vise à actualiser à cette date les références, inscrites dans les tableaux du 1 du A de l'article 266 *nonies* du code des douanes, qui concernent les

(1) Cas visés aux B et C du tableau du a) du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes (tarifs de TGAP applicables au stockage de déchets non dangereux).

(2) Cas visés aux B et C du tableau du b) du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes (tarifs de TGAP applicables au traitement thermique de déchets non dangereux).

normes internationales de certification des installations de stockage et de traitement thermique des déchets. Il s'agit ici de tenir compte de la généralisation de norme ISO 14001, dont la mention n'aura donc plus d'intérêt et ne justifiera donc plus, dans le cas des installations de stockage des déchets, un tarif réduit de 33 euros par tonne.

Enfin, le **E** du **paragraphe I** de l'article prévoit de modifier ponctuellement l'article 266 *decies* du code des douanes, afin qu'il soit précisé, à son 4, que les exploitants des installations de stockage ou de traitement thermique des déchets ont **l'obligation, et non plus la simple faculté, de répercuter la TGAP-déchets** dans les contrats conclus avec les personnes dont ils reçoivent les déchets.

La Rapporteuse générale ne dispose pas, à ce jour, de précisions sur l'impact prévisible de ce changement compte tenu des pratiques actuelles du secteur en matière de facturation. Pour autant, le principe d'une répercussion de la taxe sur le producteur de déchets paraît conforme à l'effet incitatif recherché, puisque cela pourrait pousser les personnes produisant ces déchets à réduire leur production ou à les confier à des installations moins taxées, en raison de performances environnementales supérieures.

Surtout, cette obligation de répercussion est conforme au droit de l'Union européenne, puisque l'article 10 de la directive du 29 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets oblige les États membres à « *prendre des mesures pour que la totalité des coûts d'installation et d'exploitation d'un site de décharge [...] soient couverts par le prix exigé par l'exploitant pour l'élimination de tout type de déchets dans cette décharge* »⁽¹⁾. Or, la Cour de cassation, dans un arrêt du 12 mai 2015, s'est appuyée sur l'effet direct de cette directive en droit interne pour juger que le montant de la taxe devait être remboursé à l'exploitant par le détenteur des déchets, « *effectivement et à bref délai* »⁽²⁾. Il est donc nécessaire de tirer les conséquences de cette situation juridique en clarifiant notre législation sur ce point.

Par ailleurs, le **paragraphe II** de l'article précise que l'ensemble des modifications qu'il prévoit seront applicables à compter du 1^{er} janvier 2017, à l'exception de celles, prévues au D du paragraphe I, qui concernent l'évolution des normes de certification. Cette différence de date d'application est justifiée par les perspectives prévisibles d'évolution de ces normes techniques, qui ont un caractère international.

(1) Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets.

(2) Cour de cassation, chambre commerciale, arrêt n° 436 du 12 mai 2015, Société Nicollin.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

A. UN IMPACT BUDGÉTAIRE PLUTÔT FAVORABLE POUR L'ÉTAT MAIS DÉPENDANT DE L'ÉVOLUTION DES COMPORTEMENTS

Sur le plan budgétaire, cet article devrait conduire, par rapport aux barèmes existants de la TGAP-déchets et à comportement inchangés des exploitants d'installation de stockage ou de traitement thermique des déchets, à une hausse de son produit au profit de l'État.

L'évaluation préalable de l'article évalue ainsi ce **rendement supplémentaire pour le budget de l'État à 49 millions d'euros pour 2017 et 59 millions d'euros pour 2018**. Sur l'ensemble de la période courant de 2017 à 2025, la hausse cumulée du produit de cette composante de la TGAP atteindrait 820 millions d'euros (soit environ 90 millions d'euros de recettes supplémentaires annuelles).

Toutefois, cette hausse du rendement attendu de la TGAP-déchets sera probablement bien moins forte, car les comportements des acteurs devraient continuer à évoluer – conformément à l'objectif incitatif de cette taxe –, en raison d'une diminution du recours aux modes de stockage et de traitement thermique les plus polluants, qui sont aussi les plus taxés. À cet égard, cette réforme paraît avoir pour double objectif de renforcer le caractère incitatif de la TGAP-déchets et d'éviter une baisse prévisible de son rendement.

B. UN IMPACT ÉCONOMIQUE ET ÉCOLOGIQUE QUI DEVRAIT ÊTRE GLOBALEMENT POSITIF

Sur le plan économique, cet article a pour grand intérêt de donner aux acteurs économiques du secteur de la gestion des déchets une visibilité qu'ils attendaient sur l'évolution future des tarifs de cette composante de la TGAP. En outre, il devrait inciter les producteurs de déchets et exploitants d'installations les recevant à **opter pour les procédés les plus favorables à l'économie circulaire, donc à la préservation de l'environnement**, grâce à une différenciation croissante des tarifs selon les techniques de stockage et de traitement thermique des déchets.

La réforme proposée ne résulte d'ailleurs pas d'une proposition spontanée du Gouvernement, mais a été alimentée par des réflexions antérieures. En effet, comme le rappelle l'évaluation préalable de l'article, cette réforme repose à la fois sur les travaux menés par le Conseil national des déchets et sur ceux du Comité pour la fiscalité écologique, qui ont rendu des avis sur une réforme de ce type respectivement les 9 et 10 juillet 2014.

Par ailleurs, cette évaluation préalable estime que les investissements requis pour améliorer la gestion des déchets afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique devraient « *entraîner une création de*

valeur industrielle forte ». Ainsi, l'exploitation des nouvelles installations de gestion des déchets **pourrait conduire à la création de 7 300 emplois pérennes**, tandis que la construction de ces installations et de leurs équipements aboutirait à la création de **19 800 emplois conjoncturels**.

Toutefois, l'impact pourrait être moins positif pour les entreprises et collectivités locales confiant leurs déchets aux installations de stockage ou de traitement thermique. En effet, selon les chiffres figurant dans l'évaluation préalable de l'article, à comportements inchangés, la **réforme proposée pourrait alourdir la charge des entreprises à hauteur de 21 millions d'euros en 2017** (et 26 millions d'euros en 2018), tandis que **celle des collectivités locales pourrait progresser de 28 millions en 2017** (et 33 millions d'euros en 2018). Ces acteurs conserveront toutefois la possibilité d'éviter une telle évolution en favorisant, par des politiques adaptées, une diminution des quantités de déchets ménagers produits, aboutissant ainsi à une baisse de l'assiette soumise à taxation – ce qui est bien l'un des principaux objectifs de la réforme.

Par ailleurs, certains aspects ciblés de la réforme pourraient sans doute appeler une réflexion supplémentaire, voire une adaptation du dispositif proposé par le Gouvernement.

En premier lieu, il ne paraît pas forcément très cohérent de prévoir une évolution des tarifs de TGAP jusqu'en 2025 pour la mise en décharge des déchets ménagers, mais **aucune évolution dynamique pour la période postérieure à 2017 s'agissant de leur traitement thermique**. En effet, même si la loi de transition énergétique a, avant tout, mis l'accent sur la réduction des quantités de déchets mis en décharge, il reste également nécessaire d'accomplir des progrès dans le domaine de l'incinération des déchets, ne serait-ce que pour réduire la pollution atmosphérique provoquée par les oxydes d'azote (NOx). Cela pourrait justifier une taxation croissante, couvrant elle aussi la période 2018-2025, des installations de traitement thermique des déchets dont les émissions de NOx sont excessives.

Pour les mêmes raisons, on peut s'interroger sur le tarif prévu en 2017 pour les installations de traitement thermique des déchets non dangereux les moins efficaces. En effet, celui-ci passerait de 14 à 15 euros par tonne à partir de 2017, ce qui pourrait ne pas être suffisamment incitatif. Il paraît *a priori* assez étonnant que la hausse tarifaire ne soit ici que de 7,1 %, alors qu'elle est par exemple beaucoup plus forte pour les installations qui, tout en étant elles aussi non certifiées et peu efficaces énergétiquement, ont au moins l'avantage d'émettre moins de 80 mg de NOx par Nm³ (passage de 7 à 12 euros, soit une hausse de 71,4 %).

Enfin, la hausse de 14 à 32 euros par tonne du tarif de TGAP qui sera applicable au stockage des déchets selon la technique du bioréacteur, pour le cas où ce stockage ne valoriserait pas 75 % du biogaz, paraît, à première vue, assez brutale pour une entrée en vigueur dès 2017, puisque cela représenterait une hausse de près de 129 %. Toutefois, une éventuelle atténuation de cette hausse

devrait rester limitée, car les travaux du Comité pour la fiscalité écologique ont conclu que plus de 70 % des installations bénéficiant du tarif spécifiquement prévu pour les bioréacteurs valorisent déjà plus de 75 % de leur biogaz et pourraient donc éviter la hausse tarifaire prévue lorsque cet objectif n'est pas atteint. Par ailleurs, il demeure nécessaire d'inciter les exploitants à valoriser le biogaz.

En dépit de ces quelques interrogations ponctuelles et des incertitudes sur l'impact financier pour les collectivités locales, la réforme proposée est attendue et paraît globalement favorable tant aux finances de l'État qu'à l'activité économique dans le secteur des déchets et au développement de modes de gestion plus écologiques.

*

* *

*La commission **adopte** l'article 24 sans modification.*

*

* *

Après l'article 24

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF 4 et CF 5 de M. Pascal Cherki.

Mme Valérie Rabault, Rapporteure générale. L'amendement CF 4 tend à soumettre à la TVA, dès 2017, les locations d'appartements meublés loués pour une durée de moins d'un an. Il propose d'abandonner les critères d'assujettissement actuels, sauf pour les chambres chez l'habitant. L'amendement CF 5 propose la même mesure mais à compter de 2018. Avis défavorable.

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

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 99 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Avec cet amendement, je propose que nous nous engagions vraiment dans l'économie circulaire, en ayant une TVA adaptée. Il va de pair avec un autre amendement, que je présente simultanément à chaque débat, pour avoir la recette correspondante : la taxe sur les déchets ultimes.

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

Puis elle passe à l'amendement CF 223 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement vise à impulser une dynamique et à assurer l'égalité de tous les citoyens face au risque de perte d'autonomie. Il propose d'appliquer le taux réduit de TVA à 5,5 % pour les personnes à mobilité réduite.

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

Elle discute de l'amendement CF 188 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Depuis le 1^{er} janvier 2015, un taux réduit de TVA à 5,5 % s'applique aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et dans une bande de 300 mètres alentour. Lors de son discours sur la politique du logement, prononcé à Romainville le 8 avril 2016, le Président de la République s'était engagé à élargir cette bande pour la porter à 500 mètres. Cet engagement n'ayant été que partiellement respecté lors de l'adoption de la loi de finances, nous proposons d'aller jusqu'au bout.

M. le président Gilles Carrez. C'est de la « pupponisation » !

Mme la Rapporteuse générale. Et de la « pupponisation » à outrance ! Lors de l'examen du projet de loi de finances, nous avons adopté cet élargissement à 500 mètres, à condition que l'ensemble immobilier ait déjà un « pied » dans la bande des 300 mètres autour des QPV. Or vous proposez d'étendre la bande sans que cette condition soit forcément respectée.

M. le président Gilles Carrez. M. Pupponi prépare pour la prochaine loi de finances son amendement prévoyant d'élargir le périmètre à un kilomètre !

M. François Pupponi. Je ne peux pas tout dévoiler mais nous en reparlerons en séance.

M. Marc Goua. Cette bande de 500 mètres a déjà existé par le passé. Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises, l'extension du périmètre n'entraîne pas de perte de TVA : puisque personne ne construit dans ces quartiers-là, les recettes de TVA sont nulles. Le périmètre de 500 mètres, en vigueur dans le premier programme de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), avait toute sa pertinence.

Mme la Rapporteuse générale. À moins que je n'aie vécu dans un autre monde nos précédents débats, il y a trois semaines, nous avons adopté un amendement reposant sur une solution différente pour cet élargissement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF 250 de Mme Audrey Linkenheld.

M. François Pupponi. Cet amendement a trait à la TVA applicable au bail réel solidaire (BRS).

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

Suivant l'avis également défavorable de la Rapporteuse générale, elle rejette l'amendement CF 242 de M. Philippe Bies.

Elle en vient à l'amendement CF 190 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Actuellement, la quasi-totalité des logements construits dans les QPV bénéficient d'un taux réduit de TVA à 5,5 %, à l'exception du logement intermédiaire – dont nous avons besoin – qui supporte un taux de 10 %. Cet amendement propose d'appliquer le taux de 5,5 % à toutes les constructions de logements dans ces quartiers.

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

Elle discute ensuite de l'amendement CF 191 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement vise à créer une nouvelle catégorie de logements dans les QPV situés en zones tendues, les logements intermédiaires bonifiés auxquels s'appliquerait un taux de TVA réduit à 5,5 %. Nous voulons renforcer la mixité sociale et faire baisser la part des logements sociaux dans ces quartiers grâce aux logements intermédiaires. Ceux qui portent le logement intermédiaire, en particulier la Société nationale immobilière (SNI), ne trouvent pas le point d'équilibre entre leurs coûts et un niveau de loyer acceptable pour les populations qui veulent venir vivre dans ces quartiers. Nous proposons cette formule qui permettrait de faire baisser le prix des loyers, afin que des salariés puissent revenir dans ces quartiers.

M. Marc Goua. Je puis vous assurer qu'une telle mesure serait de nature à faire revenir les classes moyennes dans ces quartiers – c'est bien la mixité que nous recherchons. Les investisseurs doivent, en effet, détecter un prix de loyer qui permette d'amortir le coût de la construction et de dégager un léger bénéfice. À une époque, la baisse du taux de TVA permettait d'atteindre cet objectif ; ce n'est plus le cas. Nous rencontrons des difficultés. Pour ma part, je comptais sur un programme qui ne va finalement pas se réaliser parce que les loyers ne permettent pas de couvrir l'investissement.

Mme la Rapporteuse générale. Cet amendement pose divers problèmes. Tout d'abord, il compliquerait encore davantage le paysage juridique dans le domaine de la fiscalité du logement, en ajoutant une catégorie entre le logement social et le logement intermédiaire, qui sont respectivement taxés à 5,5 % et 10 %. Ensuite, il réduirait la cohérence des incitations actuelles. Quel serait l'intérêt du logement social si cette nouvelle catégorie de logement intermédiaire donnait

accès aux mêmes avantages fiscaux ? Enfin, nous devons veiller à la compatibilité de telles mesures avec la directive TVA, qui est assez stricte même si elle est en cours de renégociation. Pour couronner le tout, ce serait une nouvelle dépense fiscale.

M. le président Gilles Carrez. Il est question ici de faire baisser le taux de TVA de 10 % à 5,5 %, ce qui représente un différentiel de 4,5 points. Pour ma part, je m'étonne qu'une différence de cette nature rende des opérations impossibles. Je pense qu'il y a d'autres raisons que le taux de TVA.

M. François Pupponi. Il y a d'autres raisons. Quand le taux de TVA est de 10 %, le logement intermédiaire sort à un niveau de loyer supérieur au prêt locatif social (PLS). Or, dans les QPV, un logement à loyer aussi élevé ne trouve pas preneur. Notre amendement est double : outre une baisse de la TVA, nous proposons que les plafonds de loyers soient inférieurs de 15 % à ceux du logement intermédiaire classique. C'est pourquoi nous parlons de logements intermédiaires bonifiés.

Dans les QPV, on ne peut plus construire de logements sociaux lorsqu'on en détruit. Le règlement de l'ANRU l'interdit. On ne peut pas non plus construire des logements intermédiaires parce que le niveau de sortie des loyers est trop élevé. On s'aperçoit qu'il y a un manque de logements, sociaux ou intermédiaires, accessibles à ces quartiers. C'est le fruit de l'expérience.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CF 194, CF 193 et CF 192 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Nous en avons déjà discuté en loi de finances. Il s'agit d'élargir à de nouvelles communes la possibilité de ne pas construire des logements sociaux dans certains programmes de logements intermédiaires.

Suivant l'avis de la Rapporteuse générale, la commission rejette successivement les trois amendements.

Puis elle en vient à l'amendement CF 11 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Le présent amendement est issu d'une proposition de loi que j'avais déposée en début d'année et qui visait à réformer la rémunération pour copie privée (RCP). Celle-ci est inconnue des consommateurs, mais ses barèmes – dont la fixation manque de contrôle et de transparence – flambent.

Le but de mon amendement est de régler le problème du différentiel de TVA, au niveau du remboursement aux professionnels qui, en théorie, sont exonérés de RCP. Il existe une différence entre les taux de TVA appliqués en amont par la société Copie France et le taux unique appliqué en aval par les distributeurs. La société Copie France facture à des taux de TVA en partie réduits

aux fabricants et aux importateurs alors que le taux de TVA appliqué tout le long du circuit de distribution est de 20 %. Le montant de TVA versé par la société Copie France au Trésor public n'est alors pas le même que celui qui est acquitté par l'acquéreur professionnel et versé par le distributeur au Trésor public. Dans le système actuel, ce sont donc les redevables, auxquels la société Copie France rembourse la rémunération, qui prennent à leur charge la différence de TVA.

C'est pourquoi, conformément à ce que soulignait l'étude d'impact de la loi de 2011 sur la copie privée, il faut que le mécanisme du remboursement à l'acquéreur professionnel soit égal au montant effectivement payé par celui-ci, soit le montant de la RCP plus la TVA à 20 %.

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

*

* *

Article additionnel après l'article 24

Création d'un droit de timbre sur la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules de plus de 3,5 tonnes

La commission passe à l'amendement CF 103 de M. Gilles Savary.

M. Gilles Savary. J'ai déposé cet amendement avec Philippe Duron pour essayer de régler, si possible une bonne fois pour toutes, le financement du Comité national routier (CNR). Ce comité professionnel de développement économique fait l'objet de régulations budgétaires, comme pratiquement tous les organismes de ce type.

En 2014, le Gouvernement avait demandé à Clotilde Valter de rédiger un rapport sur le financement des centres techniques industriels et des comités professionnels de développement économique. Elle avait conclu à la nécessité de mettre en place des recettes dédiées à ce type d'organismes. Une année plus tard, les organismes représentatifs du secteur routier – notamment la Fédération nationale des transports routiers (FNTR), l'Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE), l'Union des entreprises de transport et logistique de France – sont tombés d'accord pour créer un droit de timbre sur la délivrance des certificats d'immatriculation.

Tel est l'objet de cet amendement : créer un droit de timbre qui viendrait alimenter en partie le budget du CNR. Si ce dernier est peu connu, il n'en est pas moins un organisme expert tout à fait remarquable, sans doute le plus compétent en Europe s'agissant de la réalisation d'études économiques. Il fournit notamment toutes les données sur les comparaisons de compétitivité et de coûts dans le secteur du transport routier.

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

M. le président Gilles Carrez. Dans le domaine des transports, Philippe Duron et Gilles Savary font toujours des propositions raisonnables.

M. Gilles Savary. Je peux attester que notre amendement reprend les conclusions du rapport Valter, retenues par le Gouvernement. J'ai ici un courrier signé par toutes les organisations professionnelles du secteur routier, qui sont prêtes à payer cette taxe sur les cartes grises pour financer le CNR.

M. le président Gilles Carrez. Les régions, auxquelles va le produit des certificats d'immatriculation, ne vont-elles pas « faire un peu la tête » ?

M. Gilles Savary. Oui, mais nous proposons un droit de timbre supplémentaire. Cette recette, dédiée et acceptée par tous les professionnels, soulage en partie l'État.

La commission adopte l'amendement CF 103 (amendement 254).

*

* *

Article additionnel après l'article 24

Augmentation de la dotation du fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière des chambres de commerce et d'industrie

La commission est ensuite saisie de l'amendement CF 248 de Mme Monique Rabin.

Mme Monique Rabin. Il s'agit d'alimenter le fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI), créé l'an dernier. Tenant compte des remarques qui m'avaient été faites en séance, j'ai supprimé une disposition, jugée trop violente, concernant les zones de revitalisation rurale (ZRR). J'ai rétabli un pourcentage plus acceptable pour les chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT). La présidente de la commission des affaires économiques est favorable à cette nouvelle rédaction

Suivant l'avis favorable de la Rapporteure générale, la commission adopte l'amendement CF 248 (amendement 255).

*

* *

Article additionnel après l'article 24

Institution d'une taxe sur la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés en ligne

Puis elle passe à l'amendement CF 234 de M. Marcel Rogemont.

M. Christophe Premat. La mesure proposée a pour objet d'adapter notre fiscalité aux différentes pratiques de consommation cinématographique. Ce matin, en commission des affaires économiques, nous avons reçu plusieurs membres du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Ils nous ont engagés à nous montrer vigilants lors de l'adaptation de cette fiscalité, faisant référence à la vidéo à la demande et aux plateformes. Il s'agit de faire en sorte que les mesures soient équitables, afin de protéger nos créations et nos exportations.

Il est ainsi proposé d'élargir le paiement de la taxe vidéo. Elle sera due par tout opérateur, quel que soit son lieu d'établissement, proposant un service en France qui donne ou permet l'accès, à titre onéreux ou gratuit, à des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ou à d'autres contenus audiovisuels. Les éditeurs de services de médias audiovisuels à la demande, comme UniversCiné ou iTunes, en seront redevables, de même que les plateformes communautaires telles que YouTube ou Dailymotion.

Afin d'assurer l'égalité de traitement entre les redevables localisés en France et ceux établis à l'étranger, seule la part des recettes de publicité et de parrainage afférentes à la mise à disposition ou à la diffusion d'œuvres ou autres contenus en France sera comprise dans l'assiette de la taxe. En outre, il est prévu un mécanisme évitant une double taxation pour les redevables établis en France qui s'acquittent d'une taxe similaire dans un autre État membre.

Mme la Rapporteuse générale. Une première version de cet amendement avait été adoptée par notre commission lors de l'examen du projet de loi de finances, mais elle avait été rejetée en séance. Dans cette nouvelle version, il est expressément indiqué que la nouvelle taxe sera déduite du résultat des entreprises, afin de répondre aux inquiétudes qui s'étaient manifestées. Avis favorable.

M. Yann Galut. Cette taxe va permettre de toucher les contenus en ligne et la publicité. Tenant compte des précédents débats, cet amendement prévoit d'exclure certains services : ceux dont les contenus audiovisuels sont secondaires, comme les sites de presse, les services dont l'objet principal est consacré à l'information ainsi que les services dont l'activité est de diffuser les informations sur les œuvres auprès du public et d'en assurer la promotion. Il me paraît important d'adopter cet amendement qui a été modifié en réponse aux critiques.

Mme la Rapporteuse générale. Je voudrais revenir sur un point qui avait été abordé par Karine Berger lors de nos précédents débats. Nous avons vérifié que cet amendement entrait bien dans le cadre du projet de directive européenne de mai 2016, modifiant la directive Services de médias audiovisuels (SMA).

Dans ce projet de directive, il est écrit : « *Les États membres peuvent également imposer des redevances (...) sur la base des recettes tirées des services à la demande qui sont fournis sur leur territoire et visent ce dernier. (...) Ils sont également autorisés à imposer de telles obligations financières aux fournisseurs de services à la demande, établis dans un autre État membre, qui visent leur territoire. Dans ce cas, les obligations financières ne devraient porter que sur les recettes générées par l'audience dans cet État membre.* »

C'est exactement ce que propose de faire cet amendement.

La commission adopte l'amendement CF 234 (amendement 256).

*

* *

Après l'article 24

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CF 55 de M. Éric Alauzet et CF 187 de Mme Marie-Hélène Fabre, et les amendements identiques CF 22 de M. Martial Saddier, CF 60 de M. Éric Alauzet, CF 166 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF 205 de M. Joël Giraud.

M. Éric Alauzet. Mon amendement concerne la contribution climat-énergie, en veillant à ce que soit taxé uniquement le carbone qui contribue au réchauffement climatique : le carbone minéral qui vient du charbon et du gaz, et non pas le carbone végétal.

Mme Marie-Hélène Fabre. L'amendement CF 187 vise à asseoir la part carbone des taxes intérieures de consommation uniquement sur le contenu en carbone fossile des produits énergétiques assujettis.

M. Éric Alauzet. Je ne développe pas l'argumentaire de mon amendement CF 60, qui s'inscrit dans la même logique que le précédent, même s'il vise plus spécifiquement le biométhane.

Mme Marie-Christine Dalloz. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement nous a affirmé qu'il n'était pas possible de faire la différence entre GNV et bioGNV. Pourtant les registres de garanties d'origine permettent d'assurer la traçabilité du biométhane. Nous demandons à nouveau que le caractère renouvelable du bioGNV soit pris en compte, et qu'un taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) spécifique lui soit appliqué. À défaut, nous n'enverrions pas de signal fort à la filière. Si nous souhaitons qu'elle se développe, il faut l'accompagner fiscalement.

M. Jérôme Lambert. L'amendement CF 205 se fonde sur les mêmes arguments. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) considère que le bioGNV est le plus vertueux pour l'environnement : il serait logique qu'il bénéficie d'une fiscalité adaptée et encourageante.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable sur les deux premiers amendements identiques qui visent à refondre la taxation énergétique et posent plusieurs problèmes. Le premier de ces problèmes est écologique, car ils remettent en cause en 2017 la convergence visée des taxes entre essence et gazole. Le deuxième problème concerne la conception et l'objectif de la TICPE car, avec la contribution climat-énergie, la TICPE taxe les carburants uniquement en fonction de la quantité de carbone qu'ils contiennent et qu'ils dégagent. L'objet de la composante carbone de la TICPE n'est pas de distinguer les énergies selon l'origine du carbone qu'elles contiennent. Un troisième problème vient du fait que la production d'énergies renouvelables et leur incorporation aux carburants sont déjà soutenues par d'autres outils, comme la « TGAP-sanction », les tarifs de rachat favorables ou la fiscalité sur les méthaniseurs agricoles.

La seconde série d'amendements vise à exonérer de TICPE le bioGNV. Or ce gaz est dérivé du biométhane qui est envoyé dans le réseau sans que l'on puisse ensuite le distinguer du méthane d'origine fossile, et l'administration des douanes ne peut pas assurer sa traçabilité. Nous revenons à chaque fois sur le même point.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il y a les registres de garanties d'origine.

Mme la Rapporteuse générale. Nous avons reçu les douanes sur ce sujet, et je veux bien les recevoir à nouveau si vous assistez à cette réunion ou que vous y envoyez vos assistants. Leur message était très clair : la traçabilité du biométhane injecté n'est pas assurée à ce jour malgré ces garanties d'origine. Je serais d'accord sur le principe d'une fiscalité différenciée, mais parce qu'il est impossible de la mettre en place, je suis défavorable aux amendements.

M. Éric Alauzet. Madame la Rapporteuse générale, pour organiser une réunion efficace, je vous suggère de mettre en face des douanes des experts d'avis différents et de nous positionner en observateurs. Seuls, nous avons peu de chance de parvenir à nos fins étant donné la faiblesse de nos arguments techniques. Car les douanes n'ont qu'une logique : le carbone, d'où qu'il vienne.

Je constate tout de même que nous sommes capables de compter des électrons à la sortie du réseau : nous devons pouvoir en faire autant avec le gaz ! Essayons d'avancer !

Mme la Rapporteuse générale. Il n'y a aucun problème pour organiser une table ronde sur ce sujet. Vous me direz qui vous souhaitez que nous recevions, monsieur Alauzet.

*La commission **rejette** les amendements CF 55 et CF 187.*

*Puis elle **rejette** les amendements CF 22, CF 60, CF 166, et CF 205.*

*

* *

Article additionnel après l'article 24
Tarif de TICPE applicable au carburant ED 95

La commission examine ensuite l'amendement CF 163 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il s'agit de traiter le cas spécifique de la fiscalité de l'ED 95 en aménageant la TICPE des carburants constitués d'un mélange d'au minimum 90 % alcool éthylique d'origine agricole, d'eau et d'additifs favorisant l'auto-inflammation et la lubrification, destiné à l'alimentation de moteurs thermiques à allumage par compression. Cette disposition entrerait en vigueur à partir 1^{er} avril 2017.

Mme la Rapporteuse générale. Avis favorable. Lorsque les tarifs de TICPE ont été mis en place le carburant en question n'existait pas. Il présente un réel intérêt écologique..

*La commission **adopte** l'amendement CF 163 (**amendement 257**).*

*

* *

Après l'article 24

Elle est saisie de l'amendement CF 204 de M. Joël Giraud.

M. Jérôme Lambert. La collecte du lait dans les zones de montagne est plus difficile qu'en plaine, ce qui induit des coûts supplémentaires. Cet amendement vise à harmoniser les coûts de collecte grâce à un aménagement fiscal.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable. Nous sommes tous d'accord avec l'intention, mais la mesure envisagée est contraire au droit de l'Union européenne : elle ne figure pas parmi les cas d'exonération prévus aux articles 12 à 14 de la directive du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise. Ce seul élément est déjà rédhibitoire.

Se pose aussi le problème du caractère non opérationnel de la mesure : il faudrait rembourser la TICPE aux professionnels concernés après coup, mais

comment savoir si un véhicule a servi uniquement à transporter du lait en zone de montagne ?

Par ailleurs, il ne me semble pas facile, d'un point de vue constitutionnel, de mettre en place des différences de traitement entre les contribuables qui ne reposent pas sur des critères absolument objectifs et rationnels.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF 93 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Il s'agit de mettre en place une taxe en aval sur les déchets, qui constitue la recette correspondant à l'amendement que j'ai présenté auparavant sur la TVA réduite en faveur de l'économie circulaire des déchets. J'insiste sur l'iniquité qui règne du fait que seuls les produits recyclables font l'objet d'une éco-contribution, alors que ceux qui ne font pas l'objet d'une collecte séparée – les outils, la vaisselle, les jouets des supermarchés terminent par exemple en enfouissement – sont exonérés de la participation au financement de la gestion des déchets. Tout cela est totalement incohérent. Avec cet amendement, on obtiendrait une recette de 300 millions d'euros, et un transfert de la charge du producteur vers le consommateur.

Mme la Rapporteuse générale. Vous avez été en partie entendu par le Gouvernement puisque l'article 24 propose d'augmenter la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour les modes de gestion des déchets les plus polluants.

M. Éric Alauzet. Cela n'a rien à voir ! Moi, je propose de prélever le même montant, mais pas de façon indifférenciée au niveau de la mise en décharge : en amont, au niveau du producteur. Auchan et Casino viennent de remplacer un emballage de lait recyclable par un nouvel emballage qui ne l'est pas. Cela, parce que nous n'avons donné aucun signal pour les en empêcher. Notre système n'est pas lisible ; ça ne va vraiment pas !

On pourrait m'opposer que je propose une taxe supplémentaire. Non seulement, son produit serait équivalent aux 300 millions d'euros d'augmentation de la TGAP, mais elle serait mieux positionnée.

Mme Monique Rabin. Notre collègue a raison : il faut nous projeter dans la France de demain.

M. le président Gilles Carrez. Nous suivons Éric Alauzet lorsqu'il veut agir le plus en amont possible.

Mme la Rapporteuse générale. Ce n'est pas la première fois que cette question se pose. Monsieur Alauzet, comment définissez-vous un produit « générateur de déchets » ?

M. Éric Alauzet. Les produits visés par mon amendement sont ceux qui n'ont pas vocation à être recyclés. Ceux pour lesquels il n'y a pas d'éco-contribution.

M. Pascal Cherki. De deux choses l'une : soit Éric Alauzet retire son amendement et le présente à nouveau pour la réunion tenue au titre de l'article 88 du Règlement, après que la commission aura travaillé sur le sujet pour ne pas le laisser affronter seul le Gouvernement, soit la commission adopte l'amendement pour obliger le Gouvernement à se prononcer clairement.

M. le président Gilles Carrez. Il s'agit tout de même de 300 millions d'euros ! Je propose de ne pas adopter l'amendement et que l'on travaille sur le sujet avec les services de la commission d'ici à la séance.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 24

Prise en compte des quantités de carburant ED 95 distribuées pour le calcul de la TGAP due en cas d'incorporation insuffisante de biocarburants

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CF 162 de Mme Marie-Christine Dalloz, les amendements identiques CF 64 de M. Éric Alauzet, CF 165 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF 208 de M. Joël Giraud, et l'amendement CF 164 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'ED 95, qui contient jusqu'à 95 % de bioéthanol, a été autorisé en France par un arrêté du 19 janvier 2016. L'amendement vise à le soumettre au régime de la TGAP pour qu'il se développe comme carburant d'origine renouvelable face aux carburants d'origine fossile, et qu'il contribue à l'atteinte de l'objectif fixé pour l'application de la « TGAP-sanction » en matière d'incorporation de biocarburants à l'essence.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'amendement CF 162 (amendement 258).

En conséquence les amendements CF 64, CF 165, CF 208 et CF 164 tombent.

*

* *

Article additionnel après l'article 24

Refonte de la contribution affectée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

La commission en vient aux amendements identiques CF 54 de M. François de Rugy, CF 100 de M. Pascal Cherki, CF 181 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF 203 de M. Joël Giraud.

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

La commission adopte les amendements CF 54, CF 100, CF 181 et CF 203 (amendement 259).

Après l'article 24

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CF 89, CF 91 et CF 92, tous les trois de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Il s'agit de prendre le relais des programmes Territoires à énergie positive (TEPOS) et Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) avec le surplus de la contribution climat-énergie à partir de 2018. Entre 2015 et 2017, ce sont environ 400 millions d'euros par an qui bénéficient aux collectivités, dynamisant les projets énergétiques des territoires.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable. Vous évoquez des fractions en apparence minimes, mais en prélevant 3,19 % de la TICPE, vous retirez près d'un milliard d'euros à l'État, que vous proposez ensuite de compenser en augmentant cette taxe.

M. Éric Alauzet. Il s'agit simplement de prendre les relais des programmes TEPCV pour mettre en place des programmes énergétiques sur les territoires. Il y a d'ailleurs trois amendements avec des taux différents.

Mme la Rapporteure générale. L'amendement CF 89 déplace 950 millions d'euros, le CF 92, 330 millions et le CF 91, 640 millions !

La commission rejette successivement les trois amendements.

*

* *

Article additionnel après l'article 24

Intégration fiscale progressive des taux de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises

La commission examine l'amendement CF 253 de Mme Monique Rabin.

Mme la Rapporteuse générale. Je suis favorable à cet amendement qui permet une intégration fiscale progressive des taux de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) fixés par les nouvelles CCI de région. La fusion sera facilitée par une période de lissage sur trois ans.

La commission adopte l'amendement CF 253 (amendement 260).

*

* *

Article 25

Mise en place d'une taxe spéciale d'équipement différenciée en cas d'extension du périmètre d'un établissement public foncier d'État

Afin de faciliter l'extension des établissements publics fonciers (EPF) de l'État à des territoires non couverts actuellement, il est proposé de leur permettre de voter des produits de taxe spéciale d'équipement (TSE) différents pour leur territoire historique d'une part, et pour le territoire nouvellement couvert d'autre part, pendant trois ans. L'impact budgétaire de cet article n'est pas chiffré.

I. L'ÉTAT DU DROIT : DIX EPF DE L'ÉTAT CONTRIBUENT À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DE L'ÉTAT

Il existe, en France, dix établissements publics fonciers (EPF) de l'État, agissant à une échelle régionale ou départementale. Ils assurent principalement des missions de portage foncier, de pré-aménagement de terrains et de réhabilitation de certaines copropriétés dégradées.

1. Le cadre juridique

Le cadre juridique qui détermine les compétences et le fonctionnement des EPF de l'État a été rénové par une ordonnance du 8 septembre 2011 (1). Les articles L. 321-1 à L. 321-13 du code de l'urbanisme permettent à l'État de créer, « dans les territoires où les enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durables le justifient », des établissements publics fonciers.

(1) Ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

Ceux-ci mettent en place des « *stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.*

« *Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions* ».

Les établissements publics fonciers « *sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur* » des biens fonciers ou immobiliers acquis. Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières.

L'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions.

Les quatre EPF d'Île-de-France ont été regroupés en un seul établissement régional, depuis le 1^{er} janvier 2016, conformément à la loi dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 ⁽¹⁾.

2. Les dernières modifications prévues par la loi ALUR

L'article 144 de la loi du 26 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ⁽²⁾ a précisé les modalités de superposition ou d'articulation des EPF de l'État et des EPF locaux.

Un EPF de l'État ne peut se superposer, totalement ou partiellement, avec un EPF local créé avant le 26 juin 2013 qu'avec l'accord des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des communes non membres de ces derniers, dont le territoire est concerné par la superposition. La superposition éventuelle d'un EPF d'État avec un EPF local créé après le 26 juin 2013 n'est pas soumise à l'accord des collectivités concernées.

L'article 146 de la loi ALUR précitée met en cohérence les missions des EPF locaux avec celles des EPF d'État.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

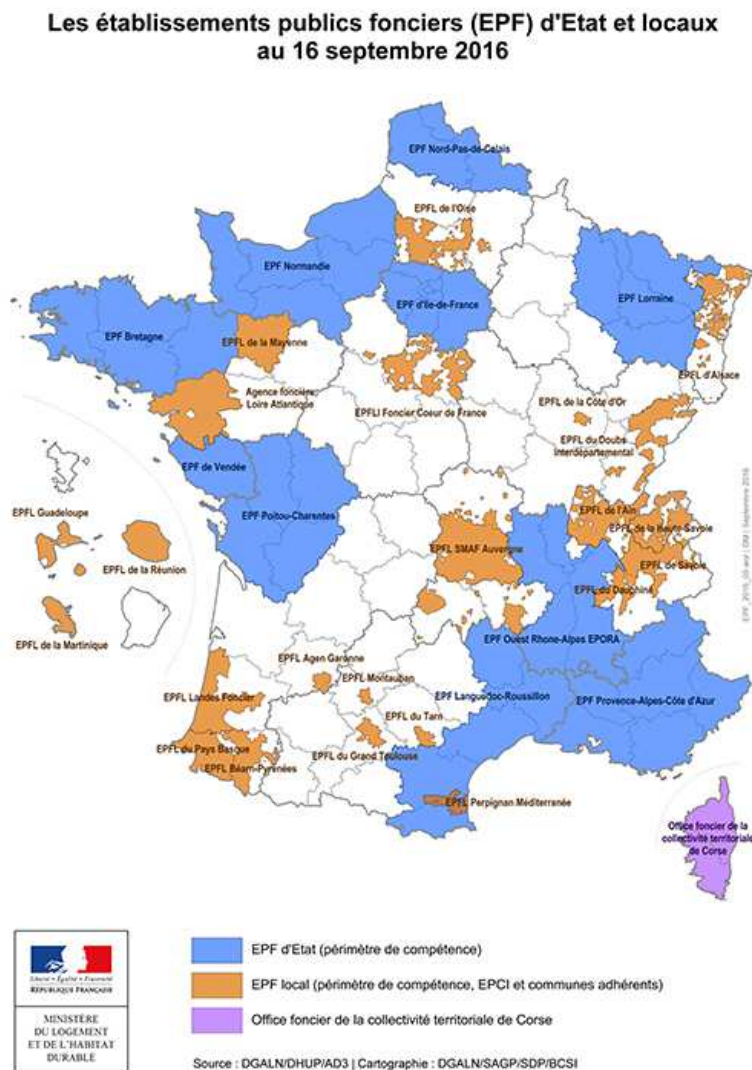
(2) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

L'article 66 de la même loi a créé une mission nouvelle pour les EPF d'État : la conduite d'une opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD), qui leur est confiée par décret en Conseil d'État. L'article L. 321-1-1 du code de l'urbanisme définit les conditions dans lesquelles elle peut s'exercer.

Enfin, l'article 144 de la loi précitée prévoit que les biens acquis par les EPF d'État, qui avaient jusque-là vocation à être cédés, peuvent maintenant faire l'objet d'un bail.

3. Le périmètre actuel des EPF

La carte ci-dessous présente le périmètre des dix établissements publics fonciers de l'État.



B. LES TAXES SPÉCIALES D'ÉQUIPEMENT INSTITUÉES À LEUR PROFIT

1. Les TSE

a. Les redevables

La TSE est due par toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), à la taxe d'habitation ou à la cotisation foncière des entreprises (CFE) dans les communes comprises dans le ressort géographique de l'établissement public concerné.

Le périmètre de compétence d'un établissement public foncier correspond à celui des EPCI et des communes qui y ont adhéré. L'établissement ne peut recevoir la TSE que sur ce territoire, même dans l'hypothèse où la région et le département en sont membres.

Tous les contribuables bénéficiant d'une exonération permanente ou temporaire de l'une des quatre taxes directes locales sont également exonérés de la TSE. Les exonérations temporaires, totales ou partielles, accordées sur délibération des collectivités locales ne s'appliquent à la TSE que dans la mesure où le conseil municipal a voté l'exonération, pour la durée ou la quotité qu'il a fixée.

La TSE perçue au profit des établissements publics fonciers est établie selon les règles applicables à la taxe principale à laquelle elle s'ajoute.

b. L'assiette

La base des TSE perçues par les établissements publics est déterminée dans les mêmes conditions que pour la part communale ou, à défaut de la part intercommunale de la taxe principale à laquelle la taxe additionnelle s'ajoute.

Conformément à l'article 1607 A du code général des impôts, les propriétés non bâties sont exonérées en totalité de la TSE additionnelle à la TFPNB.

c. Le taux

Les établissements qui perçoivent la TSE ne sont pas habilités à en voter le taux : ils arrêtent uniquement le produit attendu global, qui est réparti entre les quatre taxes auxquelles il se rattache. Le taux d'imposition sera ensuite déterminé par l'administration.

Le produit est arrêté avant le 31 décembre de chaque année, pour l'année suivante, par les conseils d'administration des établissements et notifié aux services fiscaux. Toutefois, pour la première année au titre de laquelle un

établissement public foncier perçoit la taxe, le montant de celle-ci est arrêté et notifié avant le 31 mars de la même année.

Lorsqu'un EPF est compétent sur le même territoire qu'un EPF de l'État, la TSE est perçue sur ce territoire exclusivement par l'établissement qui y a exercé en premier ses compétences, et selon les modalités prévues pour cet établissement. En contrepartie, il reverse à l'établissement compétent sur le même territoire 50 % du produit perçu sur le territoire commun. Par convention, les établissements publics peuvent déroger à cette règle en désignant l'établissement bénéficiaire de la taxe ou en fixant des modalités de reversement différentes.

2. Le produit des TSE est plafonné

Le produit de TSE est arrêté chaque année dans la limite d'un plafond fixé à 20 euros par habitant situé dans le périmètre de l'EPF. Le nombre d'habitants à prendre en compte est celui qui résulte du dernier recensement publié.

Les EPF peuvent financer les opérations de réhabilitation de copropriétés au moyen de la TSE, dans la limite de 5 euros par habitant.

Par ailleurs, l'article 31 de la loi de finances pour 2015⁽¹⁾ a soumis le produit des TSE perçues par les EPF de l'État au plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012⁽²⁾ et régulièrement révisé depuis par les lois de finances successives.

3. La répartition du produit des TSE

Le produit de TSE est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la CFE proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs EPCI situés dans le ressort des EPF.

Cette répartition est obtenue en multipliant le produit total attendu de la TSE par le rapport existant entre :

– d'une part le produit net que chacune des quatre taxes a procuré l'année précédente à l'ensemble des communes et des EPCI dotés ou non d'une fiscalité propre situés, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, dans le ressort géographique de l'établissement public foncier ;

– et d'autre part, le produit total que l'ensemble des quatre taxes a procuré à ces mêmes communes et établissements la même année.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Les taux d'imposition sont obtenus en divisant la part du produit global de la TSE qui doit être perçue sur les redevables de chacune des quatre taxes principales par le total des bases nettes communales (ou intercommunales) correspondantes imposables au profit de l'EPF.

Le taux additionnel est donc le même, pour les redevables d'une même taxe, sur l'ensemble de la zone de compétence de l'EPF. En revanche, le taux additionnel à chacune des taxes principales est distinct, comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

CALCUL DES TAUX DE TSE (TAXE ADDITIONNELLE) AU SEIN D'UN EPF

Bases communales de l'imposition N <i>(en millions d'euros)</i>		Part du produit global de taxe spéciale d'équipement <i>(en millions d'euros)</i>	Taux de taxe spéciale d'équipement pour l'imposition N
Taxe foncière sur les propriétés bâties	100	1,4	$(1,4/1\ 000) = 0,14 \%$
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	300	0,1	$(0,1/300) = 0,033 \%$
Taxe d'habitation	1 500	1,8	$(1,8/1\ 500) = 0,12 \%$
Cotisation foncière des entreprises	300	1,7	$(1,7/300) = 0,567 \%$

Source : Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IF-AUT-70-20120912.

La TSE perçue au profit des établissements publics fonciers est recouvrée selon les règles applicables à la taxe principale à laquelle elle s'ajoute.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. L'ACTION DES EPF DE L'ÉTAT

Les EPF contribuent à la production de logements, en particulier de logements sociaux et notamment dans les communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU⁽¹⁾. En 2015, les EPF d'État ont réalisé des acquisitions à hauteur de 740 millions d'euros (dont 200 millions d'euros sur du foncier public) et ont permis la réalisation de plus de 11 900 logements (7 284 logements en 2013, 6 538 logements en 2012 et 5 489 logements en 2011).

En 2015, l'ensemble des EPF de l'État a vendu des terrains pour 409 millions d'euros. Fin 2015, le potentiel de logements à construire dans le cadre des conventions signées par les EPF était de 42 300 logements.

B. L'ÉVOLUTION DU PRODUIT DES TSE

Le tableau ci-après présente l'évolution des produits de TSE affectés aux établissements publics fonciers de l'État et de leur plafond de 2016 à 2017,

(1) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

compte tenu des plafonds fixés par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017.

**ÉVOLUTION DU PLAFOND DU PRODUIT DES TAXES SPÉCIALES D'ÉQUIPEMENT AFFECTÉ
AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS DE L'ÉTAT**

(en milliers d'euros)

Établissement public foncier affectataire	Plafond 2016 ou montant	Plafond prévu par le projet de loi de finances pour 2017	Écart
EPF de Lorraine	25 275	25 275	0
EPF de Normandie	14 286	17 924	3 638
EPF de l'Ouest Rhône-Alpes	30 600	30 769	169
EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur	83 700	83 700	0
EPF d'Île-de-France	192 747	192 747	0
EPF de Poitou-Charentes	9 890	9 890	0
EPF de Languedoc-Roussillon	19 754	19 231	- 523
EPF de Bretagne	21 648	21 648	0
EPF de Vendée	7 700	9 890	2 190
EPF Nord-Pas-de-Calais	80 200	74 725	- 5 475

Source : DGFIP.

Le plafonnement n'a pas donné lieu à un reversement à l'État, ni en 2015 ni en 2016.

III. LA MODIFICATION PROPOSÉE

Le I du présent article vise à permettre le vote de produits de TSE différents pour le territoire historique et le territoire nouvellement couvert des EPF de l'État, pendant trois ans.

Le II de cet article (**alinéa 7**) prévoit une entrée en vigueur de ces dispositions à compter des impositions dues au titre de 2017.

A. LA FIXATION DE PRODUITS DIFFÉRENCIÉS

Le 1° du I du présent article complète l'article 1607 *ter* du code général des impôts pour permettre au conseil d'administration d'un établissement public foncier de l'État d'arrêter un produit différent pour le territoire sur lequel il était compétent avant l'extension de son périmètre et le territoire auquel sa compétence a été étendue (**alinéa 3**).

Cette possibilité est ouverte pour les trois années suivant celle au cours de laquelle le périmètre de compétence de l'établissement a été étendu. Ce délai de trois ans a été retenu, compte tenu de la période de deux à trois ans nécessaire pour qu'un EPF nouvellement constitué soit pleinement opérationnel et signe les conventions avec les collectivités territoriales et EPCI rejoignant son périmètre en vue de procéder aux premières acquisitions foncières.

Les procédures d'extension des EPF locaux sont moins contraignantes et plus rapides que pour les EPF de l'État. Les EPF locaux interviennent en général dès la première année sur la zone nouvellement couverte. C'est pourquoi la possibilité de mettre en place une TSE différenciée n'est pas prévue dans leur cas.

Par dérogation, pour la première de ces trois années, les produits de la taxe sont arrêtés et notifiés avant le 31 mars de cette même année (**alinéa 4**). Cette dérogation au calendrier de droit commun (arrêt des produits avant le 31 décembre de l'année N – 1) est la même que celle applicable lors de la création d'un établissement public foncier.

B. LA RÉPARTITION DIFFÉRENCIÉE DES PRODUITS

Le 2° du I du présent article complète le I de l'article 1636 B *octies* du code général des impôts relatif à la répartition des produits des taxes spéciales d'équipement perçues au profit des établissements publics fonciers de l'État et locaux.

Lorsque le conseil d'administration d'un EPF de l'État arrête des produits différenciés de TSE sur son périmètre de compétence, la règle de répartition des produits de la taxe perçue à son profit est inchangée, mais elle s'applique, d'une part, sur l'ancien périmètre de compétence et, d'autre part, sur l'extension de périmètre, plutôt que globalement (**alinéa 6**).

IV. IMPACT ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Dans le contexte de la fusion de certaines régions, intervenue en janvier 2016, le périmètre de compétence de certains EPF de l'État est susceptible d'être étendu à des territoires non couverts actuellement. Cinq EPF sont concernés : Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. L'institution d'une TSE différenciée permettrait de faciliter leur extension territoriale.

Suite aux études d'opportunité menées en 2016 dans cinq nouvelles régions, deux missions de préfiguration pour l'extension des EPF d'État de Poitou-Charentes et de Languedoc-Roussillon sont ; selon l'évaluation préalable, en cours de lancement.

L'impact budgétaire du présent article pour l'ensemble des administrations publiques n'est pas chiffré.

*

* *

La commission adopte l'article 25 sans modification.

*

* *

Article 26

Adaptation des dotations et compensations au regroupement des communes

Le présent article propose plusieurs ajustements techniques pour accompagner la mise en œuvre des nouveaux schémas de coopération intercommunale (SDCI) issus de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ⁽¹⁾ ainsi que la création de communes nouvelles encouragées par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle ⁽²⁾.

L'impact budgétaire du présent article est quasiment neutre pour l'État : son coût est de 32 355 euros, résultant de la disposition relative à la compensation d'exonération d'impôts locaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES CONSÉQUENCES FISCALES DES FUSIONS D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

1. Le régime fiscal applicable à l'établissement public de coopération intercommunale issu d'une fusion

Les conséquences fiscales des fusions d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont prévues par l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts (CGI), qui vise à favoriser l'intégration fiscale des EPCI. C'est pourquoi l'EPCI issu d'une fusion est soumis au régime fiscal le plus intégré parmi ceux qui étaient applicables aux EPCI préexistants.

RÉGIME APPLICABLE À UN EPCI ISSU D'UNE FUSION D'EPCI

EPCI préexistants	EPCI issu de la fusion	Autre régime fiscal possible
Tous les EPCI sont à fiscalité additionnelle (FA)	FA	FPU
Tous les EPCI sont à fiscalité professionnelle unique (FPU)	FPU	—
Au moins un des EPCI est à FPU	FPU	—
Au moins un des EPCI est à fiscalité professionnelle de zone (FPZ) et/ou à fiscalité éolienne unique (FEU)	FPZ et/ou FEU	FPU

Source : Association des maires de France (AMF).

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

(2) Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle pour des communes fortes et vivantes.

2. La fixation des taux de fiscalité directe locale par le nouvel EPCI

Un EPCI issu d'une fusion peut déterminer les taux de fiscalité directe locale applicables la première année suivant la fusion dans les mêmes conditions qu'un EPCI nouvellement constitué, ou faire application du régime spécifique aux EPCI issus d'une fusion, prévu par les articles 1638-0 *bis*, 1363 B *sexies* et 1609 *nonies* C du CGI.

RÈGLES DE CALCUL DES TAUX APPLICABLES LA 1^{ÈRE} ANNÉE EN CAS DE FUSION D'EPCI

Régime fiscal	Base légale	Fixation des taux	Modalités de lissage des taux	Impôts
Fiscalité additionnelle	I de l'art. 1638-0 <i>bis</i> , art. 1363 B <i>sexies</i> du CGI	2 méthodes possibles pour la détermination de taux moyens pondérés (TMP)		TH TFPB TFPNB CFE
		Taux intercommunaux : TMP (EPCI) = $\frac{\sum \text{Produits des EPCI fusionnés}}{\sum \text{des bases fiscales des EPCI fusionnés}}$	Lissage progressif possible sur douze ans Lorsque l'écart entre les taux les plus éloignés est supérieur à 10 % Après harmonisation des abattements utilisés pour le calcul de la TH	
		Taux communaux : TMP (communes) = $\frac{\sum \text{produits des EPCI fusionnés et de leurs communes membres}}{\sum \text{des bases fiscales des communes membres des EPCI fusionnés}}$	Pas de lissage	
Fiscalité professionnelle de zone (FPZ) et/ou fiscalité éolienne unique (FEU)	II de l'art. 1638-0 <i>bis</i> du CGI	Mêmes règles que pour la fiscalité additionnelle		TH TFPB TFPNB CFE (hors zone)
		Le taux de CFE de zone ne peut être supérieur au plus élevé des deux aux suivants : – TMP de CFE constaté l'année N – 1 dans l'ensemble des communes membres – le plus élevé des taux de CFE de zone voté l'année N – 1 par les EPCI préexistants	Possible quel que soit l'écart entre les taux. Sur douze ans au plus. La durée du lissage dépend du rapport entre le taux de la commune la moins imposée et celui de la commune la plus imposée de l'EPCI.	CFE de zone
Fiscalité professionnelle unique (FPU)	III de l'art. 1638-0 <i>bis</i> , II de l'art. 1609 <i>nonies</i> C du CGI	2 méthodes possibles pour la détermination de taux moyens pondérés (TMP)		TFPB, TFPNB, TH
		Taux intercommunaux : TMP (EPCI) = $\frac{\sum \text{Produits des EPCI fusionnés}}{\sum \text{des bases fiscales des EPCI fusionnés}}$	Lissage progressif possible sur douze ans Lorsque l'écart entre les taux les plus éloignés est supérieur à 10 % Après harmonisation des abattements utilisés pour le calcul de la TH	
		Taux communaux : TMP (communes) = $\frac{\sum \text{produits des EPCI fusionnés}}{\sum \text{des bases fiscales des communes membres des EPCI fusionnés}}$	Pas de lissage	

Régime fiscal	Base légale	Fixation des taux	Modalités de lissage des taux	Impôts
		et de leurs communes membres / \sum des bases fiscales des communes membres des EPCI fusionnés		
		Taux maximal = TMP de CFE des communes membres constaté l'année N - 1 TMP = \sum produits des communes, syndicats et EPCI préexistants / \sum des bases fiscales des communes, syndicats et EPCI préexistants	Sur douze ans au plus. Durée variable selon les écarts de taux. Taux unique dès la 1 ^{ère} année si l'écart est $\leq 10\%$.	CFE

CFE : cotisation foncière des entreprises.

TH : taxe d'habitation.

TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties.

TFPNB : taxe foncière sur les propriétés bâties.

B. LES COMMUNES NOUVELLES

1. Des communes nouvelles peuvent être créées depuis le 1^{er} janvier 2013

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ⁽¹⁾ a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes. Codifiée aux articles L. 2113-1 à L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), celle-ci repose sur une procédure engagée :

- soit par tous les conseils municipaux ;
- soit par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des deux tiers de la population de celui-ci ;
- soit par l'organe délibérant de l'EPCI en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de cet EPCI ;
- soit par le préfet.

L'article L. 2113-5 du CGCT détaille les conséquences pour les EPCI à fiscalité propre de la création d'une commune nouvelle.

● En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre, l'arrêté portant création de la commune nouvelle emporte également suppression de l'EPCI à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées. L'ensemble des

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

biens, droits et obligations de l'EPCI à fiscalité propre supprimé et des communes dont est issue la commune nouvelle est transféré à cette dernière.

● En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre distincts, les dispositions initiales devraient faire prochainement l'objet de modifications, proposées par le Gouvernement à l'article 42 du projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain déposé le 3 août 2016, notamment afin de tirer les conséquences d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel le 21 octobre 2016 ⁽¹⁾.

Un arrêté du représentant de l'État prononce obligatoirement le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre. Jusqu'à cet arrêté, la commune nouvelle reste membre de tous les EPCI dont étaient membres ses anciennes communes.

2. Le régime fiscal des communes nouvelles est progressivement complété

a. Les dispositions initiales

Le régime fiscal des communes nouvelles a d'abord été limité aux règles relatives aux taux des impôts fonciers et à la base minimum de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Règles relatives aux taux des impôts fonciers

L'article 1638 du CGI applique aux communes nouvelles le dispositif d'intégration fiscale progressive. Ce régime transitoire permet d'organiser, sur une période de douze années, la convergence des taux des quatre impôts directs sur lesquels les communes disposent d'un pouvoir de modulation : taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), taxe d'habitation (TH) et CFE.

La décision de recourir à ce dispositif d'intégration fiscale progressive peut être prise :

– soit, avant la fusion, par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes ;

– soit, avant la fusion, par délibération du conseil municipal d'une seule commune, si pour chacun des impôts considérés, le taux d'imposition appliqué dans la commune préexistante la moins imposée est égal ou supérieur à 80 % du taux d'imposition correspondant appliqué dans la commune préexistante la plus imposée ;

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre [Choix de l'EPCI de rattachement pour les communes nouvelles].

– soit, après la fusion, par le conseil municipal de la commune nouvelle.

Base minimum de CFE

L'assujettissement à la CFE minimum consiste à imposer chaque redevable de la CFE au lieu de son principal établissement sur une base minimum substituée à la base nette de cet établissement lorsque celle-ci est plus faible. Pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2013, le montant de la base minimum applicable est égal, sous réserve d'un plafonnement :

– la première année où l'opération est fiscalement effective : au montant de la base minimum applicable l'année précédente sur le territoire de chaque commune ou de chaque EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) ou de zone (FPZ) préexistant ;

– les années suivantes : à la moyenne des bases minimum applicables la première année où l'opération prend fiscalement effet, pondérée par le nombre de redevables soumis à la cotisation minimum cette même année.

Les ajustements prévus par la loi de finances rectificative pour 2015

L'article 53 de loi de finances rectificative pour 2015⁽¹⁾ a prévu de nouveaux aménagements pour faciliter les regroupements de communes :

– le mécanisme de correction des abattements de TH mis en place après le transfert de la TH des départements vers le bloc communal est supprimé à compter de l'harmonisation des abattements de TH sur le territoire de la commune nouvelle ;

– les modalités de calcul du taux de la taxe additionnelle à la TFPNB lorsque les communes nouvelles sont à cheval sur deux départements, deux régions, ou se situent en Île-de-France, ont été précisées ;

– possibilité a été donnée aux EPCI dont le périmètre évolue du fait du retrait d'une commune de modifier la procédure d'unification des taux de fiscalité directe locale en cours ;

– les conditions de recours à l'intégration fiscale progressive (IFP) ont été assouplies, pour les communes nouvelles comme pour les EPCI à fiscalité propre ;

– les règles relatives aux délibérations (hors taux) prises par les communes préexistantes ont été précisées. En l'absence de délibération de la commune nouvelle ou des communes préexistantes, les délibérations relatives aux exonérations et abattements sont maintenues pour leur durée et leur quotité lorsqu'il s'agit de dispositifs limités ou pour un an pour les dispositifs non bornés.

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

La loi du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées

L'article 10 de la loi du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées ⁽¹⁾ prévoit, en cas de création d'une commune nouvelle, qu'à défaut de délibération prise avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle de la création, le régime applicable en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire des communes participant à la création de la commune nouvelle est maintenu pour une durée de cinq ans au plus.

3. Les incitations financières à la création de communes nouvelles

- L'article 133 de la loi de finances pour 2014 ⁽²⁾, introduit à l'initiative de notre collègue Jacques Péliissard, permet aux communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, ainsi qu'à toutes les communes nouvelles créées avant mars 2014, de bénéficier d'un montant garanti de dotation globale de fonctionnement (DGF) pendant trois ans.

- La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle précitée, issue d'une proposition de loi de nos collègues Bruno Le Roux et Christine Pires Beaune, a prévu le maintien du dispositif d'exonération de la baisse de la dotation forfaitaire pour les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant soit toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI, soit une population totale égale ou inférieure à 10 000 habitants.

De plus, les communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants bénéficient également d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire sur les trois premières années suivant leur création tandis que les communes nouvelles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI bénéficieront pour leur part, de la part « compensation » et de la dotation de consolidation antérieurement détenues par le ou les EPCI intégrés.

- L'article 154 de la loi de finances pour 2016 ⁽³⁾ a maintenu le bénéfice des incitations financières pour les communes nouvelles lorsque tous les conseils municipaux concernés ont adopté une délibération en ce sens avant le 31 mars 2016 et que l'arrêté préfectoral instituant la commune nouvelle est publié au plus tard le 30 juin 2016.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale à l'article 59, conditionnant le maintien de l'incitation

(1) *Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.*

(2) *Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.*

(3) *Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.*

financière à la création définitive des communes nouvelles au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

L'article 154 précité a également modifié les conditions posées aux communes souhaitant fusionner : elles doivent regrouper plusieurs communes contiguës et une population inférieure ou égale à 10 000 habitants ou toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre dont la population est inférieure ou égale à 15 000 habitants, par coordination avec les dispositions de la loi NOTRe du 7 août 2015 précitée, relatives à la refonte de la carte intercommunale. Enfin, l'extension d'une commune nouvelle ne lui fait plus perdre le bénéfice de ces avantages, mais il n'en prolonge pas non plus la durée.

II. LE CONTEXTE : RÉDUCTION DE 39 % DU NOMBRE D'EPCI AU 1^{ER} JANVIER 2017

A. LA REFONTE DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

La réforme de la carte intercommunale, prévue par les articles 33, 35 et 40 de la loi NOTRe du 7 août 2015 précitée doit s'achever au 1^{er} janvier 2017.

Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) doivent notamment tenir compte du relèvement du seuil de constitution d'un EPCI à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants. Le Gouvernement a invité les préfets à créer des EPCI les plus grands possibles, le seuil des 15 000 habitants étant une limite basse. Selon les schémas arrêtés fin mars 2016, le nombre d'EPCI à fiscalité propre diminuerait de 39 %, passant de 2 062 EPCI au 1^{er} janvier 2016 à 1 242 au 1^{er} janvier 2017. Ces chiffres pourraient évoluer en fonction du nombre de territoires pour lesquels les préfets de département auront décidé de mettre en œuvre des projets au périmètre différent de ceux figurant dans les SDCI. Au 15 juin 2016, les préfets ont élaboré l'arrêté de projet de périmètre pour chaque EPCI et syndicat. Les SDCI doivent être publiés avant le 31 décembre 2016, pour une prise d'effet le 1^{er} janvier 2017.

TAILLE DES EPCI EXISTANTS AU 1^{ER} OCTOBRE 2016

Nature juridique	Moyenne en nombre de communes	Moyenne en nombre d'habitants	Médiane en nombre de communes	Médiane en nombre d'habitants	Minimum en nombre de communes	Minimum en nombre d'habitants	Maximum en nombre de communes	Maximum en nombre d'habitants
Métropole de Lyon	59	1 358 625	59	1 358 625	59	1 358 625	59	1 358 625
Métropole	49,7	1 109 678	40	520 670	8	213 171	131	7 041 651
CU	33,9	227 490	32	229 630	14	56 584	73	409 552
CA	23,5	111 261	21	83 621	2	29 378	78	432 138
CC	16,4	14 143	13	10 500	2	220	129	103 153
Total	17,4	32 490	14	12 048	2	220	131	7 041 651

CU : communauté urbaine.

CA : communauté d'agglomération.

CC : communauté de communes.

Source : direction générale des collectivités locales.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE

Structure	2000	2012	2013	2014	2015	2016	2017***
Métropoles	–	1	1	1	11	13	14
Communautés urbaines	12	15	15	15	9	11	12
Communautés d'agglomération	50	202	213	222	226	196	213
Communautés de communes	1 533	2 358	2 223	1 903	1 884	1 842	1 003
SAN	9	5	4	4	3	–	–
Districts*	241	–	–	–	–	–	–
Total des EPCI à fiscalité propre	1 845	2 581	2 456	2 145	2 133	2 062	1 242
Métropole de Lyon	–	–	–	–	1	1	1
Nombre de communes regroupées**	21 347	35 305	36 049	36 614	36 588	35 858	35 881
Pop. totale regroupée** (en millions d'hab.)	37,1	59,3	60,9	62,6	62,9	67,0	67,3

SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle.

(*) La loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes qui se transforment en CU, CA ou CC au 1^{er} janvier 2002 au plus tard.

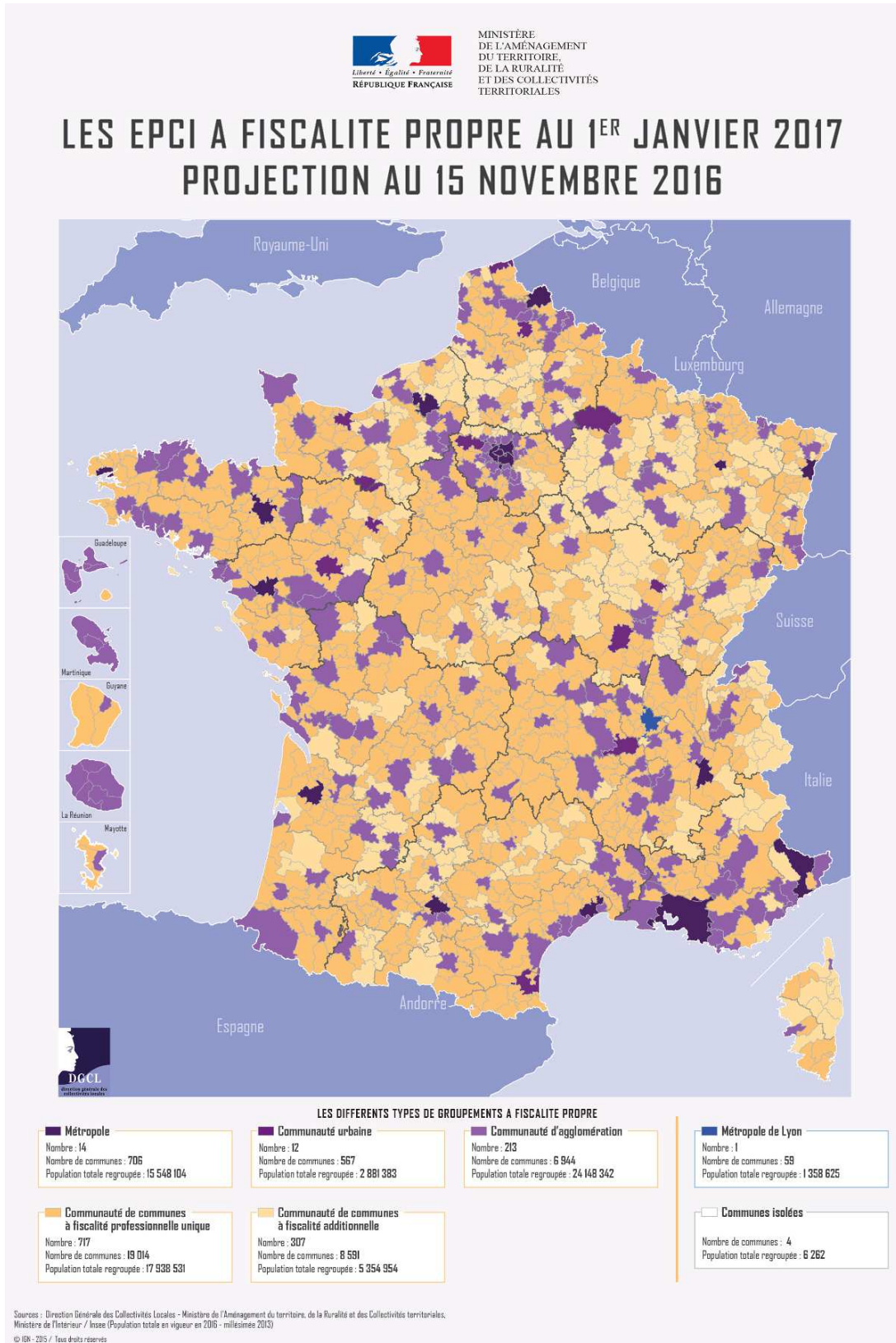
(**) Y compris métropole de Lyon à compter de 2015.

(***) Les données 2017 sont les données issues des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) arrêtés par les préfets au 31 mars 2016. Elles sont donc provisoires et susceptibles d'évoluer dans le cadre de la procédure de mise en œuvre des schémas intercommunaux.

Source : Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2015, juillet 2016.

La diminution du nombre d'EPCI devrait porter sur les EPCI à fiscalité propre les moins peuplés. Alors qu'il y avait 1 830 EPCI de moins de 50 000 habitants au 1^{er} janvier 2016, ceux-ci ne seraient plus que 962 au

1^{er} janvier 2017, soit une baisse de 47 %. Le regroupement des établissements les moins peuplés s'accompagne d'une augmentation du nombre d'EPCI de grande taille, avec 48 EPCI supplémentaires de plus de 50 000 habitants.

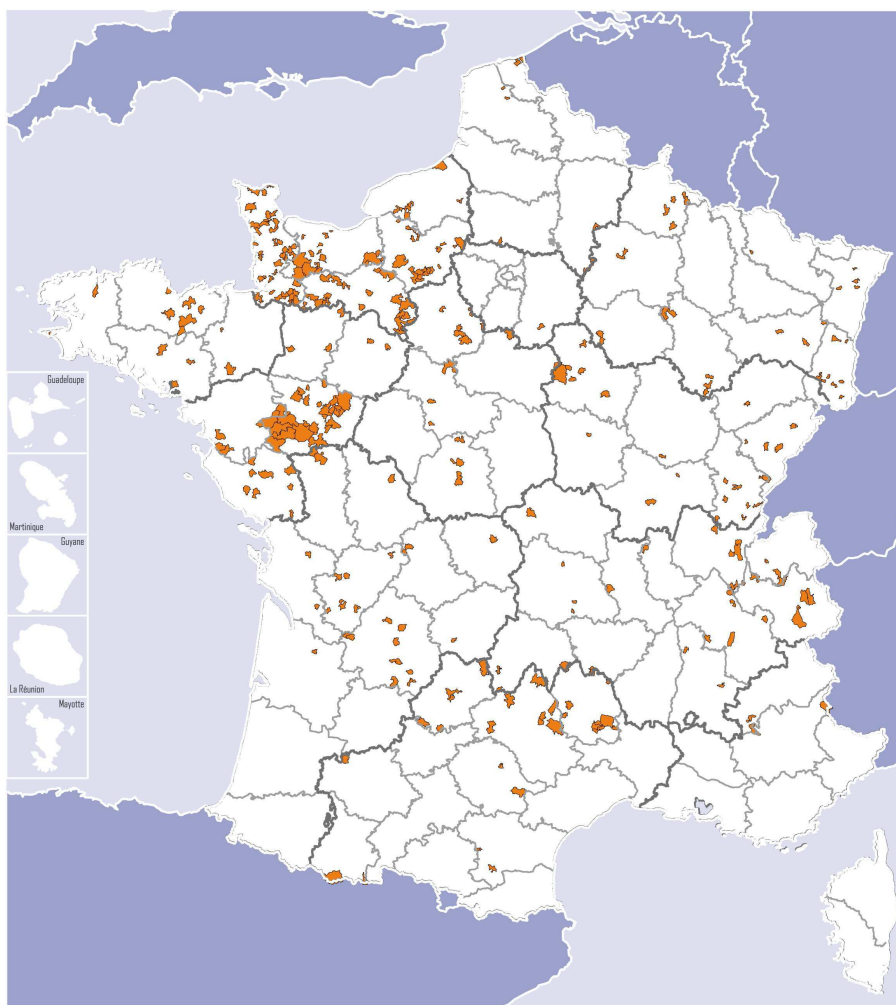


B. UN NOMBRE ENCORE LIMITÉ, MAIS CROISSANT, DE COMMUNES NOUVELLES

Au 1^{er} janvier 2016, 317 communes nouvelles étaient constituées, regroupant 1 090 communes et 1,65 % de la population totale. 19 résultent de la fusion de toutes les communes d'un EPCI. Elles ont alors deux ans pour choisir un EPCI à fiscalité propre de rattachement. 30 communes nouvelles résultent de la fusion d'anciennes communes qui appartenaient à plusieurs EPCI. Plus de 150 arrêtés de création ont d'ores et déjà été pris depuis le début de l'année 2016. Ainsi, au 15 novembre 2016, 477 communes nouvelles issues de fusion de 1 639 communes avaient été créées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 mars 2015 précitée.

Pour 2016, l'impact au sein de la DGF est estimé à 6,05 millions d'euros, soit 5 millions pour la CRFP, 0,35 million pour la somme des écrêtements de l'ensemble des communes fusionnant et 0,7 million d'euros pour la bonification à 5 %.

LES COMMUNES NOUVELLES AU 1^{ER} JANVIER 2016



Source : DGCL.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

L'ensemble des modifications proposées s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2017 (**alinéa 31**).

A. TAXE POUR LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET LA PRÉVENTION DES INONDATIONS

Le 1^o du **I (alinéas 1 à 10)** du présent article complète l'article 1530 *bis* du CGI relatif à la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

La GEMAPI est une compétence confiée aux intercommunalités par les lois MAPTAM et NOTRe précitées, à compter du 1^{er} janvier 2018, avec possibilité d'anticipation. Les actions entreprises par les intercommunalités dans le cadre de la GEMAPI sont définies par l'article L.211-7 du code de l'environnement (aménagement des bassins versants, entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau, défense contre les inondations et contre la mer, protection et la restauration des zones humides).

Pour les actions relevant de l'exercice de la compétence GEMAPI, la redevance pour service rendu est remplacée par une taxe facultative, plafonnée et affectée. Son produit global est arrêté avant le 1^{er} octobre de chaque année pour application l'année suivante par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent dans la limite d'un plafond fixé à 40 euros par habitant résidant dans son périmètre. La recette cible ainsi obtenue est répartie, par les services fiscaux, entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la CFE proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs EPCI situés dans le ressort du bénéficiaire de la ressource.

1. Possibilité d'instituer la taxe dès la première année où la fusion d'EPCI ou la création de la commune nouvelle prend effet fiscalement

Le 1^o du **I** du présent article complète l'article 1530 *bis* du CGI par un paragraphe III *bis* relatif aux communes nouvelles et un III *ter* relatif aux EPCI à fiscalité propre issus d'une fusion.

Les **alinéas 3 et 7** permettent aux communes créées avant le 1^{er} octobre de l'année ou aux EPCI à fiscalité propre issus d'une fusion de délibérer jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de la création ou de la fusion, afin de bénéficier du produit de la taxe la première année. La date du 15 janvier s'applique aux délibérations instituant la taxe comme à celles arrêtant son produit.

En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article 1530 *bis* précité prévoit que ces délibérations doivent être prises avant le 1^{er} octobre de chaque année pour être applicables l'année suivante, ce qui interdit à un EPCI issu d'une fusion d'instituer la taxe GEMAPI et de fixer le montant de son produit dès l'année de sa création.

Par coordination, le 3° du I du présent article (**alinéa 13**) supprime la disposition, prévue au A du III de l'article 1640 du CGI, selon laquelle la commune nouvelle ou, par des délibérations de principe concordantes prises avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de sa création, les communes et, le cas échéant, l'EPCI à fiscalité propre participant à sa création prennent les délibérations applicables à compter de l'année suivante sur son territoire en matière de taxe GEMAPI.

2. Précisions sur les modalités de calcul de la taxe la première année

Pour la première année où la création d'une commune nouvelle produit des effets au plan fiscal, ou pour l'année qui suit la fusion de plusieurs EPCI, les **alinéas 5 et 9** prévoient des dérogations au plafonnement du produit voté de la taxe.

a. Plafonnement du produit de la taxe

Ce plafonnement est prévu par le II de l'article 1530 *bis* précité. Sous réserve du respect du plafond de 40 euros par habitant, le produit voté de la taxe est au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI, dont la commune ou l'EPCI assure le suivi au sein d'un budget annexe spécial.

Il est proposé par le présent article qu'à défaut d'adoption de son budget par la commune nouvelle, le montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement soit égal à la somme des charges prévisionnelles de fonctionnement et d'investissement des communes et, le cas échéant, de l'EPCI préexistants.

Pour l'EPCI issu d'une fusion, le montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement serait égal à la somme des charges prévisionnelles de fonctionnement et d'investissement des EPCI préexistants et, le cas échéant, des communes qui en étaient membres.

b. Répartition du produit de la taxe

Conformément au III de l'article 1530 *bis* précité, le produit de la taxe est réparti entre toutes les personnes assujetties aux TFPB et TFPNB, à la taxe d'habitation et à la CFE, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente :

– sur le territoire de la commune qui l'instaure, à ladite commune et aux EPCI dont elle est membre ;

– sur le territoire de l'EPCI à fiscalité propre qui l'instaure, aux communes membres de ce dernier et aux EPCI dont elle est membre.

Les **alinéas 6 et 9** prévoient que les recettes prises en compte pour cette répartition sont celles procurées l'année précédente :

– aux communes et aux EPCI préexistants, la première année où la création de la commune nouvelle produit des effets au plan fiscal ;

– aux EPCI participant à la fusion et à leurs communes membres.

B. HARMONISATION DES ABATTEMENTS DE TAXE D'HABITATION

L'article 1638-0 *bis* du CGI détermine une procédure d'intégration fiscale progressive en cas de fusion d'EPCI.

Le 2° du **I** du présent article (**alinéas 11 et 12**) prévoit que l'homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation, qui précède la procédure d'intégration fiscale progressive, peut être décidée dans les mêmes délais que le recours à ladite procédure, soit avant le 15 avril de la première année après la fusion. C'est ce qu'admet aujourd'hui la doctrine fiscale. Mais afin de sécuriser le recours à une telle procédure, il est nécessaire d'inscrire expressément cette faculté dans le CGI.

À cette fin, le présent article modifie par deux fois l'article 1638-0 *bis* précité, pour viser les EPCI à fiscalité additionnelle (au I) et les EPCI à fiscalité professionnelle unique (au III).

C. COMPENSATIONS D'EXONÉRATION DE FISCALITÉ LOCALE EN CAS DE FUSION D'EPCI

Lorsqu'ils relèvent du régime de la fiscalité additionnelle ou de la fiscalité professionnelle unique, les EPCI issus d'une fusion réalisée dans les conditions prévues par l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales perçoivent les compensations d'exonérations fiscales perçues par les EPCI préexistants à la fusion. Il en va de même pour la métropole de Lyon.

Le 1° du **III** du présent article complète la liste des compensations d'exonérations fiscales concernées, prévue par l'article 154 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ⁽¹⁾, pour y ajouter les compensations d'exonération de TFPB et de CFE dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces exonérations ont été instituées par la loi de finances rectificative pour 2014 ⁽²⁾. L'article 49 de cette même loi a prévu une compensation par l'État, qui doit être prise en compte comme les autres compensations d'exonération de fiscalité directe locale.

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(2) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

L'**alinéa 28** procède à cet ajout pour les EPCI à fiscalité additionnelle, l'**alinéa 29** pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique et l'**alinéa 30** pour la métropole de Lyon.

D. TAUX DE VERSEMENT TRANSPORT EN CAS DE MODIFICATION DE PÉRIMÈTRE D'UN EPCI

Le taux du versement transport, en dehors de la région Île-de-France, est plafonné par l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, les EPCI et les autorités organisatrices de la mobilité ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux maxima prévus par cet article. En cas d'extension du périmètre d'un EPCI doté de fiscalité propre, de la métropole de Lyon ou d'un syndicat mixte auquel a adhéré un EPCI doté de fiscalité propre, le taux de versement transport applicable sur le territoire des communes incluses peut être réduit par décision de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte, pour une durée maximale de cinq ans à compter de cette inclusion, par rapport au taux applicable sur le territoire des autres communes, lorsque le versement de transport n'était pas institué sur le territoire de communes nouvellement incluses ou l'était à un taux inférieur.

Le 1° du **II** du présent article (**alinéas 15 à 19**) vise à éviter une hausse brutale des taux de versement transport dans les territoires ruraux où l'offre de transport en commun est inexistante.

Il est proposé (**alinéa 16**) de permettre de maintenir un taux nul (et pas seulement réduit) dans les communes membres qui n'avaient pas institué de versement transport et de porter de cinq à douze ans la période transitoire.

Il est également proposé (**alinéa 18**), qu'en cas de fusion d'EPCI, le taux adopté pour ces communes et EPCI ne puisse être inférieur au taux qui leur était applicable l'année précédant la modification de périmètre.

Enfin, les dispositions précédentes s'appliquent, en vertu de l'article L. 2333-67 précité, aux communes incluses dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité résultant :

– soit de la création d'un EPCI doté de fiscalité propre compétent en matière de mobilité ;

– soit du transfert de la compétence en matière d'organisation de mobilité à un EPCI doté de fiscalité propre dont elles sont membres.

Il est proposé (**alinéa 19**) qu'elles s'appliquent aussi aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) résultant de la fusion d'EPCI à fiscalité propre.

Elles s'appliqueraient également à la métropole de Lyon ou, le cas échéant, à l'autorité organisatrice de transports urbains, qui s'est substituée à elle.

E. REVERSEMENT DE PRODUITS FISCAUX LORSQU'UNE COMMUNE CHANGE D'EPCI EN COURS D'ANNÉE CIVILE

La création de communes nouvelles a fait émerger plusieurs cas de création d'EPCI en cours d'année, ces communes disposant d'un délai de deux mois pour faire connaître leur EPCI de rattachement. En cas de rattachement tardif de la commune à un EPCI, les produits de fiscalité perçus dans le périmètre de la commune continuent d'être perçus par l'ancien EPCI de rattachement. Les reversements de fiscalité s'opèrent actuellement sur la base de conventions financières dépourvues de base légale. Le 2° et le 3° du II du présent article visent à sécuriser le financement des communes et des EPCI et à prévenir toute situation de blocage.

1. Retrait d'un EPCI

Une commune peut se retirer de l'EPCI dont elle est membre, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. À défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'EPCI et le conseil municipal concerné sur la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Le retrait est subordonné à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Ces dispositions sont prévues par l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales.

Le 3° du II du présent article (**alinéas 22 à 25**) :

- autorise une commune à se retirer d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique avant la fin de la période d'unification des taux de CFE (**alinéa 23**) ;
- prévoit le reversement de produits fiscaux à la commune qui quitterait un EPCI en cours d'année (**alinéa 25**).

En pareil cas, l'EPCI dont elle était membre antérieurement verse à cette commune l'intégralité des produits de la fiscalité qu'il continue de percevoir dans le périmètre de cette commune après la prise d'effet de son retrait.

Ces produits sont calculés sur la base des délibérations fiscales prises par l'organe délibérant de l'EPCI applicables l'année du retrait de la commune, déduction faite, le cas échéant, des attributions de compensations et dotations de solidarité communautaires versées par l'établissement en application du III de l'article 1609 *quinquies* C et des V et VI de l'article 1609 *nonies* C.

Ce reversement constitue une dépense obligatoire pour l'EPCI.

2. Adhésion à un EPCI

Le 2° du II du présent article (**alinéas 20 et 21**) vise à prévoir que, lorsque l'adhésion d'une commune intervient en cours d'année, l'EPCI peut, sur délibérations concordantes de la commune et de l'EPCI, percevoir le reversement de fiscalité mentionné au cinquième alinéa de l'article L. 5211-19, prévu par l'alinéa 25 du présent article.

Les modalités de reversement sont déterminées par convention entre la commune et l'EPCI.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF 141 de M. Michel Vergnier.

M. Michel Vergnier. Il est important de laisser la faculté de lissage des taux aux élus, et ce quels que soient les écarts. Cette souplesse permettrait aux territoires concernés de minimiser les impacts des fusions sur leurs contribuables. Cela ne coûterait rien au budget de l'État.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'amendement CF 141 (amendement 261).

Elle examine ensuite l'amendement CF 144 de M. Michel Vergnier.

M. Michel Vergnier. Il s'agit d'appliquer le même principe que celui retenu à l'amendement précédent en cas de fusion de communautés. L'agrégation de collectivités disparates en termes de pratiques financières et fiscales peut faire augmenter artificiellement le taux moyen pondéré de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) issu de la fusion. Ces taux de référence mettent en difficulté des élus qui craignent une hausse des impôts locaux considérable pour leurs contribuables.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable. Alors que vous plaidez en faveur d'une lisibilité pour les élus, il résulterait de l'amendement que le calcul du taux ne serait pas connu à l'avance. Cela pose un problème.

M. Michel Vergnier. Les taux de la première année sont calculés avec le taux moyen pondéré.

Mme la Rapporteuse générale. Cela ne suffira pas. Il faudrait changer le mode de calcul.

L'amendement est retiré.

La commission examine les amendements identiques CF 140 de M. Michel Vergnier et CF 265 de M. François Pupponi.

M. Michel Vergnier. La part départementale de taxe d'habitation a été transférée aux collectivités du bloc communal en 2011 : les EPCI à fiscalité additionnelle (FA) et leurs communes membres ont partagé ce taux tandis que les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) ont pris l'intégralité de cette part départementale.

En cas de rattachement d'une commune anciennement sous le régime de la fiscalité additionnelle à un EPCI à FPU, des mécanismes fiscaux existent afin que le taux départemental ne soit pas pris en compte deux fois, ce qui majorerait les cotisations de taxe d'habitation des contribuables de la commune entrante. Sans débasage, les contribuables des communes entrantes subiront une pression fiscale supplémentaire du fait de l'intégration du taux départemental dans le taux de taxe d'habitation de la commune et de l'EPCI. C'est pourquoi l'amendement propose de corriger une anomalie qui va pénaliser un grand nombre de contribuables dans le cadre de l'évolution de la carte intercommunale prévue par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Mme la Rapporteuse générale. J'émetts un avis de « sagesse plus ».

M. le président Gilles Carrez. Il me semble que vous soulevez le même problème que dans l'amendement que j'ai proposé ce matin, qui visait le cas d'une commune nouvelle issue d'un EPCI et qui, de ce fait, avait bénéficié du rattachement de la part départementale de la taxe d'habitation. Si cette commune nouvelle intègre un nouvel EPCI, on augmente pour la deuxième fois le taux. Il est donc proposé de traiter la question comme s'il s'agissait d'une fusion d'EPCI.

La commission adopte les amendements CF 140 et CF 265 (amendement 262).

Elle aborde les amendements identiques CF 143 et CF 267 des mêmes auteurs.

M. Michel Vergnier. Les communes nouvelles créées sur le périmètre de l'ensemble des communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale se substituent, en termes de droits et obligations, aux EPCI préexistants qui disparaissent lors de la création de la commune nouvelle.

À la demande de l'Association des maires de France (AMF), la loi de finances rectificative de 2015 a prévu la continuité des délibérations fiscales prises par les communes fondatrices de la commune nouvelle afin de leur donner suffisamment de temps pour harmoniser ces décisions.

Dans le cadre de la refonte majeure de la carte intercommunale à venir, il est important que ces communes nouvelles particulières puissent continuer d'appliquer les exonérations décidées par le conseil municipal de la commune nouvelle en attendant une harmonisation.

Mme la Rapporteure générale. J'avais cru comprendre, monsieur Vergnier, qu'il s'agissait de la part intercommunale.

M. Michel Vergnier. Il s'agit des exonérations qui avaient été décidées auparavant par les conseils municipaux en attendant l'harmonisation des politiques fiscales.

Mme la Rapporteure générale. J'entends bien. Mais votre amendement concerne les EPCI. Il existe aujourd'hui un mécanisme qui permet de conserver les exonérations pour la part communale de la cotisation foncière des entreprises (CFE) : vous souhaitez étendre ce mécanisme à la part intercommunale.

M. Michel Vergnier. C'est bien cela.

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

La commission adopte les amendements CF 143 et CF 267 (amendement 265).

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CF 67 de M. Éric Alauzet et CF 171 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Éric Alauzet. L'amendement CF 67 concerne le lissage du versement transport en cas d'extension du ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité. L'objectif des alinéas 17 à 19 de l'article 26 nous semblant déjà satisfait par la lettre de l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales, nous proposons la suppression de ces alinéas.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article L. 2333-67 donne déjà la possibilité d'harmoniser le taux du versement transport mais aussi de fixer des taux différents dans le ressort d'une seule et même autorité organisatrice de la mobilité dans quatre hypothèses, énumérées dans l'exposé sommaire de mon amendement. Par conséquent, les alinéas 17 à 19 de l'article 26 sont inutiles, ils ne font que rendre la loi bavarde.

Mme la Rapporteure générale. Vos amendements auraient pour effet de supprimer d'autres dispositions que celles que vous visez. Vous supprimez notamment une disposition cliquet interdisant une procédure de lissage des taux qui conduirait à avoir des taux inférieurs à ceux en vigueur avant la fusion des EPCI. Avis défavorable.

La commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'article 26 modifié.

*

* *

Article additionnel après l'article 26

Création d'une attribution de compensation d'investissement

La commission est saisie de l'amendement CF 1 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. L'attribution de compensation est aujourd'hui calculée comme le différentiel entre ressources et charges, en tenant compte du fonctionnement et de l'investissement. Mais cette attribution de compensation est uniquement inscrite en recettes de fonctionnement, ce qui altère la capacité d'autofinancement des collectivités. Nous proposons donc de créer une attribution de compensation d'investissement.

Mme la Rapporteuse générale. Le Gouvernement avait indiqué l'an dernier qu'un vrai problème se posait mais jusqu'à présent, aucune solution n'a été trouvée. Votre amendement en propose une mais, en la matière, le diable se cache dans les détails. Dans le délai dont nous disposons, nous n'avons pas complètement expertisé votre proposition. Il serait souhaitable d'avoir la réponse du Gouvernement sur cet amendement. J'émettrai donc un avis de sagesse.

La commission adopte l'amendement CF 1 (amendement 266).

*

* *

Après l'article 26

Elle étudie ensuite l'amendement CF 153 de M. Romain Colas.

M. Romain Colas. Cet amendement concerne la fiscalité économique dans le cadre des fusions d'intercommunalités qui ont été opérées en application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi NOTRe. Des EPCI n'ont pas été fusionnés dans leur intégralité, certaines communes qui appartenait à l'un des établissements publics envisageant une fusion en ayant rejoint un autre à l'occasion de la fusion. Parmi celles-ci, il en était qui constituaient d'importants pourvoyeurs de fiscalité économique. En conséquence, les EPCI nés d'une fusion qui se sont retrouvés amputés de ces communes ont été confrontés à un problème de recettes.

Cet amendement propose, au-delà d'un seuil de 25 % de fiscalité économique perdue, un lissage sur trois ans de la perte de recettes, grâce à une compensation qui serait versée à l'EPCI amputé par l'EPCI enrichi, à hauteur de 60 % en 2017, 40 % en 2018 et 20 % en 2019.

M. le président Gilles Carrez. J'en viens à me demander s'il ne faudrait pas adopter une rédaction plus générale, qui pourrait être : « les formules proposées par les élus sont systématiquement retenues, quelles que soient les dispositions législatives ». Nous faisons là un véritable travail de dentellière et j'espère que nous ne commettons pas d'erreur, car le risque de tels amendements est qu'ils fonctionnent pour tel EPCI tout en posant problème à tel autre.

Mme Marie-Christine Dalloz. La carte des EPCI date, pour beaucoup d'entre eux, du début voire du courant de l'année 2016. Alors que l'on a fait évoluer des choses aussi fondamentales il y a si peu de temps, vouloir déjà rectifier le tir quelques mois après est inquiétant et prouve que l'on a agi dans une précipitation peu saine. Je préférerais qu'on ne modifie pas trop les textes, car cet amendement risque d'entraîner de vraies guerres de territoires.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable. Alors qu'au premier alinéa de l'amendement, la compensation peut être versée, elle est ensuite rendue obligatoire. En outre, les conditions conduisant à cette compensation ne sont pas précisées.

M. Jean-Claude Buisine. Nous appliquons les décisions des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) à l'heure actuelle, mais le contentieux sera ouvert à partir du 2 janvier prochain. Il est donc possible que des communes économiquement importantes quittent leur EPCI pour en rejoindre un autre, ce qui déstabilisera les schémas directeurs qui ont été élaborés par les CDCI dans le courant de l'année 2016. Cet amendement est peut-être judicieux pour l'instant mais peut-être aussi anticipé. Certains cas de figure poseront problème aux territoires dans les mois et les années qui viennent.

M. Romain Colas. Si cet amendement ne pose qu'un problème rédactionnel, ce dernier peut être réglé. Je vous parle de la situation d'un EPCI qui perdrait 25 % de sa fiscalité économique parce qu'une décision de la commission régionale de la coopération intercommunale (CRCI) a fait qu'une commune est sortie dudit EPCI. Cela ne se fera pas sans difficulté pour l'établissement public concerné.

M. le président Gilles Carrez. Je vous propose de redéposer cet amendement en vue de la séance publique en le rédigeant de sorte qu'il soit entièrement facultatif. J'ignore s'il recueillera l'accord de notre Assemblée mais on ne peut imposer ce type de disposition qui risque d'avoir des effets non souhaités.

L'amendement est retiré.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission rejette l'amendement CF 160 de M. Michel Vergnier.

Elle aborde l'amendement CF 142 de Mme Marie-Françoise Bechtel.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Il s'agit d'une disposition transitoire sans effet sur les finances publiques, notamment sur le solde du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Il vise à corriger les erreurs de calcul ou de rattachement ayant entaché la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et mis les communes dans une situation inéquitable. Le secrétaire d'État Christian Eckert avait reconnu, au cours de la première lecture du projet de loi de finances, qu'il y avait en effet une situation d'inéquité et appelé de ses vœux un réexamen de la question soit au stade de la loi de finances rectificative, soit à celui de la nouvelle lecture de la loi de finances.

L'Association des maires de France s'est intéressée au sujet, un millier de communes étant affectées par ce problème. J'ai dans ma circonscription une commune dont le budget va être réglé d'office parce qu'on a confondu la commune de Fresnes-sous-Coucy avec celle de Fresnes-lès-Montauban, qui se trouve dans un tout autre département. La commune en question va traîner le problème *ad vitam aeternam*.

La mesure proposée n'est que transitoire. Elle pourrait s'arrêter au 31 mars 2016, car les erreurs sont maintenant complètement visibles. Il existait une disposition transitoire dont nous nous sommes inspirés dans la loi de finances de 2014 mais qui n'a pas suffi à corriger des erreurs pour lesquelles l'administration fiscale a beaucoup à se reprocher.

M. le président Gilles Carrez. Je me souviens très bien de votre intervention en séance publique, madame Bechtel. Le ministre était étonné que, malgré la possibilité de régularisation qui avait été ouverte en 2013 ou en 2014, tous les problèmes n'aient pas été résolus. Vous rouvrez donc cette possibilité jusqu'au 31 mars 2016.

Mme la Rapporteuse générale. Le secrétaire d'État nous avait indiqué qu'il reviendrait vers nous avec une étude d'impact financier et une simulation des effets de la mesure. Or nous ne les avons pas eus. Je vous propose donc de redéposer cet amendement d'ici à la réunion prévue en application de l'article 88 du Règlement.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Cette mesure n'aura aucun impact financier puisque ce que l'on donne aux uns, on le prendra aux autres et réciproquement. Il est simplement à craindre que la direction générale des collectivités locales (DGCL) ne soit pas très réceptive à ce type d'amendement. C'est la raison pour laquelle je compte sur la commission des finances pour le cas où le secrétaire d'État au budget écouterait trop cette direction.

Mme la Rapporteuse générale. Il faut quand même que soit précisément rédigée la définition du prélèvement sur recettes mentionné dans votre amendement.

Mme Marie-Françoise Bechtel. La notion de régularisation figure au dernier alinéa. Elle devrait résoudre les difficultés que vous soulevez.

Mme la Rapporteuse générale. Cela ne se passe jamais ainsi dans les faits. Il faut vraiment que le ministère nous fournisse les chiffres promis et que l'on réécrive précisément cet amendement pour éviter de nouvelles erreurs.

M. François André. Je partage l'objectif de cet amendement mais je m'interroge quant au nouveau délai proposé. Il me semble y avoir une contradiction entre le contenu de l'amendement, qui prévoit que le nouveau dispositif s'appliquerait jusqu'au 31 mars 2016, et l'exposé sommaire de ce dernier, qui vise le mois de décembre 2016.

Mme Marie-Françoise Bechtel. J'ai rectifié mon amendement à la suite de mon échange avec le secrétaire d'État au budget qui m'avait fait lui-même remarquer que le délai ne serait pas suffisant. Ce qui compte, c'est le texte de l'amendement et non pas l'exposé sommaire.

M. le président Gilles Carrez. Mme la Rapporteuse générale émet donc un avis défavorable et suggère que cet amendement soit redéposé lors de la réunion prévue au titre de l'article 88 du Règlement. Les membres de la commission des finances qui seront présents en séance peuvent s'engager, madame Bechtel, à vous appuyer quant au fait que des problèmes se posent et qu'il faut absolument les résoudre.

Mme Marie-Françoise Bechtel. La rédaction de cet amendement avait été revue avec l'Association des maires de France. Il me semble donc qu'elle convient mais on peut le vérifier. Je redéposerai l'amendement en vue de la séance publique de lundi prochain.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article 27

Ajustement des dispositions relatives à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire

Le présent article prévoit des ajustements des dispositions relatives à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire, relatifs au calendrier de délibération et à l'actualisation des tarifs. Il n'a pas d'impact sur le budget de l'État, ni d'impact chiffrable sur celui des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

I. L'ÉTAT DU DROIT APRÈS LA RÉFORME DE 2015

L'article 67 de la loi de finances pour 2015 ⁽¹⁾ a profondément réformé le régime de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire. Cet article résulte d'un amendement du Gouvernement reprenant, pour une large part, les préconisations de la mission d'information sur la fiscalité des hébergements touristiques conduite par nos collègues Monique Rabin, Éric Woerth et Éric Straumann ⁽²⁾. Introduite il y a plus d'un siècle dans les communes abritant des « *stations hydrominérales et climatiques* », par la loi du 13 avril 1910, la taxe de séjour était régie par un empilement complexe de dispositions, pour partie réglementaires.

L'article 67 précité a maintenu les deux modalités possibles d'assujettissement à la taxe de séjour, laissées au libre choix des communes ou des EPCI :

– la taxe de séjour (« au réel »), établie sur les touristes, et calculée par personne et par nuitée de séjour ;

– la taxe de séjour forfaitaire, établie sur les logeurs, hôteliers et propriétaires, et assise sur la capacité d'hébergement multipliée par le nombre de nuitées, avec application, le cas échéant, d'un abattement afin de tenir compte de la fréquentation de la commune.

Il a notamment ajusté à la hausse son barème (désormais compris entre 0,20 euro et 4 euros, contre 0,20 à 1,50 euro précédemment, par personne et par nuitée), simplifié le régime des exonérations et abattements applicables, rénové ses modalités de recouvrement, et prévu la possibilité de sa collecte par les plateformes de réservation en ligne.

A. HÉBERGEMENTS CONCERNÉS DANS LES COMMUNES TOURISTIQUES

La taxe s'applique uniquement aux hébergements situés dans une commune touristique au sens de l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales. Sont concernées les communes touristiques et des stations classées de tourisme, communes littorale ou de montagne, communes qui réalisent des actions de promotion du tourisme ou de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

Pour être applicable, la taxe doit avoir été instituée par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI. Les hébergements concernés sont les suivants :

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(2) Rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la fiscalité des hébergements touristiques, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2108, 9 juillet 2014.*

- les palaces ;
- les hôtels de tourisme ;
- les résidences de tourisme ;
- les meublés de tourisme (gîte rural, gîte de groupes, *etc.*) ;
- les villages de vacances ;
- les chambres d’hôtes ;
- les hébergements de plein air (camping, caravanage, hébergement léger) ;
- les parcs de stationnement touristique et aires de camping-cars
- les ports de plaisance.

Le conseil municipal ou l’organe délibérant ne peut pas exempter une nature ou une catégorie d’hébergement à titre payant.

B. TAXE AU RÉEL OU TAXE AU FORFAIT

C’est la délibération du conseil municipal ou de l’organe délibérant instituant la taxe de séjour qui en détermine les modalités d’application, soit au réel soit au forfait.

MODALITÉS D'APPLICATION DE LA TAXE DE SÉJOUR AU RÉEL OU AU FORFAIT

Caractéristique	Taxe au réel	Taxe au forfait
Redevables	Personnes non domiciliées dans la commune ou sur le territoire de l'EPCI, qui séjournent dans un hébergement marchand	<p>– Logeurs, hôteliers et propriétaires qui hébergent à titre onéreux des personnes de passage</p> <p>– Particuliers louant tout ou partie de leur habitation personnelle (chambres d'hôtes par exemple)</p>
Mode de calcul	Au nombre de nuitées réellement comptabilisées	<p>Indépendante du nombre réel de personnes hébergées</p> <p>Taxe assise sur la capacité d'accueil (nombre de personnes que l'établissement peut accueillir), à laquelle est appliqué un abattement compris entre 10 % et 50 %</p> <p>L'abattement est défini par délibération du conseil municipal, en fonction de la durée d'ouverture de l'établissement</p>
Exonération	<p>– Personnes âgées de moins de 18 ans</p> <p>– Titulaires d'un contrat de travail saisonnier employés dans la commune</p> <p>– Bénéficiaires d'un hébergement d'urgence ou d'un relogement temporaire</p> <p>– Personnes occupant des locaux dont le loyer est inférieur à un montant déterminé par le conseil municipal</p> <p>– Propriétaires de résidence secondaire pour laquelle ils acquittent la taxe d'habitation</p>	Propriétaires hébergeant des personnes à titre gratuit
Mention sur la facture remise au client	<p>Obligatoire</p> <p>Doit être distincte du prix de la chambre (taxe non incluse dans le prix de la chambre)</p>	<p>Non obligatoire</p> <p>Si la taxe est répercutée sur le prix de l'hébergement, l'hébergeur peut faire figurer sur la facture la mention « <i>taxe de séjour forfaitaire comprise</i> »</p>
TVA	Non incluse dans la base d'imposition de la TVA, car le logeur est collecteur de la taxe et doit l'intégrer dans sa facture au client	Incluse dans la base d'imposition à la TVA du logeur, car la taxe est intégrée au prix de vente

C. TARIFS : LE NOUVEAU BARÈME A REHAUSSÉ LES PLAFONDS

Le nouveau barème résulte de l'article 67 de la loi de finances pour 2015 précitée. Il maintient les tarifs planchers et rehausse les tarifs plafonds de manière différenciée selon les natures et les catégories d'hébergements. L'effort le plus important est porté sur les hébergements « haut de gamme », l'effort modéré sur les hébergements « moyenne gamme » et inchangé pour les autres hébergements.

TARIFS MINIMAUX ET MAXIMAUX DE LA TAXE DE SÉJOUR SUR LES HÉBERGEMENTS TOURISTIQUES

(en euros)

Nature et catégorie de l'hébergement	Tarif par nuitée soit par personne, soit par capacité d'accueil	
	Pour la 1 ^{ère} année d'application	Revalorisation 2016
– Palace	Entre 0,65 et 4,00	Entre 0,70 et 4,0
– Hôtel de tourisme 5 étoiles – Résidence de tourisme 5 étoiles – Meublé de tourisme 5 étoiles	Entre 0,65 et 3,00	Entre 0,70 et 3,0
– Hôtel de tourisme 4 étoiles – Résidence de tourisme 4 étoiles – Meublé de tourisme 4 étoiles	Entre 0,65 et 2,25	Entre 0,70 et 2,30
– Hôtel de tourisme 3 étoiles – Résidence de tourisme 3 étoiles – Meublé de tourisme 3 étoiles	Entre 0,50 et 1,50	Entre 0,50 et 1,50
– Hôtel de tourisme 2 étoiles – Résidence de tourisme 2 étoiles – Meublé de tourisme 2 étoiles – Village de vacances 4 et 5 étoiles	Entre 0,30 et 0,90	Entre 0,30 et 0,90
– Hôtel de tourisme 1 étoile – Résidence de tourisme 1 étoile – Meublé de tourisme 1 étoile – Village de vacances 1, 2 et 3 étoiles – Chambre d'hôtes – Emplacement dans une aire de camping-cars ou un parc de stationnement touristique par tranche de 24 heures	Entre 0,20 et 0,75	Entre 0,20 et 0,80
– Hôtel, résidence ou meublé de tourisme ou village de vacances non classé ou en attente de classement	Entre 0,20 et 0,75	Entre 0,2 et 0,8
– Terrain de camping et de caravanage classé en 3, 4 et 5 étoiles	Entre 0,20 et 0,55	Entre 0,20 et 0,60
– Terrain de camping et de caravanage classé en 1 et 2 étoiles ou équivalent	0,20	0,20
– Port de plaisance	0,20	0,20

Source : *service-public.fr*.

Le tarif retenu par la commune pour une des catégories d'hébergement prévues par le barème ne peut excéder le tarif retenu pour une catégorie d'hébergement supérieure de même type.

Le nombre d'unités peut faire l'objet, selon les modalités délibérées par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI, d'un abattement en fonction de la durée d'ouverture de l'établissement dans la période de perception. Les taux de l'abattement sont compris entre 10 % et 50 %.

Les tarifs applicables s'effectuent selon la nature et la catégorie de l'hébergement. Le tarif s'élevant proportionnellement au niveau de classement, l'administration a constaté que certains logeurs ont sollicité le déclassement de leur établissement.

D. TAXE ADDITIONNELLE DÉPARTEMENTALE

Le conseil départemental peut instituer sur délibération une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour perçue dans le département (article L. 3333-1 du code général des collectivités territoriales). Elle est recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe de séjour à laquelle elle s'ajoute. Elle est reversée par la commune au département.

Selon l'article L. 1111-4 du même code modifié par l'article 104 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁽¹⁾, « *les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

E. DÉCLARATION ET PAIEMENT

Les modalités de déclaration et de paiement diffèrent selon le type de taxe de séjour. Pour la taxe au réel, les logeurs ou hôteliers assujettis doivent verser le montant de la taxe collectée au comptable local aux dates fixées par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI. Pour la taxe forfaitaire, le logeur ou l'hôtelier doit adresser, au plus tard un mois avant la période de perception, une déclaration à la mairie, indiquant la nature de leur hébergement, la période d'ouverture ou de mise en location et la capacité d'accueil qui sert de base au calcul de la taxe. Le montant forfaitisé doit être versé au comptable local aux dates fixées par le conseil municipal ou l'organe délibérant.

La taxe doit être perçue par le logeur, avant le départ des personnes hébergées, même s'il a accepté un paiement différé du loyer.

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

En cas d'absence de déclaration ou de retard de paiement, le maire ou le président de l'EPCI peut engager une procédure de taxation d'office, après mise en demeure. À défaut de régularisation, un avis de taxation d'office motivé est communiqué au déclarant défaillant trente jours au moins avant la mise en recouvrement. Tout retard dans le versement donne lieu à l'application d'un intérêt de retard de 0,75 % par mois de retard.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. LE NOMBRE DE COLLECTIVITÉS ET EPCI AYANT INSTITUÉ UNE TAXE

En 2015, 3 361 collectivités ou groupements avaient institué une taxe de séjour, au réel, forfaitaire ou additionnelle. Ce nombre a tendance à augmenter : du fait de l'évolution de la carte intercommunale, les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, en forte augmentation, étendent à l'ensemble des communes membres la collecte de la taxe de séjour.

Conformément à l'article 67 de la loi de finances pour 2015 précitée, la direction générale des finances publiques (DGFIP) recense sur internet depuis le mois d'avril 2016 l'ensemble des délibérations des collectivités ayant institué la taxe de séjour. Cet outil a pour objet de renseigner les opérateurs en ligne sur les tarifs applicables et les périodes de perception des communes collectrices. Sa mise à jour n'étant prévue que deux fois par an, l'article 90 de la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾ oblige les conseils municipaux à délibérer au plus tard le 1^{er} octobre de l'année précédant la période concernée, afin d'assurer l'exactitude des données diffusées par la DGFIP.

En parallèle, la DGFIP a développé une application dédiée, nommée OCSIT@N (Ouverture aux Collectivités locales d'un Système d'Information des Taxes annexes). Le recours à cette application constitue la modalité déclarative rendue obligatoire.

B. LE PRODUIT DE LA TAXE AUGMENTE RÉGULIÈREMENT

Le produit de la taxe de séjour et de la taxe forfaitaire connaît une progression régulière.

ESTIMATIONS DES PRODUITS PERÇUS PAR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016
236	247	258	319	nc

Source : DGFIP.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Selon le rapport du Gouvernement au Parlement examinant l'opportunité et les modalités du transfert de la gestion de la taxe de séjour à l'administration fiscale ⁽¹⁾, l'estimation du produit de la taxe additionnelle départementale dont le montant est égal à 10 % de la taxe de séjour est de l'ordre de 11,4 millions en 2014.

Le produit global de la taxe de séjour en 2015 se répartit comme suit entre les collectivités et leurs groupements.

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE DE SÉJOUR EN 2015

Catégorie de collectivité ou groupement	Commune	Métropole de Lyon*	EPCI à FP	Syndicat	Département	Total
Nombre de collectivités bénéficiaires	2 472	1	792	56	40	3 361
Produit (en millions d'euros)	221,9	6	72,0	7,2	12,0	319,0

* Dont 461 659 euros de taxe additionnelle à la taxe de séjour.

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

Selon les estimations, légèrement antérieures, de la direction générale des entreprises (DGE), le produit de la taxe en 2015 devait se situer autour de 333 millions d'euros pour la France métropolitaine. Le tableau ci-dessous donne une estimation de la répartition de ce produit entre catégories d'hébergement.

ESTIMATIONS DES RECETTES DE LA TAXE DE SÉJOUR EN 2015

(en euros)

Hébergement	Estimation moyenne (probable)
Hôtels	149 240 063
Campings	38 570 277
Meublés de tourisme	4 132 782
Résidence de tourisme	118 315 055
Villages vacances et maisons familiales	22 746 665
Total	333 004 841

Source : estimations DGE-sous-direction du tourisme.

C. LA LOCATION DE MEUBLÉS VIA DES PLATEFORMES ÉLECTRONIQUES

L'article L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales autorise les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation, de location ou de mise en relation d'un hébergement, à collecter la taxe de séjour pour le compte de l'hébergeur. Cette faculté de « percepteur pour le compte

(1) En application de l'article 67 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

d'autrui » n'est ouverte que sur habilitation de l'hébergeur. Elle n'est effective que si les sites intermédiaires opèrent eux-mêmes une transaction financière au moment de la réservation. En outre, cette collecte n'est possible que sous le régime d'une taxation au réel selon les termes de la loi. Le produit ainsi collecté est reversé aux collectivités bénéficiaires une fois par an. Les opérateurs en ligne choisissent une date de versement avant le 1^{er} février de l'année suivant l'année de collecte de la taxe.

La plateforme Airbnb a institué la collecte de la taxe de séjour dans la ville de Paris depuis le 1^{er} octobre 2015. Le premier versement s'est élevé à environ 1,2 million d'euros pour trois mois. Le montant des recettes au titre de l'année 2016 n'est pas encore connu. La mairie de Paris estime le parc des meublés de tourisme entre 40 000 à 60 000 hébergements. En 2015, Airbnb a également institué la collecte de la taxe de séjour à Chamonix. Depuis le 1^{er} août 2016, le même opérateur a élargi la collecte de la taxe de séjour à dix-huit villes : Aix-en-Provence, Ajaccio, Annecy, Antibes, Avignon, Biarritz, Bordeaux, La Rochelle, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Saint-Malo, Strasbourg et Toulouse. Avec Paris et Chamonix, elles totalisent 50 % des séjours réservés en France sur la plateforme Airbnb en 2015.

La plateforme Abritel devrait s'inscrire dans la même démarche et collecter la taxe de séjour à compter du 1^{er} janvier 2017.

L'article L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales pose les principes de la perception de la taxe de séjour par les plateformes numériques pour le compte des communes mais ne fait pas référence à la taxe additionnelle pouvant être instaurée par les départements. Dès lors, une ambiguïté persiste sur la collecte effective de la taxe additionnelle par les plateformes. La commission des finances avait adopté lors de l'examen du projet de loi de finances 2017 en première lecture un amendement visant à permettre aux communes de percevoir à la fois la taxe de séjour et la taxe additionnelle collectées par les plateformes numériques puis de reverser aux départements le produit de la taxe additionnelle comme prévu par l'article L. 3333-1 du code général des collectivités territoriales. Cet amendement a été retiré en séance pour être présenté lors de l'examen présent projet de loi de finances rectificative.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le présent article prévoit des ajustements des dispositions relatives à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire, relatifs au calendrier de délibération et à l'actualisation des tarifs.

A. TOUTES LES DÉLIBÉRATIONS DOIVENT ÊTRE PRISES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE DE CHAQUE ANNÉE.

Le 1^o du présent article (**alinéa 2**) modifie l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales pour prévoir que la délibération du conseil municipal instituant une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire doit être prise avant le 1^{er} octobre de l'année pour être applicable à compter de l'année suivante.

Le 4^o du présent article (**alinéa 13**) applique la même disposition à la taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour.

B. REPORT DE LA DATE LIMITE DE DÉLIBÉRATION EN CAS D'ÉVOLUTION DE PÉRIMÈTRE D'UN EPCI

Le *b*) du 5^o du présent article (**alinéa 17**) complète l'article L. 5211-21 du code précité pour permettre le report de la date limite de délibération en cas d'évolution de périmètre d'un EPCI.

L'EPCI issu d'une fusion en application de l'article L. 5211-41-3 du même code prend la délibération afférente à la taxe de séjour jusqu'au 15 janvier de l'année au cours de laquelle la fusion prend fiscalement effet.

À défaut de délibération, le régime applicable en matière de taxe de séjour sur le territoire des EPCI ayant fait l'objet de la fusion ou sur le territoire des communes incluses dans le périmètre de l'EPCI issu de la fusion est maintenu au titre de la première année qui suit la fusion. Dans ce cas, l'EPCI issu de la fusion perçoit la taxe de séjour en lieu et place des EPCI fusionnés.

Ces dispositions sont également applicables en cas de modification de périmètre d'un EPCI à la suite de l'intégration d'une commune

C. DÉLAI D'OPPOSITION DES COMMUNES À L'INSTITUTION D'UNE TAXE PAR LEUR EPCI FIXÉ À DEUX MOIS

Le *a*) du 5^o du présent article (**alinéa 15**) complète l'article L. 5211-21 du code général des collectivités territoriales. Il limite à deux mois le délai dans lequel une commune membre peut s'opposer la décision de l'organe délibérant de l'EPCI d'instituer une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire. Ce délai court à compter de la publication ou de l'affichage de la délibération de l'EPCI.

Le droit d'opposition n'est ouvert qu'aux communes membres de l'EPCI qui ont déjà institué la taxe pour leur propre compte, et dont la délibération est en vigueur.

D. MAINTIEN DES DÉLIBÉRATIONS NON RAPPORTÉES OU MODIFIÉES

Le *a*) du 2° du présent article (**alinéa 4**) modifie l'article L. 2333-30 du même code pour prévoir qu'une délibération arrêtant le tarif de la taxe de séjour est applicable tant qu'une nouvelle délibération n'a pas été prise.

Le *a*) du 3° (**alinéa 9**) modifie l'article L. 2333-41 du même code pour procéder à la même modification pour la taxe de séjour forfaitaire.

E. INDEXATION DU BARÈME SUR L'INFLATION CONSTATÉE PLUTÔT QUE SUR L'INFLATION PRÉVISIONNELLE

Le *b*) du 2° du présent article (**alinéa 5**) et le *b*) du 3° (**alinéa 10**) modifient les règles d'actualisation annuelle des limites de tarif, prévues par l'article L. 2333-30 du code général des collectivités territoriales et par l'article L. 2333-41 pour la taxe de séjour forfaitaire. Ces limites sont actuellement revalorisées chaque année comme le taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année, d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac, pour la même année.

Il est proposé qu'elles soient désormais revalorisées dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année.

ÉVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION DES MÉNAGES, HORS TABAC

(en %)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
1,9	0,7	0,4	0,0	0,1*	0,8*

Source : INSEE et Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017.

Ainsi, la revalorisation des tarifs en 2017 serait nulle avec le droit proposé, tandis qu'elle serait de 0,8 % à droit constant.

F. RATTRAPAGE DES TARIFS DEVENUS ILLÉGAUX DU FAIT DE LA REVALORISATION ANNUELLE AUTOMATIQUE

Lorsqu'en raison de cette revalorisation, le tarif adopté par une collectivité ne correspond plus à l'une des valeurs des limites légales de tarif, le tarif applicable au titre de l'année de revalorisation du barème est celui qui correspond à la valeur immédiatement inférieure ou supérieure à celle qui résulte de cette délibération.

Le *c*) du 2° (**alinéa 7**) et le *c*) du 3° (**alinéa 12**) du présent article complètent respectivement à cette fin, dans le code général des collectivités territoriales, les articles L. 2333-30 pour la taxe de séjour et L. 2333-41 pour la taxe de séjour forfaitaire.

*

* *

La commission en vient à l'amendement CF 146 de M. Michel Vergnier.

M. Michel Vergnier. La règle applicable à la taxe de séjour a été modifiée en cours de jeu. On devait délibérer avant le 1^{er} octobre 2016 mais, compte tenu du changement des règles du jeu par catégorie d'établissement, il est demandé que les collectivités puissent délibérer jusqu'au 1^{er} février 2017.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission adopte l'amendement CF 146 (amendement 267).

Elle passe ensuite à l'amendement CF 154 de M. Michel Vergnier.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement reprend une hypothèse qui avait été écartée par la mission Rabin-Woerth. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement CF 98 de M. Pascal Cherki.

M. Pascal Cherki. Tout en rendant hommage aux travaux qui ont été conduits sur la réforme de la taxe de séjour et dont Monique Rabin a été une des chevilles ouvrières, je pense que la réforme qui en a résulté nécessite quelques ajustements.

Selon le droit désormais en vigueur, la commune ou l'EPCI qui a instauré la taxe définit le tarif appliqué au sein des bornes fixées par le législateur pour chaque type et chaque catégorie d'établissements, la fourchette allant de 20 centimes à 4 euros. Chacun se souvient de nos nombreux échanges avec le ministre du tourisme qui, à l'époque, nous expliquait combien il était compliqué d'appliquer un tarif de 8 euros à un palace. Tout cela est maintenant derrière nous. Reste qu'il se pose néanmoins un problème d'équité. Le tarif applicable aux meublés non classés est le plus bas alors que les biens loués peuvent relever, dans les faits, d'une catégorie supérieure.

Afin de rétablir une équité fiscale entre les hébergeurs classés et non classés, nous proposons d'offrir la possibilité aux collectivités qui le souhaitent d'appliquer à ces meublés non classés une taxation proportionnelle au prix de la chambre, dans la limite de 5 %. Nous nous inspirons de Berlin mais pas pour toutes les catégories d'établissements, uniquement pour les meublés non classés. Il ne s'agit pas pour nous d'introduire un dispositif qui viendrait bouleverser la philosophie des nombreux travaux qui avaient abouti à un compromis mais d'améliorer à la marge un dispositif qui, je n'en doute pas, fera ses preuves.

Mme la Rapporteure générale. Ce serait une sorte de *flat tax* déclinée sur la taxe de séjour pour les meublés...

M. Pascal Cherki. Vous avez raison de me taquiner sur la question des principes, car je suis, comme vous, opposé à la *flat tax*. Mais je suis aussi pragmatique. Je ne propose pas de revoir l'ensemble de la fiscalité directe dans ce pays, je demande simplement s'il n'y a pas, en matière de fiscalité du tourisme, un problème d'équité et quel est le meilleur véhicule pour essayer d'y remédier. Nous n'en n'avons pas trouvé d'autre. Il ne s'agit pas pour moi de me faire le promoteur de la *flat tax*, mais de rétablir l'équité en s'inspirant de ce qui a été fait ailleurs, c'est-à-dire en ouvrant cette taxe proportionnelle au libre choix des communes et en circonscrivant le dispositif aux meublés. Je le répète, ce n'est pas une obligation ; c'est aux communes d'en délibérer.

Mme Monique Rabin. Cela témoigne de notre part d'un travail inachevé. Ce type de dispositif était facile à mettre en place pour les hôtels, mais en ce qui concerne les meublés, nous n'avons pas de catégorisation pour distinguer ceux de très grand standing tels qu'on en trouve à Paris des petits gîtes modestes dans certaines communes. Faute d'avoir trouvé le moyen de classer les meublés par catégories, nous allons encore inventer un système de compensation. Je vais y réfléchir d'ici à la séance publique pour essayer de vous proposer autre chose et en discuter avec le Gouvernement.

M. le président Gilles Carrez. Nous devons en rester au mode optionnel.

M. Pascal Cherki. Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ! Je propose à la commission de voter cet amendement, étant entendu que je m'engage à le retirer au profit des éventuelles propositions de notre collègue Monique Rabin, qui est notre chef de file sur cette question.

Mme Monique Rabin. Il reste à débattre du taux, qui est fixé dans votre amendement à 5 %.

M. Pascal Cherki. C'est une limite et c'est optionnel.

Mme la Rapporteuse générale. J'entends bien qu'il y a un problème à Paris. J'ai également noté qu'il ne s'agissait pas d'une obligation pour les communes, mais d'une possibilité.

Pour laisser le temps à Monique Rabin de réfléchir au problème, je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission adopte l'amendement CF 98 (amendement 268).

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CF 21 de M. Patrick Vignal, CF 185 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF 213 de M. Joël Giraud.

M. Patrick Vignal. Il s'agit d'assurer l'effectivité de la perception de la taxe de séjour additionnelle par les plateformes numériques et l'harmonisation de cette perception avec la taxe de séjour, au bénéfice des départements.

J'avais déjà déposé cet amendement en séance publique, comme la Rapporteuse générale, lors de la première lecture du PLF. Il avait d'ailleurs été adopté par la commission. Le secrétaire d'État Christian Eckert s'était montré ouvert à la discussion, mais avait demandé qu'il soit retiré et débattu ce soir. Je sais donc pouvoir compter sur le soutien de la commission.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte les amendements CF 21, CF 185 et CF 213 (amendement 270).

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF 145 de M. Michel Vergnier.

M. Michel Vergnier. Compte tenu de la création de communes nouvelles, il sera strictement impossible d'avoir satisfait à la délibération sur la taxe de séjour au 15 janvier, en raison des délais de convocation. Cet amendement propose de repousser la date de quinze jours, soit au 1^{er} février.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'amendement CF 145 (amendement 271).

Puis elle adopte l'article 27 modifié.

*

* *

Article 28

Modernisation et simplification du dispositif de recouvrement de la DGDDI

Cet article, qui n'a pas d'impact budgétaire direct, comprend trois volets :

– il simplifie le règlement des créances recouvrées par la direction des douanes et contributions indirectes (DGDDI), en étendant le champ des cas où les sommes dues à l'administration des douanes devront faire l'objet d'un télérèglement, procédure qui a l'avantage d'accélérer et de sécuriser les paiements ;

– il simplifie le régime de cautionnement des entrepositaires agréés de produits énergétiques, afin d'alléger les frais bancaires et les démarches administrative de petits opérateurs ;

– il instaure un agrément administratif obligatoire pour les opérateurs de détaxe de TVA, afin d'améliorer l'efficacité de ces démarches et de faciliter la lutte contre la fraude.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UN TÉLÉRÈGLEMENT QUI N'EST PAS ENCORE GÉNÉRALISÉ EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS INDIRECTES

En application de l'article 114 du code des douanes, le télérèglement des sommes dues au trésor public n'est obligatoire que pour les échéances supérieures à 5 000 euros pour les opérateurs du commerce extérieur bénéficiant d'un crédit d'enlèvement pour le passage en douane de leurs marchandises. La DGDDI estime que le crédit d'enlèvement bénéficie actuellement à environ 3 000 entreprises.

Le même seuil de 5 000 euros est également applicable, sur le fondement de l'article 284 *quater* du même code, aux échéances semestrielles dues par les personnes redevables de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR, dite « taxe à l'essieu »). Il convient de rappeler que cette taxe, créée en 1968 ⁽¹⁾, est due par les propriétaires de poids lourds de plus de 12 tonnes, en fonction du poids et des caractéristiques techniques des véhicules, dont le nombre d'essieux. Sa finalité est de prendre en compte l'usure plus forte des routes résultant de la circulation de véhicules lourds, qui finit par avoir un effet sur les dépenses requises pour l'entretien de ces routes. L'obligation de télérèglement de la TSVR pour les sommes supérieures à 5 000 euros a été introduite par la dernière loi de finances rectificative pour 2011 ⁽²⁾ et, plus récemment, la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽³⁾ a modifié le rythme de perception de cette taxe, devenu semestriel alors qu'il était jusque-là trimestriel.

Dans les deux cas, ces restrictions à l'obligation de télérèglement s'éloignent du droit commun en matière de fiscalité des entreprises, puisque l'article 1681 *septies* du code général des impôts (CGI), modifié en ce sens par la loi de finances rectificative pour 2013, prévoit déjà la généralisation du télérèglement en matière d'impôt sur les sociétés, de TVA et de taxe sur les salaires.

B. DES OBLIGATIONS DE CAUTIONNEMENT ENCORE TROP ÉTENDUES EN MATIÈRE DE PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

Par ailleurs, en matière de produits énergétiques, les entreprises disposant du statut d'entrepôt agréé, requis pour l'échange ou le stockage de tels produits, doivent actuellement, en application de l'article 158 *octies* du code des douanes, disposer d'une caution solidaire. Cette dernière est destinée à garantir à l'administration des douanes le paiement de ces produits en toutes circonstances, compte tenu des risques matériels propres à ces produits et de leur niveau élevé de taxation. Bien qu'une dispense de caution solidaire ait été rendue possible par la loi de finances pour 2016 ⁽⁴⁾ au profit des entreprises redevables de faibles montants de taxes intérieures de consommation, celle-ci reste obligatoire pour garantir les crédits d'enlèvement lors du passage en douane de marchandise.

Enfin, en application de l'article 158 B du même code, l'obligation de caution solidaire demeure applicable aux entrepositaires agréés dits « stockistes », qui sont ceux qui louent les services d'autres entreprises, titulaires d'un entrepôt

(1) Article 16 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968.

(2) Article 53 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(3) Article 73 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(4) Article 85 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

fiscal de stockage (EFS)⁽¹⁾, afin de stocker leurs produits pétroliers sur des sites spécialement adaptés. Or, les risques financiers afférents à la gestion de ces produits sont déjà couverts par la caution dont dispose l'entreprise ayant le statut d'EFS.

C. DES OPÉRATEURS DE DÉTAXE DONT L'ACTIVITÉ N'EST PAS ENCADRÉE PAR LA LOI

L'article 262 du CGI prévoit actuellement une exonération de TVA pour les livraisons de « *biens à emporter dans les bagages personnels de voyageurs* » ne résidant pas habituellement dans l'Union européenne, lorsque ceux-ci quittent le territoire de ses États membres. Trois conditions sont toutefois exigées pour que cette exonération soit applicable :

– la sortie des produits ne doit pas intervenir plus de trois mois après leur livraison ;

– il ne doit pas s'agir de produits du tabac, ou encore de marchandises destinées par nature à une finalité commerciale ou dont la sortie est prohibée ;

– la valeur globale des biens concernés, TVA comprise, doit dépasser un seuil fixé par un arrêté du ministre chargé du budget – ce seuil étant actuellement fixé à 175 euros, en application de l'article 24 *bis* à l'annexe IV au CGI, issu d'un arrêté du 27 avril 2010.

Même si cette détaxation de TVA peut être appliquée par les commerçants dès la vente de leurs produits aux voyageurs, en pratique il est fréquent que, faute d'avoir réalisé cette opération lors de leurs achats, les voyageurs cherchent à obtenir le remboursement de la TVA indûment supportée à leur sortie du territoire (par exemple dans les aéroports). Les opérateurs de détaxe qui leur proposent leurs services, en tant qu'intermédiaires entre les vendeurs des produits et les services de la DGDDI, exercent actuellement des activités sensibles au regard du recouvrement de la TVA. Leur activité, qui consiste essentiellement à rembourser aux voyageurs la TVA dont ils auraient dû être exonérés et à transmettre à la DGDDI les données des bordereaux de vente à l'exportation, ne fait pourtant à ce jour l'objet d'aucun encadrement législatif, en dépit des risques d'incidents et de fraude à la TVA.

Selon les informations communiquées à la Rapporteuse générale, le nombre de contentieux impliquant des opérateurs de détaxe est passé de 1 286 en 2014 à 1 563 en 2015, tandis que la somme des taxes compromises passait de 2,15 à 3,87 millions d'euros et les pénalités infligées de 1,19 à 1,65 million d'euros. Les principaux risques de fraude identifiés par l'administration des douanes portent sur la non présentation de la marchandise achetée, son acquisition

(1) L'article 158 A du code des douanes précise que l'entrepôt fiscal de stockage (EFS) est « l'entrepôt dans lequel les produits pétroliers [...] sont reçus, détenus ou expédiés en suspension des taxes intérieures de consommation ».

avec une finalité commerciale, la substitution de marchandises, leur non exportation, la présentation de faux documents, l'existence d'une différence d'identité entre le porteur du bordereau et l'acheteur ou le passager, ou encore la résidence du titulaire du bordereau dans l'Union européenne.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

La « **taxe à l'essieu** » **n'est pas une taxe très rentable et sa gestion ne paraît pas encore satisfaisante**, même si sa logique, précédemment décrite, peut être comprise au regard des coûts d'entretien des routes utilisées par les poids lourds. Cette contribution, dont le produit devrait atteindre 170 millions d'euros en 2016 et qui concerne 72 719 redevables périodiques (tandis que le tarif journalier est acquitté par environ 31 000 véhicules routiers), **se caractérise par un coût de gestion élevé et un retard dans la mise en place du télépaiement**.

Ainsi, avant que la loi de finances rectificative pour 2015 n'allonge la périodicité de perception de cette taxe (de trimestrielle à semestrielle), les sommes dues chaque trimestre par les redevables de la TSVR étaient souvent inférieures à 100 euros, et les coûts d'assiette et de recouvrement proches de 10 %, ce qui est environ dix fois supérieur à la moyenne. Les dernières précisions transmises par le secrétariat d'État chargé du budget indiquent que ce taux d'intervention a atteint 11,6 % en 2015, ce qui en fait le second taux le plus élevé de l'ensemble des taxes dont l'administration des douanes assure le recouvrement (sept des onze taxes concernées ayant un taux d'intervention inférieur à 1 %). Le télépaiement de cette taxe n'est pas encore parvenu à se développer, puisque, comme le note l'évaluation préalable de l'article, « *contrairement aux estimations projetées, seulement un peu plus de 2 % des créances de TSVR ont été télépayées en 2015, comme en 2014* ». Or, les recettes régionales des douanes rencontrent des difficultés pour identifier correctement les créances correspondant aux virements effectués et aux chèques reçus. Le défi à relever, en termes d'efficacité du recouvrement, est ici nettement plus important que pour les opérations de dédouanement (87 % des créances des opérateurs du commerce extérieur faisant déjà l'objet d'un télépaiement).

À l'inverse, l'expérience du télépaiement a prouvé l'efficacité de ce moyen de paiement, puisque les incidents de paiement ne représentent que 2,4 % du nombre des paiements et moins de 1 % du montant des encaissements. Ces incidents correspondent presque toujours à des cas de provisions insuffisantes sur les comptes bancaires de redevables ou à une mauvaise connaissance du mécanisme de télépaiement par de nouveaux redevables, n'ayant pas adressé de mandat à leur établissement bancaire. Il s'agit donc d'un moyen de paiement moderne, efficace et sûr, dont la gestion est assez simple et permet des gains de productivité pour l'administration en charge du recouvrement. Ce constat plaide donc pour en étendre l'application.

S'agissant des **obligations de cautionnement applicables aux entrepositaires agréés de produits énergétiques**, les enjeux économiques et budgétaires demeurent relativement faibles. Selon les données transmises par le secrétariat d'État chargé du budget, le nombre d'entreprises disposant d'un tel statut s'élève actuellement à 2 598, ce chiffre ayant tendance à être stable et comprenant 2 077 entrepositaires stockistes et 521 entrepositaires titulaires. Par ailleurs, pour ceux de ces opérateurs qui ne sont redevables que d'un montant de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) inférieur à 20 000 euros, les risques financiers associés à un éventuel défaut de paiement de l'entreprise demeurent limités pour l'État. En revanche, les coûts d'obtention d'une caution bancaire peuvent être non négligeables pour un petit opérateur, puisque ces frais, variables en fonction des relations entre celui-ci et sa banque, s'élèvent fréquemment à plusieurs milliers d'euros.

S'agissant, enfin des **opérateurs de détaxe, qui sont actuellement au nombre de neuf, il s'agit d'un secteur dont l'activité paraît très dynamique**. Les deux plus gros opérateurs actuels emploient chacun une quarantaine de personnes, ont réalisé en 2015 un chiffre d'affaires compris entre 650 et 800 millions d'euros et ont émis la même année 1,63 millions de bordereaux de vente à l'exportation (BVE) pour l'un, et 2,94 millions de BVE pour l'autre. Ainsi, l'exposé des motifs de l'article indique à la fois que 95 % des bordereaux de vente à l'exportation émis sont actuellement gérés par les opérateurs de détaxe, qui les transmettent à la DGDDI, et que le montant total des ventes ayant fait l'objet d'une détaxe de TVA serait passé de 5,4 milliards d'euros en 2014 à 7,2 milliards d'euros en 2015. Cette hausse d'un tiers de ce chiffre d'affaires constitue certes une bonne nouvelle pour l'essor de cette activité, qui peut être considérée comme utile aux voyageurs. Toutefois, elle appelle aussi une vigilance accrue des pouvoirs publics, compte tenu de l'importance des montants en jeu, des risques de fraude à la TVA et du mécontentement de nombreux voyageurs étrangers face aux incidents qu'ils rencontrent trop fréquemment dans leurs démarches pour se faire rembourser.

L'absence d'un cadre législatif pour ces activités peut être considérée comme une lacune problématique, dans la mesure où elle prive la DGDDI de tout moyen juridique pour s'assurer de la solvabilité financière et du sérieux des opérateurs de détaxe, ou encore pour faire rapidement cesser de possibles pratiques frauduleuses.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

A. L'EXTENSION DES OBLIGATIONS DE TÉLÉRÈGLEMENT POUR LES CRÉDITS D'ENLÈVEMENT EN DOUANE ET POUR LA TSVR

Le 3^o du **paragraphe I** de cet article vise à remédier aux difficultés de gestion rencontrées par la DGDDI pour le recouvrement de la TSVR. Pour ce faire, il modifie le 4 de l'article 284 *quater* du code des douanes, afin de

supprimer le seuil de 5 000 euros pour l'obligation faite aux redevables de cette taxe de la payer par téléversement. Cette obligation sera donc généralisée à l'ensemble des redevables dont les véhicules routiers sont « *utilisés à des fins professionnelles* » – cette précision ayant pour but de cibler la mesure sur les entreprises et d'éviter d'astreindre à cette obligation de simples particuliers. Conformément au **B** du **paragraphe IV** de l'article, ce changement sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2018, ce qui devrait laisser aux entreprises le temps d'adapter leur organisation interne à cette extension du téléversement.

Par ailleurs, le **4°** du **paragraphe I** abroge l'article 112 du code des douanes dans un souci de coordination, pour tenir compte de la généralisation du téléversement en matière de contributions indirectes. En effet, cet article concerne la possibilité, pour les redevables de taxes recouvrées par les services des douanes, de présenter des obligations dûment cautionnées lorsque le montant de taxe à régler est compris entre 762 et 5 000 euros – ce système devenant inutile dès lors que le téléversement sera obligatoire également en-dessous de ce dernier seuil. En application du **A** du **paragraphe IV** de l'article, ce changement entrera en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2017, date qui ne paraît pas soulever de difficulté particulière.

Enfin, le **b)** du **1°** du **paragraphe I** de cet article prévoit de supprimer le seuil de 5 000 euros, généralisant de ce fait l'obligation de téléversement, pour les opérateurs du commerce extérieur, lorsqu'ils demandent aux receveurs des douanes, conformément à l'article 114 du code des douanes, de les laisser « *enlever les marchandises au fur et à mesure des vérifications et avant liquidation et acquittement des droits et taxes exigibles* ». Là encore, le **A** du **paragraphe IV** de l'article prévoit que ce changement entrera en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2017. Ce délai de six mois paraît suffisant pour un secteur d'activité où le téléversement est déjà fréquent et bien maîtrisé par les professionnels.

B. L'ALLÈGEMENT DES OBLIGATIONS DE CAUTIONNEMENT DES ENTREPOSITAIRES DE PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

L'article procède à trois modifications en matière d'allègement des obligations de cautionnement bancaire auxquelles sont soumises les entreprises disposant du statut d'entrepositaire agréé de produits énergétiques :

– le **a)** du **1°** du **paragraphe I** de l'article modifie ponctuellement l'article 114 du code des douanes, afin de dispenser de l'obligation de caution solidaire les entrepositaires « stockistes » pour la sécurisation du paiement de la taxe sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, droit d'accise prévu à l'article 265 du même code et frappant les carburants), lorsqu'ils bénéficient du droit d'enlever leurs marchandises pendant les vérifications en douane. Il s'agit donc, pour ces opérateurs, d'un allègement de leurs démarches pour l'accès au crédit d'enlèvement. Comme cela a été précédemment rappelé, les produits concernés sont déjà couverts par la caution dont disposent obligatoirement les

entreprises titulaires d'un entrepôt fiscal de stockage (EFS) faisant appel aux entreprises stockistes ;

– le **a)** du **2°** du **paragraphe I** procède de la même logique, en modifiant le II de l'article 158 *octies* du code des douanes, pour accorder cette dispense de caution à ces mêmes stockistes et pour les mêmes raisons, mais cette fois pour les risques liés à la production, à la transformation et à la détention des produits énergétiques (et non pour le crédit d'enlèvement des marchandises lors du passage en douane). En revanche, ces entreprises stockistes demeureront tenues de disposer d'une caution solidaire pour garantir leurs expéditions de produits énergétiques, ces opérations présentant un risque fiscal supérieur ;

– enfin, le **b)** du **2°** du **paragraphe I** modifie la rédaction du IV de ce même article 158 *octies*, afin d'affiner les critères de dispense de caution solidaire au profit des petits entrepositaires de produits énergétiques. Ainsi, alors que cette dispense vaut en principe actuellement pour les opérateurs redevables d'un montant de taxes intérieures de consommation inférieur à un seuil fixé par arrêté du ministre du budget, le seuil s'appliquerait désormais au montant des garanties et concernerait l'ensemble des entrepôts pour lesquels la société dispose du statut d'entrepositaire agréé. Cette approche globale paraît plus pertinente pour tenir compte de l'existence de sociétés plus importantes, qui ont moins besoin que les petits opérateurs isolés de la dispense de caution solidaire.

En outre, il serait désormais précisé que la société doit, pour bénéficier de la dispense, adresser à l'administration une demande en ce sens, selon un modèle conçu par elle. Cette dernière exigence peut paraître un peu contraignante en pratique, mais elle paraît tout de même inévitable pour permettre à l'administration de s'assurer que la société demandeuse est bien éligible à la dispense de caution.

L'ensemble de ces modifications deviendraient **applicables à compter du 1^{er} janvier 2018**, comme l'indique le B du paragraphe IV de l'article. Certes, un délai paraît nécessaire, sur un plan administratif, pour que soit pris l'arrêté du ministre en charge du budget appelé à fixer le seuil des garanties en-dessous duquel la caution solidaire ne sera pas obligatoire pour les entrepositaires agréés de produits énergétiques. Toutefois, avancer cette date au 1^{er} juillet 2017, si cela est techniquement possible pour l'administration, aurait pour avantage de faire bénéficier plus tôt les petits opérateurs d'une mesure de simplification de nature à alléger leurs démarches et leurs frais bancaires.

C. LA MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE D'AGRÉMENT DES OPÉRATEURS DE DÉTAXE

Le **paragraphe II** de cet article insère au sein du CGI un nouvel article 262-0 *bis*, qui crée une procédure d'agrément administratif préalable afin d'encadrer l'activité des opérateurs de détaxe, ce qui devrait permettre d'en

améliorer l'efficacité et de prévenir les dysfonctionnements et fraudes auxquels ces professionnels sont exposés.

Le I du nouvel article 262-0 *bis* définit l'activité des opérateurs de détaxe, arrête le principe de leur nécessaire agrément préalable par l'administration et énonce les critères d'obtention de cet agrément.

Les opérateurs de détaxe sont identifiés comme les personnes qui interviennent dans une livraison de biens exonérée de TVA, que ce soit pour leur propre compte ou pour celui des vendeurs qui leur sont affiliés, et qui transmettent à l'administration les bordereaux de vente à l'exportation, que ces documents aient été émis par eux ou par les vendeurs affiliés. Cette description paraît bien correspondre au rôle déjà joué par les opérateurs de détaxe, en tant qu'intermédiaires entre les voyageurs non européens ayant acheté de biens à détaxer d'une part, et l'administration d'autre part. La nouveauté réside à la fois dans la mention de l'obligation pour ces opérateurs d'être spécialement agréés par l'administration et dans la forme que devrait prendre cette transmission des bordereaux de vente : il s'agirait d'une transmission des données électroniques de ces bordereaux, effectuée par le biais d'une plateforme informatique certifiée par l'administration. Même si l'effort de mise à niveau matériel sera probablement nécessaire, y compris chez les opérateurs de détaxe, cette formule exploitant les possibilités offertes par les technologies modernes de communication devrait avoir l'avantage de faciliter les contrôles de l'administration sur l'activité sensible de ces opérateurs de détaxe et, plus particulièrement, de détecter les éventuels risques de fraude.

Trois critères devront être réunis pour que l'agrément soit accordé à la personne l'ayant demandé pour obtenir le statut d'opérateur de détaxe lui permettant d'exercer cette activité. Cette personne devra d'abord disposer d'un système informatique suffisamment bien sécurisé pour assurer la bonne télétransmission des données électroniques des bordereaux de vente. Elle devra en outre avoir une situation financière assez solide, cette condition devant être appréciée en tenant compte des spécificités de l'activité d'opérateur de détaxe, en s'inspirant des critères appliqués pour l'obtention du statut européen d'opérateur économique agréé. Enfin, elle ne devra pas avoir été sanctionnée, pendant les trois années précédant la demande d'octroi ou de renouvellement de l'agrément, pour des « *manquements graves et répétées* » aux règles fiscales ou douanières – ce qui devrait couvrir tous les cas où au moins deux infractions ont été commises. Ce point est essentiel, car il est crucial d'écarter d'emblée de cette activité des personnes dont le comportement a déjà été sanctionné à plusieurs reprises et atteste donc qu'ils présentent des risques élevés de fraude. Ce critère aurait d'ailleurs, peut-être, pu être étendu à l'obligation pour les personnes, au moins lorsqu'il s'agit de personnes physiques, de ne pas avoir fait l'objet de condamnations pénales répétées.

Le II du nouvel article 262-0 *bis* dispose que l'opérateur de détaxe, ayant obtenu l'agrément administratif, sera soumis à une série d'obligations.

Il devra ainsi procéder à la télétransmission à l'administration des bordereaux de vente à l'exportation, qu'il les ait lui-même émis ou que ceux-ci émanent des vendeurs qui lui sont affiliés. Cette télétransmission devra respecter un délai fixé par décret en Conseil d'État. La Rapporteuse générale regrette de ne pas disposer, à ce stade, d'informations sur le délai que le Gouvernement envisage d'arrêter. L'opérateur de détaxe agréé devra en outre utiliser un « *système d'évaluation et de gestion des risques liés au processus de détaxe* » – cette énonciation assez générale, voire vague, appelant à évidence des précisions réglementaires (qui devraient être apportées par le décret en Conseil d'État prévu au IV du nouvel article). Par ailleurs, l'opérateur de détaxe devra former et informer régulièrement son personnel et ses clients, ce qui paraît effectivement souhaitable mais reste assez général et pourrait donc être assez difficile à contrôler, à moins que des précisions suffisantes ne soient apportées par voie réglementaire.

Enfin, l'opérateur de détaxe devra informer l'administration de toute modification de ses statuts ou de tout changement dans sa situation, qui ne lui permettrait plus de respecter les critères ouvrant droit à l'obtention de l'agrément pour exercer ses activités. Il est précisé que cette information devra être transmise à l'administration dans un délai précisé par décret en Conseil d'État. Il est, là encore, dommage que le législateur ne puisse disposer à ce stade de précisions sur le délai envisagé par le Gouvernement – même si le principe d'un renvoi de cette précision au pouvoir réglementaire ne paraît pas choquant.

Le III du nouvel article 262-0 *bis* énonce les sanctions encourues par l'opérateur de détaxe agréé s'il manque aux obligations attachées à son statut. L'administration pourra infliger à l'opérateur de détaxe :

– une amende maximale de 60 euros par bordereau de vente qui ne lui aura pas été télétransmis dans le délai imparti ;

– une amende beaucoup plus lourde, pouvant atteindre jusqu'à 300 000 euros, si l'opérateur manque à l'une de ses obligations générales liées à son statut d'opérateur agréé et prévues aux *b*), *c*) et *d*) du II de ce nouvel article (utilisation du système d'évaluation et de gestion des risques, formation et information régulière du personnel et des clients de l'opérateur, obligation d'informer l'administration de toute modification des statuts de l'opérateur ou de tout changement ne lui permettant plus de satisfaire aux critères d'obtention de l'agrément administratif). Le plafond de cette amende peut certes paraître élevé, mais il est nécessaire que les sanctions restent financièrement dissuasives pour que les opérateurs de détaxe respectent leurs obligations essentielles.

Enfin, le IV du nouvel article 262-0 *bis* renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités de délivrance et de retrait de l'agrément – le renouvellement de l'agrément n'étant pas ici mentionné mais devant logiquement être soumis aux mêmes règles que la délivrance –, les modalités de certification de la plateforme d'échanges de données informatisées permettant à l'opérateur de

transmettre à l'administration les données des bordereaux de vente, ainsi que les « *modalités techniques* » du respect par l'opérateur des obligations qui lui incombent. Un décret en Conseil d'État implique un contrôle et des délais généralement accrus par rapport à un décret simple, mais cela paraît justifié au vu de l'ampleur et de la sensibilité juridique des questions à traiter. Dans cet exercice, le Gouvernement devra, tout en se dotant d'outils efficaces pour prévenir les cas de fraude à la TVA, éviter de mettre à la charge des opérateurs de détaxe des obligations techniques dont la complexité ou la lourdeur seraient telles qu'elles pourraient porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

Par ailleurs, le **paragraphe III** de l'article apporte un complément utile à ce nouveau régime en modifiant l'article L. 80 I du livre des procédures fiscales (LPF), afin de conférer aux agents des douanes, ayant au moins le grade de contrôleur, le droit d'enquête prévu aux articles L. 80 F à L. 80 H de ce code « *afin d'effectuer les recherches requises pour l'octroi et le renouvellement de l'agrément* » administratif des opérateurs de détaxe. Il s'agit de pouvoirs d'investigation étendus dont disposent les agents des impôts à l'égard des personnes assujetties à la TVA afin de lutter contre la fraude à cet impôt. Ainsi, les articles L. 80 F et L. 80 FA permettent actuellement aux agents des impôts de se faire présenter les factures et divers documents comptables de l'entreprise, d'avoir accès à ses locaux et à ses moyens de transport, de copier des pièces liées aux opérations facturées, de recueillir sur place ou sur convocation des renseignements et justifications, ou encore d'intervenir de manière inopinée dans les locaux professionnels des entreprises émettrices et réceptrices des factures ou dans ceux des « *prestataires de services de télétransmission des factures* ». Il s'agit certes d'une extension non négligeable des catégories d'agents publics susceptibles d'exercer de tels contrôles, mais elle pourra à l'évidence être utile aux agents des douanes pour apprécier le risque qu'un opérateur de détaxe se soit livré à des « *manquements graves et répétés* » aux règles du code des douanes ou du CGI, l'exposant à des sanctions, pendant les trois années précédant sa demande d'octroi ou de renouvellement d'agrément. Cet aménagement est donc de nature à prévenir de futures fraudes provenant d'opérateurs de détaxe dont les pratiques seraient peu scrupuleuses.

Enfin, le **C** du **paragraphe IV** de l'article précise la date d'application de cette réforme et ses effets sur l'activité des opérateurs de détaxe existants, dans l'attente de leur agrément.

Ainsi, le **1** du **C** précise que les nouvelles procédures d'agrément des opérateurs de détaxe n'entreront en vigueur qu'à une date fixée par décret, qui ne pourra être pris qu'à l'expiration d'un délai minimal requis pour le respect des règles du droit de l'Union européenne. Il s'agit, plus précisément, d'assurer le respect des articles 5 et 6 d'une directive européenne du 9 septembre 2015 ⁽¹⁾ en

(1) Directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

matière d'information de la Commission européenne et des États membres de l'Union européenne sur les projets de règles techniques que l'un d'entre eux envisage d'adopter. L'article 5 de cette directive oblige les États membres à « *communiquer[r] immédiatement à la Commission tout projet de règle technique* », en lui notifiant « *les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire* », afin que la Commission européenne puisse aussitôt en informer les autres États membres et que ces derniers puissent faire des observations sur le projet. Une fois cette notification faite, les États membres doivent, en application de l'article 6 de la directive, reporter de trois mois au moins l'adoption du projet de règle technique, voire de quatre mois, pour les projets relatifs aux services, si, dans les trois mois de la réception par la Commission européenne du projet de réforme, la Commission européenne ou un autre État membre émet « *un avis circonstancié selon lequel la mesure envisagée présente des aspects pouvant éventuellement créer des obstacles à la libre circulation des services ou à la liberté d'établissement des opérateurs de services dans le cadre du marché intérieur* ».

Par ailleurs, le 2 du C prévoit un dispositif transitoire pour que l'entrée en vigueur de la réforme ne perturbe pas l'activité des opérateurs de détaxe préexistants, dans l'attente de l'obtention de l'agrément administratif qui sera désormais requis. Ainsi, les entreprises exerçant déjà l'activité de détaxe à la date d'entrée en vigueur de la réforme pourront continuer à le faire, même sans agrément, jusqu'à la date du 1^{er} juillet 2019 – l'agrément devenant en revanche obligatoire pour tous les opérateurs après cette date. Compte tenu de la date prévisible d'entrée en vigueur de la réforme (vraisemblablement d'ici la fin du premier semestre 2017), le délai laissé aux opérateurs déjà en place pour obtenir l'agrément de l'administration serait donc d'au moins deux ans, ce qui paraît suffisant.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

Cet article ne devrait **pas** avoir **d'impact direct sur le niveau des recettes de l'État**. Toutefois, elle pourrait contribuer à **renforcer l'efficacité des modalités de leur perception**, grâce à un recouvrement mieux sécurisé.

En effet, l'extension des obligations de téléversement pour les crédits d'enlèvement des marchandises lors d'opération de dédouanement et pour le paiement de la TSVR devrait contribuer à faire baisser le nombre d'incidents de paiement actuellement enregistrés lors du recouvrement de ces sommes. Les coûts de gestion de la DGDDI pourraient également diminuer, grâce à une rationalisation de la chaîne comptable des paiements, rendue possible par leur dématérialisation. La Rapporteuse générale ne dispose toutefois pas d'estimation sur les économies, en moyens humains ou matériels, que la DGDDI pourrait retirer de cette nouvelle organisation.

L'encadrement administratif des activités des opérateurs de détaxe devrait, elle aussi, favoriser une meilleure rentrée des recettes au profit de l'État, puisque la transmission informatique des données électroniques des bordereaux de vente à l'exportation émis par ces opérateurs, ou par les vendeurs qui leur sont affiliés, permettra d'effectuer des recoupements d'informations et de repérer plus facilement les opérations frauduleuses.

Sur le plan économique, plusieurs mesures devraient également avoir un impact positif sur l'activité des professions concernées. Ainsi, la dispense de caution solidaire pour les petits opérateurs disposant du statut d'entrepôt agréé de produits énergétiques, qui ne présentent qu'un faible risque fiscal, leur évitera à la fois des démarches administratives chronophages et des frais bancaires inutiles. Il en sera de même pour les opérateurs dits « stockistes », dont les activités sont déjà couvertes par la caution des entreprises titulaires d'un EFS.

Par ailleurs, la mise en place de la procédure d'agrément des opérateurs de détaxe paraît de nature à simplifier les démarches et renforcer la confiance des visiteurs, non ressortissants de l'Union européenne, qui sollicitent le remboursement de la TVA sur les produits qu'ils emportent dans leurs bagages en quittant le territoire européen. À cet égard, elle pourrait, à la marge, contribuer à renforcer l'attractivité touristique de notre pays.

En outre, la mise en place de la mesure ne devrait pas soulever d'opposition chez les professionnels concernés. En effet, l'évaluation préalable de l'article indique que, lorsque les principaux opérateurs de détaxe⁽¹⁾ ont été consultés sur la mise en place de l'agrément envisagé, ils ont émis un avis favorable.

*

* *

La commission adopte l'article 28 sans modification.

*

* *

Article 29

Modernisation et simplification du recouvrement et du contrôle fiscal

Le présent article contient deux mesures de modernisation et de simplification du recouvrement et du contrôle fiscal.

En premier lieu, le présent article réforme les **commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires**

(1) L'évaluation préalable de l'article indique que les opérateurs de détaxe consultés sur ce projet étaient les suivants : Global Blue, Premier Tax Free, Détaxe SAS, Euro Free Shopping et Fair Tax Free.

(CDIDTCA). Leur **ressort territorial**, actuellement départemental, est élargi au ressort d'un tribunal administratif. Le nombre de commissions passerait ainsi de 101 à 36 (I).

En second lieu, le présent article dispense les agents de l'administration fiscale d'apposer leur signature sur les **avis de mise en recouvrement** et sur les **décisions d'admission partielle** des réclamations des contribuables (II).

I. LA RÉFORME DES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DES IMPÔTS DIRECTS ET DES TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES (CDIDTCA)

A. L'ÉTAT DU DROIT

Les CDIDTCA (2) font partie des organismes administratifs consultatifs appelés à donner leur avis sur certains litiges fiscaux (1).

1. Les commissions et comités qui se prononcent sur les litiges fiscaux

Le contribuable qui a rempli ses obligations déclaratives – et qui est à ce titre présumé de bonne foi – doit pouvoir bénéficier d'un dialogue effectif avec l'administration avant toute rectification de ses impositions.

Mais il arrive que ce dialogue échoue et qu'un désaccord persiste entre l'administration et le contribuable.

Divers organismes ont été institués pour donner leur avis sur le litige persistant entre le contribuable et l'administration dans le cadre d'une procédure de redressement contradictoire. Il s'agit d'une garantie importante – réservée au contribuable présumé de bonne foi – qui lui offre l'opportunité de faire prévaloir son point de vue avant d'aborder la phase contentieuse.

Article L. 59 du livre des procédures fiscales (LPF)

Lorsque le désaccord persiste sur les rectifications notifiées, l'administration, si le contribuable le demande, soumet le litige à l'avis soit de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires prévue à l'article 1651 du code général des impôts, soit de la Commission nationale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires prévue à l'article 1651 H du même code, soit du comité consultatif prévu à l'article 1653 F du même code, soit de la commission départementale de conciliation prévue à l'article 667 du même code.

Les commissions peuvent également être saisies à l'initiative de l'administration.

Ces organismes consultatifs sont composés de représentants de l'administration et des contribuables. Leur compétence se limite à l'examen des questions de fait, les questions de droit relevant de l'appréciation du juge. Leur

avis n'est que consultatif et leur saisine n'est obligatoire qu'à la demande du contribuable ou de l'administration.

Lorsqu'ils sont saisis, l'administration ne peut mettre en recouvrement les impôts contestés avant que l'avis de ces organismes ait été notifié au contribuable.

Deux exceptions aux principes qui précèdent sont à signaler :

– peuvent se prononcer sur des questions de droit, et pas seulement sur des questions de fait, le comité des abus de droit ainsi que les commissions des impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires – nationale et départementales – lorsqu'elles se prononcent sur le caractère anormal d'un acte de gestion ;

– le contribuable taxé d'office après un examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) peut également saisir une CDIDTCA alors même qu'il ne relève pas de la procédure de rectification contradictoire, faute de bénéficier de la présomption de bonne foi en raison du manquement à ses obligations déclaratives.

COMPÉTENCE DES DIVERS ORGANISMES CONSULTATIFS EN CAS DE DÉSACCORD ENTRE L'ADMINISTRATION FISCALE ET LE CONTRIBUABLE

Organisme	Article du livre des procédures fiscales	Compétence en cas de désaccord avec l'administration
Commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDIDTCA)	L. 59 A	1° Sur le montant du résultat industriel et commercial, non commercial, agricole ou du chiffre d'affaires, déterminé selon un mode réel d'imposition ; 2° Sur les conditions d'application des régimes d'exonération ou d'allègements fiscaux en faveur des entreprises nouvelles, à l'exception de la qualification des dépenses de recherche mentionnées au II de l'article 244 <i>quater</i> B du code général des impôts ; 3° Sur l'application du 1° du 1 de l'article 39 et du d de l'article 111 du même code relatifs aux rémunérations non déductibles pour la détermination du résultat des entreprises industrielles ou commerciales, ou du 5 de l'article 39 du même code relatif aux dépenses que ces mêmes entreprises doivent mentionner sur le relevé prévu à l'article 54 <i>quater</i> du même code ; 4° Sur la valeur vénale des immeubles, des fonds de commerce, des parts d'intérêts, des actions ou des parts de sociétés immobilières servant de base à la taxe sur la valeur ajoutée, en application du 6° et du 1 du 7° de l'article 257 du même code.
	L. 76	Sur la détermination du revenu global, à la suite d'une taxation d'office effectuée dans le cadre d'un examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle d'un contribuable.
Commission départementale de conciliation	L. 59 B	Sur l'insuffisance des prix ou évaluations ayant servi de base aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière, ainsi qu'à l'impôt de solidarité sur la fortune.
Commission nationale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires	L. 59 C (et article 1651 H du code général des impôts)	Sur les litiges relatifs à la détermination du bénéfice ainsi que du chiffre d'affaires des entreprises qui exercent une activité industrielle ou commerciale et dont le chiffre d'affaires hors taxes excède 50 000 000 euros s'il s'agit d'entreprises dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement, ou de 25 000 000 euros s'il s'agit d'autres entreprises.
Comité consultatif	L. 59 D	Lorsque le désaccord porte sur la réalité de l'affectation à la recherche des dépenses prises en compte pour la détermination du crédit d'impôt recherche défini à l'article 244 <i>quater</i> B du même code.
Comité de l'abus de droit fiscal	L. 64	Sur les actes constitutifs d'un abus de droit.

Source : commission des finances.

2. Les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires

Les CDIDTCA sont instituées et régies par les articles 1651 à 1651 G du code général des impôts (CGI).

a. Compétence matérielle

Les CDIDTCA sont saisies, selon les cas, à titre consultatif ou en tant qu'organisme d'appel.

i. Organisme consultatif

La commission est compétente pour certains litiges relatifs aux droits en principal de l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA. Elle n'est pas compétente pour les litiges relatifs aux intérêts de retard et aux diverses pénalités.

Elle se prononce uniquement sur des questions de fait sauf lorsqu'elle examine le caractère anormal d'un acte de gestion.

● *Impôt sur le revenu*

La commission est compétente pour les litiges relatifs à la détermination du résultat des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), des bénéfices non commerciaux (BNC) et des bénéfices agricoles (BA) établis selon un régime réel d'imposition. Cette compétence s'étend à l'appréciation du caractère normal des rémunérations versées aux dirigeants et des charges visées au 5 de l'article 39 du CGI, c'est-à-dire :

- les rémunérations directes et indirectes, y compris les remboursements de frais versés aux personnes les mieux rémunérées ;
- les frais de voyage et de déplacements exposés par ces personnes ;
- les dépenses et charges afférentes aux véhicules et autres biens dont elles peuvent disposer en dehors des locaux professionnels ;
- les dépenses et charges de toute nature afférentes aux immeubles qui ne sont pas affectés à l'exploitation ;
- les cadeaux de toute nature, à l'exception des objets de faible valeur conçus spécialement pour la publicité ;
- les frais de réception, y compris les frais de restaurant et de spectacles.

A contrario, la commission n'est pas compétente pour les litiges relatifs aux autres revenus catégoriels relevant de l'impôt sur le revenu. Elle n'est pas non plus compétente pour les litiges relatifs aux crédits d'impôts car ils constituent une simple modalité de paiement de l'impôt et ne servent pas à déterminer le résultat imposable.

La commission est également compétente pour les litiges relatifs aux dispositifs d'exonération et d'allègements fiscaux qui existent en faveur des entreprises nouvelles.

Enfin, la commission est compétente pour les litiges qui font suite à une taxation d'office à l'issue d'un ESFP.

- *Impôt sur les sociétés*

La commission est compétente pour les litiges relatifs à la détermination du résultat de l'impôt sur les sociétés car l'assiette de cet impôt est déterminée selon les règles des BIC.

Elle est également compétente pour les litiges relatifs aux dispositifs d'exonération et d'allègements fiscaux qui existent en faveur des entreprises nouvelles.

- *TVA*

La commission est compétente pour la détermination du chiffre d'affaires et pour la détermination de la valeur vénale de certains biens dont les immeubles, les fonds de commerce, les parts d'intérêts, les actions et les parts de sociétés immobilières. Elle n'est pas compétente, en revanche, pour les droits à déduction de TVA.

ii. *Organisme d'appel*

De manière originale, la commission peut aussi intervenir en tant qu'organe d'appel lorsqu'elle est appelée à trancher les contestations consécutives aux décisions de la commission communale des impôts directs relatives à l'évaluation des propriétés bâties et non bâties ainsi qu'au classement des exploitations de polyculture.

b. Compétence territoriale

La commission est installée au chef-lieu du département ⁽¹⁾. Le président du tribunal administratif, sur requête du directeur départemental ou régional des finances publiques et lorsque le nombre d'affaires le justifie, peut décider de faire fonctionner plusieurs commissions dans un même département. La commission peut également se réunir en sections dont la composition est arrêtée par le président (IV de l'article 348 de l'annexe III au CGI).

Pour des motifs de confidentialité, le contribuable peut demander la saisine de la commission d'un autre département. Ce département est choisi par le président du tribunal administratif dans le ressort de ce tribunal ou, lorsque le ressort du tribunal administratif ne comprend qu'un seul département, par le

(1) *La commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires du département du Rhône est compétente pour le territoire du département du Rhône et le territoire de la métropole de Lyon.*

président de la cour administrative d'appel territorialement compétente, dans le ressort de cette cour.

c. Composition

La commission est présidée par le président du tribunal administratif, ou par un membre de ce tribunal désigné par lui, ou encore par un membre de la cour administrative d'appel désigné, à la demande du président du tribunal, par celui de la cour. Le président a voix prépondérante.

Elle comprend, en outre, trois représentants des contribuables et deux représentants de l'administration ayant au moins le grade d'inspecteur départemental des finances publiques. Pour certaines matières, l'un des représentants des contribuables est un expert-comptable.

Les représentants des contribuables sont désignés, selon les matières objet du litige, par la chambre de commerce et d'industrie territoriale, la chambre de métiers et de l'artisanat, les fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles, les organismes représentatifs des propriétaires d'immeubles bâtis, les organismes les plus représentatifs des ingénieurs et des cadres supérieurs, ou tous autres organismes professionnels intéressés.

Pour certains litiges, la commission peut également comprendre un conseiller départemental ou encore un notaire désigné par la chambre des notaires.

Le contribuable peut demander que l'un des représentants des contribuables soit désigné par un organisme de son choix. Ce représentant doit être membre de cette organisation ou de cet organisme ou, à défaut, y exercer des fonctions salariées.

La commission peut solliciter, à la demande du contribuable et aux frais de celui-ci, toute personne dont l'expertise est susceptible de l'éclairer.

Au final, le nombre de représentants de l'administration et des contribuables varie de quatre à dix selon les matières pour lesquelles la commission est appelée à intervenir.

d. Fonctionnement

Le contribuable dispose d'un délai de trente jours à compter de la réception de la réponse de l'administration à ses observations pour saisir la CDIDTCA (article R. 59-1 du livre des procédures fiscales – LPF).

La commission se réunit sur convocation de son président qui arrête pour chaque affaire sa composition (2 du I de l'article 348 de l'annexe III au CGI).

Le contribuable est convoqué trente jours au moins avant la date de la réunion (article R. 60-1 du LPF).

La procédure devant la commission est contradictoire. Elle débute par l'envoi d'un rapport établi par l'administration. Sont joints au rapport toutes les pièces de procédure et tous les documents d'assiette dont l'administration dispose et entend faire état. Ce rapport et les pièces jointes sont mis à la disposition du contribuable au secrétariat de ladite commission (article L. 60 du LPF).

L'affaire est examinée au cours d'une séance non publique. Le contribuable peut se faire assister par deux conseils de son choix (article R. 60-2 du LPF).

La charge de la preuve incombe à l'administration (article L. 192 du LPF).

Après en avoir délibéré, la commission rend un avis qui doit être motivé et notifié au contribuable (article R. 60-3 du LPF).

La notification de l'avis de la commission autorise l'administration à mettre en recouvrement les impositions correspondantes.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé consiste à élargir le ressort territorial des CDIDTCA du département à celui d'un tribunal administratif. Les règles de composition et de fonctionnement des commissions seraient, en revanche, inchangées.

Le **3°** du **I** du présent article modifie en conséquence l'article 1651 du CGI.

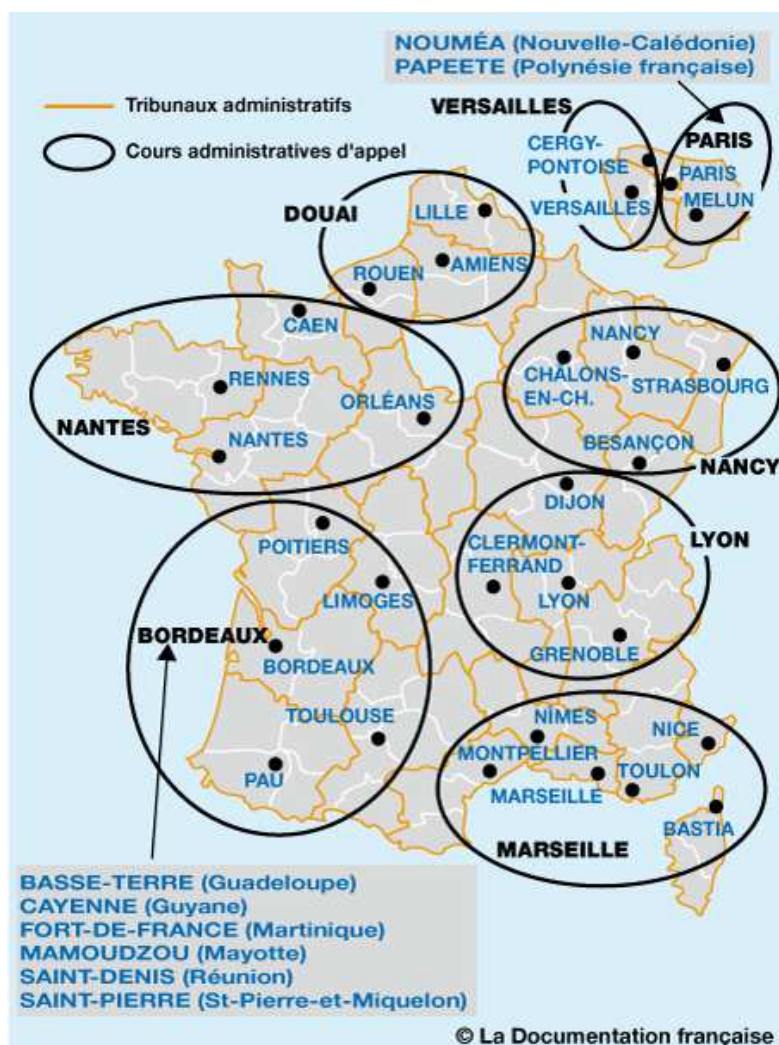
Par coordination, les **1°**, **2°** du **I** et les **1° à 5°** du **III** suppriment le mot « *départementale(s)* » à chaque occurrence des CDIDTCA dans le CGI et le LPF.

Les **4° à 8°**, et le **10°** du **I** prévoient que les représentants des contribuables et les conseillers départementaux pourront être désignés par des organisations représentatives « *compétentes dans le ressort du tribunal administratif* ».

Le **9°** du **I** préserve la possibilité – qui existe déjà en l'état du droit – pour le contribuable de demander la saisine d'une autre commission pour des raisons de confidentialité. Il est ainsi prévu que le contribuable pourra demander la saisine d'une commission relevant du ressort de la cour administrative d'appel compétente. Cette commission est choisie par le président de cette cour.

Le **B** du **IV** prévoit l'entrée en vigueur du dispositif proposé au 1^{er} septembre 2017.

CARTE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL



C. L'IMPACT ATTENDU

Selon le Gouvernement, « dans certains départements, le nombre de dossiers à examiner est très faible, avec un risque sur la qualité des avis »⁽¹⁾. La réforme de leur ressort territorial permettra de regrouper les commissions dont le nombre passera de 101 à 36.

Le Gouvernement en attend une plus grande efficacité et une meilleure harmonisation des avis qui renforcera l'égalité de traitement des contribuables.

En contrepartie, le temps de trajet moyen pour se rendre aux séances de la commission sera allongé par la réduction de leur nombre.

(1) Évaluation préalable du présent article.

II. LA DISPENSE DE SIGNATURE DES AVIS DE MISE EN RECouvreMENT ET DES DÉCISIONS D'ADMISSION PARTIELLE

Cette mesure s'inscrit dans un mouvement plus général de simplification comme l'illustre la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises ⁽¹⁾. Celle-ci avait en effet simplifié les tâches de l'administration fiscale en supprimant dans la loi certains renvois à des arrêtés et des décrets qui étaient inutiles. Ces suppressions ont permis à l'administration fiscale de réaliser un gain de temps correspondant au temps d'élaboration de ces arrêtés et décrets.

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. La signature des actes administratifs

a. *Le principe*

L'identification des auteurs des décisions administratives n'a pas valeur constitutionnelle et ne constitue pas, non plus, un principe général du droit reconnu par le Conseil d'État.

Mais l'anonymat des actes administratifs, qui nuit au dialogue entre l'administré et l'auteur de la décision, est apparu de plus en plus contraire aux principes modernes d'une démocratie administrative moderne.

Celle-ci, selon une formule de Jean-Marc Sauvé, « *est moins polarisée sur un lieu – le Parlement – et sur un temps – celui de l'élection et de l'adoption des lois, et elle est désormais plus soucieuse de transparence et de pluralisme dans la pratique quotidienne* » ⁽²⁾.

C'est ainsi qu'une circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1985 a levé l'anonymat des fonctionnaires en disposant que les correspondances administratives devaient indiquer clairement le nom de la personne chargée du dossier et l'adresse de son service.

Cette exigence a été introduite dans le domaine de la loi par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite « loi DCRA » ⁽³⁾), codifiée à l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.* »

(1) Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

(2) M. Jean-Marc Sauvé, 5 décembre 2014 : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/A-la-recherche-des-principes-du-droit-de-la-procedure-administrative>.

(3) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le Conseil d'État a jugé qu'il s'agissait d'une formalité substantielle. Le défaut de signature ou l'impossibilité d'identifier son auteur entraîne l'annulation de l'acte ⁽¹⁾.

b. Les exceptions

L'article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit quelques exceptions au principe de signature des actes administratifs.

Les actes dispensés de signature concernent essentiellement les procédures fiscales. Il s'agit :

- des décisions administratives qui sont notifiées au public par l'intermédiaire d'un téléservice ;
- des avis à tiers détenteur ;
- des oppositions à tiers détenteur ;
- des oppositions administratives ;
- des saisies à tiers détenteur ;
- des lettres de relance relatives à l'assiette ou au recouvrement ;
- des mises en demeure de souscrire une déclaration ou d'effectuer un paiement ;
- des décisions d'admission totale d'une réclamation ;
- et des demandes de documents et de renseignements pouvant être obtenus par la mise en œuvre du droit de communication.

Toutefois, il est important de noter que la dispense de signature ne doit pas empêcher l'identification de l'auteur de la signature.

L'article précité dispose, en effet, que l'acte doit comporter les prénom, nom et qualité ainsi que la mention du service auquel appartient l'auteur de l'acte.

Enfin, l'article L. 212-3 du même code pose les conditions dans lesquelles est valable la signature électronique d'une décision administrative. Il ne s'agit pas vraiment d'une exception au principe de la signature de l'acte administratif mais d'une exception limitée à son caractère manuscrit.

2. L'avis de mise en recouvrement

L'avis de mise en recouvrement est un titre exécutoire établi par la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui authentifie la créance fiscale non acquittée à la date d'exigibilité.

(1) Conseil d'État, 11 mars 2009, Commune d'Auvers-sur-Oise, n° 307656.

Il doit être signé par l'autorité administrative compétente comme tout acte administratif. Cette obligation de signature est également rappelée par l'article L. 256 du LPF.

Article L. 256 du livre des procédures fiscales (LPF)

Un avis de mise en recouvrement est adressé par le comptable public compétent à tout redevable des sommes, droits, taxes et redevances de toute nature dont le recouvrement lui incombe lorsque le paiement n'a pas été effectué à la date d'exigibilité.

Un avis de mise en recouvrement est également adressé par le comptable public compétent pour la restitution des sommes, droits, taxes et redevances de toute nature mentionnés au premier alinéa et indûment versés par l'État.

L'avis de mise en recouvrement est individuel. Il est signé et rendu exécutoire par l'autorité administrative désignée par décret. Les pouvoirs de l'autorité administrative susmentionnée sont également exercés par le comptable public compétent.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Les impôts recouvrés par voie d'avis de mise en recouvrement à défaut de paiement spontané à l'échéance sont principalement :

- l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux dus à la suite d'une vérification de comptabilité ou d'un examen de la situation fiscale personnelle du contribuable ;
- l'impôt sur les sociétés et ses contributions additionnelles ;
- les taxes sur le chiffre d'affaires dont la TVA ;
- les droits d'enregistrement et assimilés ;
- l'impôt de solidarité sur la fortune quand il n'est pas recouvré par voie de rôle ;
- les taxes assises sur les salaires.

Selon la doctrine, il s'agit d'un « *acte hybride, à la fois dernière opération d'assiette et première opération de recouvrement* »⁽¹⁾.

En tant que dernière opération d'assiette, l'avis de mise en recouvrement ouvre la phase administrative contentieuse, phase préalable obligatoire avant la saisine éventuelle du juge de l'impôt. Le contribuable peut adresser une réclamation contentieuse à l'administration, au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de la notification de l'avis de mise en recouvrement (article R. 196-1 du LPF).

(1) M. Michel Douay, « Titres du recouvrement de l'impôt : rôle d'impôt, avis d'imposition, avis de mise en recouvrement », JurisClasseur Procédures fiscales, fascicule 515.

En tant que première opération de recouvrement, le comptable public compétent peut adresser au contribuable une mise en demeure de payer en cas de non-paiement des sommes mentionnées sur l'avis de mise en recouvrement (article L. 257-0 A du LPF). Les poursuites peuvent être engagées à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la notification de la mise en demeure.

En pratique, selon le Gouvernement, les avis de mise en recouvrement « *sont directement édités par les établissements de services informatiques (ESI) de la DGFIP puis expédiés aux services des impôts des entreprises (SIE) ou aux pôles de recouvrement spécialisés (PRS) pour signature et envoi aux redevables* ».

Toujours selon le Gouvernement, en 2015, 1 048 079 avis de mise en recouvrement ont été émis.

3. Les décisions d'admission partielle

Le contribuable qui désire contester tout ou partie d'un impôt doit d'abord adresser une réclamation à l'administration (article R. 190-1 du LPF).

L'administration dispose de six mois pour statuer sur la réclamation. Sa décision doit être motivée en cas de rejet total ou partiel (article R. 198-10 du LPF).

Cette décision doit être signée par son auteur en cas de rejet partiel. En effet, l'article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration dispense de signature les seules admissions totales des réclamations. *A contrario*, les décisions d'admission partielle ne sont pas dispensées de signature.

Selon le Gouvernement, environ 40 000 décisions d'admission partielle ont été prises par l'administration en 2015.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du **II** du présent article modifie l'article L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration pour ajouter à la liste des actes administratifs dispensés de signature, d'une part, les avis de mise en recouvrement, et d'autre part, les décisions d'admission partielle d'une réclamation déposée par un contribuable.

Les 2° du **II** et les 6° et 7° du **III** procèdent à des coordinations aux articles L. 256 et L. 257 A du LPF.

Le **A** du **IV** prévoit l'entrée en vigueur de ces dispenses de signature pour les actes émis à compter du 1^{er} janvier 2017.

C. L'IMPACT ATTENDU

Dans l'évaluation préalable du présent article, le Gouvernement indique que ces nouvelles dispenses de signature devraient permettre une économie de 175 000 euros sur les frais d'affranchissements. En effet, il ne serait plus nécessaire de réadresser les avis de mise en recouvrement des ESI aux SIE et PRS concernés.

Le dispositif proposé permet donc de mettre en œuvre l'objectif de maîtrise des frais d'affranchissement de la direction générale des finances publiques (DGFIP) mis en lumière par une revue de dépenses publiée en 2015 ⁽¹⁾.

Les frais d'affranchissement de la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'élèvent, en effet, à 202 millions d'euros, à raison de l'envoi de près de 360 millions de plis.

*

* *

La commission adopte l'article 29 sans modification.

*

* *

Article 30

Mise en conformité du régime des sociétés mères et filiales

Cet article modifie le régime fiscal des sociétés mères et filiales ainsi que celui de l'exonération des plus-values à long terme provenant de la cession de titres de participation ⁽²⁾, afin, notamment, de tirer les conséquences de plusieurs décisions récentes du Conseil constitutionnel :

– en premier lieu, une décision, rendue sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, en date du 8 juillet 2016 ⁽³⁾ ayant déclaré contraire à la Constitution la disposition du code général des impôts excluant l'application du régime mère-fille aux **titres sans droit de vote**, le présent article procède à la **suppression de cette disposition** ;

– compte tenu du fait que les titres bénéficiant du régime mère-fille ouvrent droit actuellement automatiquement, lors de leur cession, à l'application de **l'exonération des plus-values à long terme provenant de cette cession**, alors même que l'objet de ce dernier dispositif est de pousser la société détentrice à

(1) <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000534.pdf>.

(2) Ce régime est souvent désigné de manière triviale sous le nom de « niche Copé », en référence au secrétaire d'État en charge du budget ayant présenté ce dispositif en 2004.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-553 QPC du 8 juillet 2016, Société Natixis [Application du régime fiscal des sociétés mères aux produits de titres auxquels ne sont pas attachés des droits de vote II].

assurer une réelle influence dans la filiale, le présent article prévoit de modifier cette exonération afin de prévoir qu'elle s'appliquera uniquement aux **sociétés mères qui détiennent au moins 5 % des droits de vote de leur filiale** ;

– le présent article précise, dans le régime mère-fille, les modalités pratiques selon lesquelles les titres doivent être inscrits, notamment dans quels établissements, pour ouvrir le droit à l'application de ce régime, sans que ces précisions ne soient, toutefois, directement dictées par une exigence constitutionnelle ;

– enfin, le présent article tire les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 2015⁽¹⁾ qui impose de permettre à la société détentrice de titres de participation d'une entreprise établie dans un État ou territoire non coopératif (ETNC) d'apporter la preuve que cette participation correspond à des opérations réelles qui n'ont pas un but de fraude fiscale ; cette clause de sauvegarde lui permettra de bénéficier du régime d'exonération des plus-values à long terme provenant de la cession de titres de participation, qui est en principe exclu pour les titres de sociétés implantées dans ces ETNC.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'explicitation de la portée du présent article suppose une présentation, fût-elle succincte, de différents régimes qui ne présentent pas nécessairement de liens évidents entre eux :

– le **régime mère-fille** permet d'exonérer la société mère du paiement de l'impôt sur les sociétés (IS) sur les dividendes perçus de ses filiales. Une quote-part, fixée à 5 % des dividendes remontés ou à 1 % pour les groupes fiscalement intégrés, est seulement prise en compte dans le résultat imposable de la société mère. Pour bénéficier de ce régime, la société mère doit, en règle générale, détenir 5 % du capital de la filiale ;

– le régime mère-fille doit donc être distingué du **régime, non modifié par le présent article, de l'intégration fiscale**, qui est une modalité d'imposition permettant à une société tête de groupe de se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble du groupe. À cette fin, la société tête de groupe doit détenir, directement ou indirectement, au moins 95 % des sociétés filles pour qu'elles puissent être intégrées ;

– l'**exonération des plus-values de cession à long terme de certains titres de participation** vise à soumettre à l'IS, au taux de 8 % en 2006 puis de 0 % depuis le 1^{er} janvier 2007, les plus-values de cession de titres de participation. Une quote-part pour frais et charges de 5 % (depuis le 1^{er} janvier 2007) puis de 10 % (depuis le 1^{er} janvier 2011) et de 12 % (depuis le 1^{er} janvier 2013) permet à

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015, Association française des entreprises privées et autres [Régime fiscal d'opérations réalisées avec des États ou des territoires non coopératifs].

la fois de limiter les conséquences budgétaires de ce dispositif et d'éviter d'exonérer excessivement les charges supportées par la société cédant les titres ;

– le **régime applicable aux ETNC** permet de limiter la portée de ces dispositifs lorsque la filiale est située dans un État ou territoire considéré comme un paradis fiscal.

A. LE RÉGIME MÈRE ET FILIALE

1. Présentation simplifiée du dispositif

Créé par l'article 27 de la loi du 31 juillet 1920 pour éviter la double imposition des produits distribués par des filiales, le régime des sociétés mères et filiales est actuellement défini aux articles 145 et 216 du code général des impôts (CGI).

Il conduit à exonérer d'IS les produits nets des participations de la société mère. En effet, les dividendes distribués par une filiale étant issus de son résultat net après impôt, ils feraient l'objet d'une double imposition s'ils étaient de nouveau imposés entre les mains de la société mère.

Toutefois, une quote-part pour frais et charges de 5 % des dividendes bruts est réintégré aux résultats imposables de la société mère.

La quote-part est représentative des frais et charges

La quote-part est représentative des frais et charges engagés pour l'acquisition des titres de participation par la société qui les a acquis.

Ces frais et charges, dès lors qu'ils sont engagés dans l'intérêt de l'entreprise, devraient *a priori* être déductibles des résultats imposables soumis au taux normal de l'IS.

Toutefois, sans le mécanisme de quote-part, le droit fiscal conduirait à subventionner les frais et charges liés à l'acquisition de titres dont la plus-value de cession est exonérée.

Leur réintégration dans l'assiette taxable a donc pour objet de limiter l'atteinte portée au principe fiscal selon lequel les frais et charges afférents à des produits exonérés ne sauraient être eux-mêmes déductibles.

En application de l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽¹⁾, cette quote-part a été ramenée à 1 % pour les dividendes versés par des sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré, ou pour une société membre d'un groupe intra-européen qui, si elle était établie en France, remplirait les conditions pour être membre de ce groupe.

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

Cette disposition a tiré les conséquences d'un arrêt du 2 septembre 2015 ⁽¹⁾ par lequel la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a condamné la France, en avançant que le régime de l'intégration fiscale permet de neutraliser le paiement de cette quote-part de 5 % ; dans la mesure où l'intégration fiscale est réservée aux groupes français, il en résultait une différence de traitement contraire au principe de la libre circulation des capitaux.

Les conditions pour bénéficier de ce régime optionnel sont par ailleurs fixées par l'article 145 du CGI.

En premier lieu, la société mère doit détenir 5 % du capital de la filiale depuis au moins deux ans.

Toutefois, l'article 36 de la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽²⁾ a assoupli ce seuil de détention, en prévoyant que le régime mère-fille reste applicable en cas de détention de 2,5 % du capital de la filiale et 5 % des droits de vote de la filiale, à condition que la société mère soit contrôlée par un ou plusieurs organismes à but non lucratif. Dans ce cas, la durée de détention est portée à cinq ans.

En outre, l'article 29 de cette même loi a permis, pour l'appréciation du respect de ce seuil, la **prise en compte des titres détenus en nue-propriété**, la CJUE ayant jugé, dans le cadre du régime mère-fille européen qui s'impose de fait à celui prévu en droit interne, que si la notion de « *participation dans le capital* » prévue par la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 ⁽³⁾ exclut les participations détenues en usufruit du régime des sociétés mères et filiales, en revanche une participation détenue en nue-propriété « *remplit de façon évidente le critère d'une participation au capital au sens de l'article 3 de la directive* » ⁽⁴⁾.

Plusieurs exceptions sont prévues afin d'éviter les effets d'aubaine, la double non-imposition ou pour lutter contre l'évasion fiscale. Ainsi, sont exclus du régime mère-fille :

– les produits des titres d'une société dans la proportion où les bénéfices distribués sont déductibles de son propre résultat imposable ;

– les produits des parts de sociétés immobilières inscrites en stock à l'actif de sociétés exerçant une activité de marchand de bien ;

– les produits et titres des sociétés situées dans des ETNC, au sens de l'article 238-0 A du CGI ;

(1) Arrêt dans l'affaire C-386/14, Groupe Steria SCA/Ministère des finances et des comptes publics.

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

(3) Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

(4) Cour de justice des Communautés européennes, 22 décembre 2008, État belge – Service public fédéral Finances contre Les Vergers du Vieux Tauves SA, affaire C-48/07.

– les produits des titres auxquels n'est attaché aucun droit de vote, sauf si l'entreprise qui investit détient déjà 5 % du capital et des droits de vote de la société filiale.

Cette dernière exclusion étant l'objet principal du présent article, elle fait l'objet d'une présentation plus détaillée ci-dessous.

2. L'exclusion des titres sans droit de vote

a. Une exclusion qui se heurte aux exigences communautaires

L'exclusion du régime mère-fille pour les titres sans droit de vote répond au souci, relativement ancien dans notre droit fiscal, de réserver un dispositif très avantageux aux sociétés mères qui exercent un **contrôle effectif sur leurs filiales**, ce que ne permet évidemment pas un titre sans droit de vote.

Cette exclusion, initialement ciblée sur les produits des actions à dividende prioritaire sans droit de vote prévues à l'article 177-1 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales ⁽¹⁾, s'est ensuite appliquée :

– aux produits des titres auxquels ne sont pas attachés des droits de vote (article 104 de la loi de finances pour 1993 ⁽²⁾) ;

– à ces produits « *sauf si la société détient des titres représentant au moins 5 % du capital et des droits de vote de la société émettrice* » (article 39 de la loi de finances rectificative pour 2005 ⁽³⁾), cette dernière rédaction étant applicable aux exercices clos à compter du 31 décembre 2005.

Cette rédaction a, par conséquent, conduit à rendre éligibles au régime mère-fille des titres qui, étant eux-mêmes sans droit de vote, étaient en quelque sorte « englobés » dans un ensemble de titres détenus par la société mère remplissant les critères permettant l'application du régime.

Ces évolutions ont constamment fait l'objet d'une lecture, de la part du juge administratif ou constitutionnel, qui permet de garantir une **compatibilité des dispositions nationales avec le cadre européen** applicable en cette matière.

En effet, la directive n° 90/435/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents s'applique aux distributions de bénéfices entre une société mère et sa filiale **lorsqu'elles sont situées dans des États membres de l'Union européenne différents**. Depuis lors, les dispositions de cette directive ont été reprises par la directive n° 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011,

(1) Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

(2) Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.

(3) Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

laquelle a été modifiée en dernier lieu par la directive n° 2015/121/UE du Conseil du 27 janvier 2015.

Ces différentes directives **n'imposent, pour leur part, aucune condition relative au droit de vote des titres** ; toutefois, ce régime ne s'applique qu'aux situations transfrontalières, de sorte que le législateur national est en principe pleinement compétent pour aborder les autres situations (c'est-à-dire les situations purement nationales ou liant une société mère nationale avec une filiale installée dans un État tiers).

Dans le respect du droit européen, le Conseil d'État a apporté deux précisions importantes s'agissant de l'exclusion du régime mère-fille des titres sans droit de vote :

– il a, dans un premier temps, précisé que si la société mère détient 5 % du capital de la société émettrice sans détenir dans le même temps 5 % des droits de vote, le bénéfice du régime fiscal des sociétés mères reste applicable mais il est réservé aux seuls titres auxquels sont attachés des droits de vote ⁽¹⁾ ;

– afin de préserver le régime européen plus accommodant applicable aux dividendes versés à l'intérieur de l'Union européenne, le Conseil d'État a limité le champ de cette exclusion aux seuls dividendes versés entre sociétés françaises ou entre une société française et une société installée dans un État tiers, qui sont hors du champ de cette directive ⁽²⁾.

b. Une déclaration d'inconstitutionnalité en deux temps

Le Conseil constitutionnel a, dans un premier temps, été saisi de cette exclusion dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 1993 précitée, prévoyant que le régime mère-fille ne s'applique pas « *aux produits des titres auxquels ne sont pas attachés des droits de vote* ».

Dans le point 8 de sa décision n° 2015-520 QPC du 3 février 2016, le Conseil constitutionnel a estimé qu'en « *édicte une condition relative aux droits de vote attachés aux titres des filiales pour pouvoir bénéficier du régime fiscal des sociétés mères, le législateur a entendu favoriser l'implication des sociétés mères dans le développement économique de leurs filiales ; que la différence de traitement entre les produits de titres de filiales, qui repose sur la **localisation géographique** de ces filiales, est sans rapport avec un tel objectif ; qu'il en résulte une **méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques** ; que le b ter du 6 de l'article 145 du code général des impôts doit être déclaré contraire à la Constitution* » ⁽³⁾.

(1) Conseil d'État, 5 novembre 2014, Ministère de l'économie c/ Sté Sofina, n° 370650.

(2) Conseil d'État, 12 novembre 2015, n° 367256.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2015-520 QPC du 3 février 2016, Société Metro Holding France SA venant aux droits de la société CRFP Cash [Application du régime fiscal des sociétés mères aux produits de titres auxquels ne sont pas attachés des droits de vote].

Le Conseil constitutionnel a donc censuré le fait que cette exonération s'applique entre sociétés françaises ou en lien avec une société établie dans un État tiers mais pas aux sociétés établies dans un autre État européen ; il en résulte une discontinuité géographique sans lien avec l'objet du dispositif.

S'étant prononcé sur la rédaction de cette exclusion issue de la loi de finances pour 1993, le Conseil d'État a ensuite été à nouveau saisi de ce dispositif dans sa rédaction issue de la loi de finances rectificative pour 2005.

Compte tenu des modifications apportées au champ de cette exclusion, le Conseil d'État a refusé de faire d'office application de la décision QPC du 3 février 2016 précitée.

Dans sa décision n° 2016-553 QPC du 8 juillet 2016, le Conseil constitutionnel a donc, logiquement, déclaré contraire à la Constitution cette exclusion, dans sa rédaction issue de la loi de finances rectificative pour 2005, estimant que la nouvelle rédaction n'était pas de nature à lever les motifs d'inconstitutionnalité soulevés dans sa première décision ⁽¹⁾.

B. L'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES À LONG TERME PROVENANT DE LA CESSIION DE TITRES DE PARTICIPATION

1. Présentation simplifiée du dispositif

a. Un régime ouvert dès l'origine aux titres bénéficiant du régime mère-fille

En application de l'article 219 du CGI, le **taux normal de l'IS** est fixé à **33,1/3 % du bénéfice imposable**.

Par exception à ce taux normal d'imposition, le *a quinquies* du I de l'article 219 du CGI, dans sa rédaction issue de l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004 ⁽²⁾, prévoit l'**exonération des plus-values de cession à long terme de certains titres de participation**.

Les plus-values nettes de cession de ces titres – soit le solde positif entre plus-values et moins-values du même exercice – réalisées depuis le 1^{er} janvier 2006 ont été **imposées séparément à un taux de 8 %**.

L'article 39 précité prévoyait dès l'origine que ce **taux serait porté à 0 % à compter du 1^{er} janvier 2007**.

(1) *Conseil constitutionnel, décision n° 2016-553 QPC du 8 juillet 2016, Société Natixis [Application du régime fiscal des sociétés mères aux produits de titres auxquels ne sont pas attachés des droits de vote II].*

(2) *Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.*

La taxation à 0 % des plus-values de cession à long terme des titres de participation résulte de l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004. Avant l'entrée en vigueur de cet article, ces plus-values étaient taxées au taux de 19 %, à condition que leur montant après impôt soit porté sur une réserve spéciale (l'objet étant de maintenir le montant des plus-values dans l'entreprise, afin d'en accroître les fonds propres). La loi de finances rectificative pour 2004 a supprimé l'obligation d'inscription des plus-values à la réserve spéciale pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2004, et a prévu progressivement l'exonération des plus-values, taxées :

- à 15 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005 ;
- à 8 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006 ;
- à 0 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2007, sous déduction de la quote-part de frais et charges, alors de 5 %.

Cette importante réforme de la fiscalité des plus-values a été adoptée à l'initiative de M. Philippe Marini, alors rapporteur général de la commission des finances du Sénat. L'amendement sénatorial à l'origine de l'article 39 de la LFR 2004 n'a donc pas été, par construction, débattu à l'Assemblée nationale. La commission mixte paritaire a pour sa part adopté le texte du Sénat.

Lors de l'examen en séance publique de l'amendement, le ministre délégué au budget, Jean-François Copé, s'est déclaré favorable à la mesure, sous réserve d'un certain nombre de sous-amendements, ayant notamment pour objet de rendre l'exonération progressive quand l'amendement la prévoyait immédiate. Le soutien du ministre délégué au budget à cette mesure a conduit à ce que son nom lui soit attaché, l'exonération des plus-values étant fréquemment désignée sous l'expression de « niche Copé ».

Bénéficiaire du régime d'exonération les titres de participation revêtant ce caractère sur le plan comptable ainsi que les titres considérés comme tels par la loi fiscale :

– constituent de véritables participations au sens comptable les titres dont la possession durable est estimée utile à l'activité de l'entreprise, notamment parce qu'elle permet d'exercer une influence sur la société émettrice ou d'en assurer le contrôle ⁽¹⁾ ;

– les titres assimilés aux titres de participation sur le plan fiscal sont les titres acquis en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice ;

– enfin, **la rédaction de ce dispositif englobe automatiquement les titres ouvrant droit au régime mère-fille**. Il était en effet considéré que le régime mère-fille était, en lui-même, suffisant pour garantir l'influence de la société mère sur sa filiale, en raison du seuil de détention du capital et **de l'exclusion des titres sans droit de vote**.

(1) Par distinction avec les titres de placement, instruments par lesquels l'entreprise entend seulement valoriser ses disponibilités financières.

Pour être exonérée, la plus-value de cession de ces titres doit être réalisée à long terme. Pour les besoins du présent commentaire, il suffit de retenir du régime complexe de taxation des plus-values professionnelles que **sont considérés comme relevant du long terme les titres qui ont été détenus pendant au moins deux ans avant leur cession.**

Les plus-values de cession des titres de participation détenus dans des sociétés à prépondérance immobilière cotées ou non cotées et les plus-values de cession des titres de sociétés établies dans un ETNC ne bénéficient pas de l'exonération.

b. Le mécanisme de la quote-part pour frais et charges

Si le taux d'imposition des plus-values à long terme des cessions de titres de participation est de 0 %, **l'exonération n'est en réalité pas totale.** Le deuxième alinéa du *a quinquies* précité dispose en effet qu'« *une quote-part de frais et charges [...] est prise en compte pour la détermination du résultat imposable* ».

Initialement fixé à 5 % du résultat net des plus-values de cession, le taux de la quote-part a été porté à 10 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2011 ⁽¹⁾ puis à 12 % à compter du 1^{er} janvier 2013 ⁽²⁾.

Le caractère forfaitaire de la quote-part, qui ne tient, par définition, pas compte de la situation réelle de chacune des entreprises, revient à postuler que celles-ci engagent nécessairement des frais pour l'acquisition des titres, qu'il s'agisse de charges d'intérêt en cas d'acquisition par emprunt, de frais de conseil ou de charges de personnel.

C. LA CLAUSE DE SAUVEGARDE POUR LES ETNC

La plupart des dispositifs mentionnés ci-dessus font l'objet de mesures limitatives **lorsque les filiales concernées sont implantées dans les États ou territoires non coopératifs**, qui regroupent les États ou territoires que l'on pourrait qualifier de « paradis fiscaux ».

En application de l'article 238-0 A du CGI, dans sa rédaction issue de l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2009 ⁽³⁾, sont considérés comme ETNC, à la date du 1^{er} janvier 2010 les entités non membres de l'Union européenne dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale.

(1) Article 4 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Article 22 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(3) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Conformément au 2 de cet article, à compter du 1^{er} janvier 2011, la liste des ETNC est mise à jour par arrêté. Le nombre des entités figurant sur cette liste a été progressivement réduit depuis plusieurs années ⁽¹⁾, sachant par ailleurs que le Panama y a été rajouté par arrêté du 8 avril 2016 suite à l'affaire dite des « *Panama papers* ».

Afin d'accroître la transparence et l'effectivité d'un ajout ou d'un retrait de cette liste, un article a été ajouté par voie d'amendement parlementaire (devenu son article 57) au projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique – dont la lecture définitive à l'Assemblée nationale a été achevée le 8 novembre 2016 avant sa transmission au Conseil constitutionnel – visant à :

– soumettre aux commissions des finances de chaque assemblée du Parlement les modifications à cette liste ;

– rendre les conséquences fiscales d'un **ajout à cette liste** pleinement effectives trois mois après cet ajout, contre un an dans le droit actuel, afin d'éviter que les entreprises concernées ne puissent organiser la fuite de leurs actifs dans l'intervalle.

Actuellement, le CGI prévoit plusieurs mesures relatives aux ETNC dans le domaine fiscal :

– le *d* du 6 de l'article 145 du CGI prévoit que le **régime mère-fille ne s'applique pas aux produits de titres d'une société établie dans un tel État** ou territoire ;

– le *a sexies-0 ter* de l'article 219 du même code prévoit que l'ensemble du régime des plus et moins-values à long terme, dont fait partie le régime de l'exonération des plus-values sur titre de participation décrit ci-dessus, ne s'applique pas non plus, pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2011, aux cessions de titres de sociétés établies dans un tel État ou territoire.

S'agissant de l'exclusion de l'application du régime mère-fille pour les filiales implantées dans un ETNC, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015 précitée, a déclaré son principe conforme à la Constitution à la condition que la société mère puisse éventuellement **apporter la preuve que la prise de participation correspond à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet, ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire**, et bénéficier ainsi de manière dérogatoire du régime mère-fille.

(1) Alors qu'il y avait dix-huit États ou territoires listés par l'arrêté du 12 février 2012, l'arrêté du 8 avril 2016 n'en désigne plus que huit (Botswana, Brunei, Guatemala, Îles Marshall, Nauru, Niue, Panama).

Le Conseil constitutionnel a relevé qu'une telle clause de sauvegarde existe déjà dans divers dispositifs relatifs à l'imposition des particuliers dès lors qu'ils sont installés dans un ETNC :

– l'article 125 A prévoit un prélèvement à la source obligatoire de 75 % sur les produits de placement à revenus fixe dans une telle situation ;

– les articles 182 A *bis* et 182 B prévoient des retenues à la source, au taux de 75 %, sur les prélèvements à la source versés sur les salaires versés à des artistes ou des sportifs ainsi que sur les revenus des professions non commerciales lorsqu'ils sont installés dans ces entités.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, FINANCIER ET BUDGÉTAIRE

A. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ACTUEL DES DISPOSITIFS MODIFIÉS

Les deux dispositifs modifiés à titre principal par le présent article – à savoir le régime mère-fille et l'exonération des plus-values sur titre de participation – figurent parmi les dépenses fiscales les plus onéreuses répertoriées dans l'annexe au projet de loi de finances des *Évaluations des voies et moyens*.

Elles concernent par ailleurs un nombre très élevé d'entreprises.

IMPACT DU RÉGIME MÈRE-FILLE

(en millions d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant de la dépense fiscale	23 000	23 800	25 600	26 000	23 300	22 400	24 700	nc
Nombre d'entreprises concernées	45 000	46 000	43 000	45 200	43 700	44 000	nc	nc

Source : projets de loi de finances, tome II de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*.

S'agissant de l'exonération des plus-values sur titre de participation, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, dont l'article 14 modifiait sa quote-part de frais et charges afin d'en limiter le coût, le Rapporteur général en soulignait déjà, ses **conséquences budgétaires importantes ainsi que ses difficultés de chiffrage**.

IMPACT DE L'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES SUR TITRE DE PARTICIPATION

(en millions d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PLF 2011	3 400	2 200	nc	–	–	–	–	–	–
PLF 2012	–	3 240	3 499	nc	–	–	–	–	–
PLF 2013	–	–	4 140	6 950	nc	–	–	–	–
PLF 2014	–	–	–	7 050	3 060	nc	–	–	–
PLF 2015	–	–	–	–	2 850	4 330	nc	–	–
PLF 2016	–	–	–	–	–	3 860	3 325	nc	–
PLF 2017	–	–	–	–	–	–	4 060	5 590	nc
Nombre d'entreprises concernées	6 200	4 900	4 700	5 300	4 200	4 200	5 500	nc	nc

Source : projets de loi de finances (PLF), tome II de l'annexe Évaluations des voies et moyens.

Le Rapporteur général relevait en effet en fin d'année 2012 que la méthode de chiffrage initiale était très lacunaire, voire inexistante, et qu'elle est demeurée ensuite très imparfaite.

Ce n'est en effet qu'à partir du projet de loi de finances pour 2012 qu'ont été exclues du chiffrage les plus-values intragroupe, dont le taux de taxation de référence n'est pas de 19 %, mais de 0 %, puisqu'elles sont neutralisées dans le résultat d'ensemble du groupe.

La méthode retenue à compter du projet de loi de finances pour 2012 a toutefois conduit à exclusion du chiffrage trop de plus-values ; le coût de la mesure pour 2011 estimé en projet de loi de finances pour 2012 était donc sous-évalué. Affinée pour le projet de loi de finances pour 2013, la méthode de chiffrage a conduit à la réintégration de plus-values indûment exclues en projet de loi de finances pour 2012, ce qui explique que le coût 2011 estimé en projet de loi de finances pour 2013 soit en fin de compte significativement plus élevé que la prévision du projet de loi de finances pour 2012 (4,1 milliards d'euros au lieu de 3,5).

L'analyse des chiffres plus récents présentés dans le tableau ci-dessus montre qu'en 2013 et 2014, les écarts entre la prévision et l'exécution ont, dans l'ensemble, fait ressortir un impact plus limité que prévu sur le budget général de l'État.

La fiabilité des prévisions se poste toutefois à nouveau au titre de l'année 2015, année au cours de laquelle on constate un écart de 735 millions d'euros entre les données avancées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 (3,32 milliards d'euros) et du projet de loi de finances pour 2017 (4,06 milliards d'euros).

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article ne fait l'objet d'aucun chiffrage, ce qui est particulièrement regrettable compte tenu des sommes en jeu.

En première analyse, il semble incontestable que le présent dispositif se traduira par une augmentation de la dépense fiscale relative au régime mère-fille.

En reportant le seuil de détention des droits de vote sur le dispositif d'exonération des plus-values sur titre de participation, le présent article limite certainement parallèlement l'impact budgétaire de l'élargissement du régime mère-fille, mais dans une proportion dont la représentation nationale n'est absolument pas informée.

III. LE DROIT PROPOSÉ

Le cœur du présent dispositif consiste à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2016 précitée, en supprimant l'exclusion des titres sans droit de vote du champ du régime mère-fille.

Le dispositif reprend toutefois la condition de détention de 5 % des droits de vote dans le dispositif d'exonération des plus-values sur titre de participation, à la fois dans une perspective budgétaire mais aussi pour que cette exonération ne puisse, *in fine*, bénéficier qu'à des titres permettant à la société détentrice d'assurer effectivement un contrôle sur sa filiale, ce qui est l'un des principes de ce dispositif.

A. LA SUPPRESSION DE L'EXCLUSION DU RÉGIME MÈRE-FILLE POUR LES TITRES SANS DROITS DE VOTE

L'**alinéa 11** du présent article supprime totalement l'exclusion des titres sans droit de vote du régime mère-fille. En d'autres termes, l'ensemble des titres sans droit de vote des sociétés éligibles au régime mère-fille pourront bénéficier des effets de ce régime.

Dans sa rédaction actuelle, objet de la décision du Conseil constitutionnel, l'alinéa dont la suppression est proposée prévoit que le régime fiscal des sociétés mères n'est pas applicable « *aux produits des titres auxquels ne sont pas attachés des droits de vote, sauf si la société détient des titres représentant au moins 5 % du capital et des droits de vote de la société émettrice* ».

Cette suppression emporte des conséquences qui méritent d'être explicitées compte tenu des enjeux fiscaux pour les entreprises concernées :

– actuellement, le seuil de détention permettant de bénéficier du régime mère-fille est de 5 % du capital ; par dérogation, un seuil de 2,5 % du capital et de 5 % des droits de vote est accepté si la société mère est contrôlée par des organismes sans but lucratif.

L'application du régime mère-fille est, en outre, actuellement interdite aux titres sans droit de vote sauf si la société mère détient 5 % du capital et des droits de vote.

En creux, les entreprises bénéficiant du régime mère-fille en détenant uniquement 2,5 % du capital et 5 % des droits de vote sont donc actuellement, en tout état de cause, exclues du dispositif permettant de manière dérogatoire d'appliquer ce régime aux titres sans droit de vote.

La suppression proposée par cet alinéa 11 leur ouvre donc la voie à l'application du régime mère-fille, pour l'ensemble de leurs titres sans droit de vote ;

– en outre, les sociétés possédant 5 % du capital mais moins 5 % des droits de vote étaient éligibles au régime mère-fille, sans l'être à la faculté de l'appliquer aux titres sans droit de vote.

La suppression proposée par l'alinéa 11 leur ouvre donc également la possibilité d'appliquer le régime mère-fille à l'ensemble de leurs titres sans droit de vote.

B. LE RECENTRAGE DU RÉGIME D'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES SUR TITRE DE PARTICIPATION AUX SEULS TITRES BÉNÉFICIAIRE DU RÉGIME DES SOCIÉTÉS-MÈRES DÉTENANT PLUS DE 5 % DES DROITS DE VOTE

L'**alinéa 13** du présent article conduit à reprendre en partie les exigences du régime mère-fille s'agissant des titres sans droits de vote, dont la suppression est proposée, dans le dispositif d'exonération des plus-values sur titre de participation.

À cet effet, cet alinéa 13 prévoit que le régime d'exonération des plus-values sur titre de participation restera automatiquement ouvert aux titres bénéficiant du régime mère-fille, mais **uniquement lorsque la société mère détient 5 % des droits de vote de la filiale.**

Le tableau ci-dessous offre une synthèse des modifications parallèles apportées aux deux régimes.

**SYNTHÈSE DES MODIFICATIONS DU RÉGIME DES SOCIÉTÉS-MÈRES ET DE
L'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES SUR TITRE DE PARTICIPATION**

Droit en vigueur	Droit proposé
Régime mère-fille : exonération des dividendes versés d'une filiale à la société mère	Régime mère-fille : exonération des dividendes versés d'une filiale à la société mère
– Exigence d'une détention de 5 % du capital de la filiale	Non modifié
– Exclusion des titres sans droit de vote	Supprimé : tous les titres sans droit de vote sont éligibles au régime mère-fille
– Par dérogation, prise en compte des titres sans droit de vote si la société mère détient au moins 5 % du capital et 5 % des droits de vote de la filiale	Supprimé
Régime d'exonération des plus-values sur titre de participation	Régime d'exonération des plus-values sur titre de participation
– Exigence que les titres soient des titres de participation au sens comptable	Non modifié
– Application automatique aux titres bénéficiant du régime mère-fille	Seuls les titres des sociétés mères, bénéficiant du régime mère-fille, détenant 5 % des droits de vote de la filiale seront éligibles à l'exonération
– Aucune disposition spécifique aux titres sans droit de vote	

Cette transposition emporte également des conséquences qui méritent d'être parfaitement mises en lumière :

– actuellement, une société mère possédant 5 % de sa filiale mais 3 % de ses droits de vote est éligible au régime mère-fille. À ce titre, elle est également automatiquement éligible, pour l'ensemble de ses titres de participation, à l'exonération des plus-values liées à leur cession. Toutefois, elle n'est pas éligible à la prise en compte de ses éventuels titres sans droit de vote dans le régime mère-fille.

Avec la rédaction proposée, cette société mère restera éligible au régime mère-fille ; elle pourra éventuellement prendre en compte ses titres sans droit de vote, si elle en détient.

Toutefois, elle sera de fait exclue du bénéfice de l'exonération des plus-values sur titre de participation ;

– la société mère entrant dans le champ du régime mère-fille en détenant uniquement 2,5 % du capital et 5 % des droits de vote pouvait bénéficier du régime mère-fille et de l'exonération des plus-values sur titre de participation mais pas de la prise en compte de ses éventuels titres sans droit de vote au titre du régime mère-fille.

Avec la rédaction proposée, elle pourra à la fois prendre en compte ses titres sans droit de vote dans le régime mère-fille et continuer à bénéficier de l'exonération de ses plus-values sur titre de participation.

Par cohérence, l'**alinéa 2** procède à un recentrage similaire dans le régime des bénéficiaires industriels et commerciaux.

Actuellement, l'article 39 du CGI prévoit que les titres bénéficiant du régime mère-fille ouvrent droit à la possibilité d'appliquer une provision pour dépréciation des titres de participation. L'alinéa 2, afin de garantir l'effectivité de cette participation, prévoit le recentrage de ce dispositif sur les sociétés mères détenant au moins 5 % de la filiale.

C. LES PRÉCISIONS APPORTÉES AU MODE DE DÉTENTION DES TITRES DANS LE CADRE DU RÉGIME MÈRE-FILLE

Les **alinéas 4 à 9** permettent de préciser les modalités de détention des titres dans le cadre du régime mère-fille, sans que ces précisions ne résultent d'une décision constitutionnelle.

Les titres devront être déposés non « *dans un établissement désigné par l'administration* » comme le prévoit la rédaction actuelle mais, de manière plus explicite, auprès :

– d'un intermédiaire habilité à exercer les activités de tenue de compte-conservation d'instruments financiers ;

– d'un établissement de crédit habilité à exercer dans l'Union européenne à exercer l'activité de conservation et d'administration de valeurs mobilières ;

– d'un intermédiaire habilité à exercer les activités de tenue de compte-conservation d'instruments financiers situés dans un autre État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Ces précisions, pour utiles qu'elles soient pour les redevables concernées, ne semblent pas relever de manière flagrante du domaine de la loi.

L'**alinéa 10** apporte une correction d'ordre technique à la disposition selon laquelle les titres transférés dans une fiducie sont pris en compte pour l'appréciation du seuil de détention de capital emportant l'application du régime mère-fille ; actuellement, l'alinéa de l'article 145 du CGI dont la modification est prévue dispose que cette possibilité est ouverte « *à condition que le constituant conserve l'exercice des droits de vote attachés aux titres transférés* ».

L'alinéa 10 tempère cette rédaction en indiquant que cette condition doit être respectée pour autant que des droits de vote soient effectivement attachés aux titres considérés.

D. L'EXTENSION DE LA CLAUSE DE SAUVEGARDE POUR LES FILIALES INSTALLÉES DANS UN ETNC DANS LE CADRE DU RÉGIME D'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES SUR TITRE DE PARTICIPATION

En application de la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 2015 précitée, les **alinéas 3** et **14** du présent article ajoutent une clause de sauvegarde permettant, de manière dérogatoire, l'application du régime de l'exonération des plus-values de cession de titres de participation aux dividendes versés par une filiale installée dans un ETNC.

À cet effet, l'alinéa 14 modifie l'alinéa de l'article 219 du CGI excluant de cette exonération les plus-values des titres de société installées dans ces ETNC, « *sauf si la société détentrice des titres apporte la preuve que les opérations de la société établie hors de France dans laquelle est prise la participation correspondent à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire* ».

*

* *

La commission adopte l'article 30 sans modification.

*

* *

Article 31

Mise en conformité de la contribution de 3 % sur les dividendes distribués

Le présent article vise à mettre en conformité avec la Constitution les modalités d'exonération de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % des montants distribués, censurée par le Conseil constitutionnel pour rupture d'égalité.

Cette mise en conformité entraînera une perte de recettes de 250 millions d'euros par an pour l'État, à compter de 2017. Cette perte de recettes n'est à ce stade pas inscrite au projet de loi de finances pour 2017.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME DE LA CONTRIBUTION DE 3 % DES DIVIDENDES

La contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués a été créée par l'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾, qui a introduit dans le code général des impôts (CGI) un nouvel article 235 *ter* ZCA.

1. Les sociétés assujetties à la contribution

Cette contribution est due par les sociétés et organismes soumis à l'impôt sur les sociétés français (IS), qu'ils soient français ou étrangers. En sont néanmoins dispensés :

– les petites et moyennes entreprises (PME) au sens du droit européen, définies à l'article 2 de l'annexe I du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014 du 17 juin 2014 ⁽²⁾. Sont concernées les entreprises :

- qui occupent moins de 250 salariés ;
- et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros, ou dont le total de bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ;

– les organismes de placement collectif mentionnés au II de l'article L. 214-1 du code monétaire et financier, c'est-à-dire :

- les organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM) ;
- les fonds d'investissements alternatifs (FIA) mentionnés au II de l'article L. 214-24 du même code.

2. Le taux et l'assiette de la contribution

Le taux de cette contribution est de 3 % des dividendes distribués. Les raisons qui ont présidé à la création de cette contribution étaient :

- un objectif de rendement, afin d'accroître les recettes budgétaires ;

(1) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

(2) 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.

– un objectif industriel, tendant à favoriser l'autofinancement des entreprises plutôt que la rémunération de leurs actionnaires ⁽¹⁾. En effet, si c'est bien l'entreprise distributrice des dividendes, et non les actionnaires, qui est assujettie à la contribution, cette dernière a pour effet de réduire le résultat comptable de l'entreprise, et donc sa capacité de distribution future de nouveaux dividendes.

L'assiette de la contribution est constituée, en application du premier alinéa du I de l'article 235 *ter* ZCA du CGI, des revenus définis aux articles 109 à 117 du même code, soit essentiellement :

– les bénéfices ou les produits, qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital ;

– les sommes ou valeurs mises à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts et non prélevés sur les bénéfices.

Certains montants distribués sont toutefois exonérés de la contribution en vertu des 1° à 4° du I de l'article 235 *ter* ZCA :

– les montants distribués entre sociétés d'un groupe fiscalement intégré au sens des articles 223 A et 223 A *bis* du CGI (1°) ;

– les montants distribués aux caisses locales de crédit agricole mutuel ou aux sociétés d'un même groupe bancaire mutualiste (2°) ;

– les montants distribués par des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) prévues à l'article 208 C du CGI à des sociétés qui ont opté pour le même régime et qui détiennent la société distributrice, ainsi que les montants distribués par les SIIC pour satisfaire à leurs obligations de distribution (3°) ;

– enfin, les distributions payées en titres (actions ou certificats coopératifs d'investissement ou d'associés) (4°).

B. LE RÉGIME DE L'INTÉGRATION FISCALE

Le 1° du I de l'article 235 *ter* ZCA exonère de la contribution de 3 % les dividendes distribués entre sociétés du même groupe au sens des articles 223 A et 223 A *bis* du CGI, qui portent sur les groupes fiscalement intégrés :

– l'article 223 A concerne les groupes fiscalement intégrés « de droit commun », constitués de sociétés ;

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° 155 au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012, déposé par M. Christian Eckert.

– l'article 223 A *bis*, lui, concerne les groupes fiscalement intégrés composés d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) assujettis à l'IS et des sociétés qu'ils contrôlent.

Le **régime de l'intégration fiscale** permet à une **société mère de s'ériger seule redevable de l'IS dû par le groupe** qu'elle constitue avec les sociétés filles qu'elle contrôle. L'intérêt de ce régime est de permettre une réduction de la charge fiscale d'IS globale pesant sur le groupe, en raison de la compensation des bénéfices et déficits des différentes sociétés membres entraînée par l'agrégation des résultats de chaque société membre après retraitements (destinés à éviter des doubles impositions et des doubles déductions).

Si la société mère est la seule redevable de l'IS pour l'ensemble du groupe, elle n'est en revanche pas la seule à supporter la charge de la dette fiscale constituée par l'IS. Celle-ci est en effet répartie entre les sociétés membres au moyen de conventions d'intégration, dont les stipulations doivent tenir compte des résultats propre de chaque société (ce, afin de ne pas alourdir indûment la charge pesant sur une société en particulier au regard de ses résultats).

Pour constituer un tel groupe, deux conditions sont exigées :

– d'une part, **toutes les sociétés du groupe doivent être assujetties à l'IS** (condition logique dans la mesure où l'intégration fiscale porte sur les modalités de paiement de l'IS par le groupe) ;

– d'autre part, la **société mère doit détenir au moins 95 % du capital des filiales membres du groupe**. Cette détention peut être directe ou indirecte, par l'intermédiaire d'autres sociétés.

L'article 223 A du CGI a fait l'objet d'aménagements à la suite de décisions rendues par la Cour de justice européenne, qui ont conduit à reconnaître la possibilité de constituer un groupe fiscalement intégré :

– aux groupements dits « *Papillon* » (du nom de la décision de justice qui a conduit à cette modification), constitués par des sous-filiales françaises détenues par une société mère française par l'intermédiaire d'une société étrangère établie dans l'Union européenne ⁽¹⁾ ;

– aux groupements horizontaux, constitués de sociétés sœurs françaises détenues par une société mère étrangère établie dans l'Union européenne ou dans l'Espace économique européen. Dans cette configuration, l'une des sociétés

(1) Article 33 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, tirant les conséquences de la décision Société Papillon de la Cour de justice des Communautés européennes rendue le 27 novembre 2008 (27 novembre 2008, n° 418/07).

françaises peut s'ériger seule redevable de l'IS dû par le groupe qu'elle constitue avec ses sœurs ⁽¹⁾.

L'articulation du régime de l'intégration fiscale et du régime des sociétés mères

Le régime fiscal des sociétés mères a pour objectif la neutralisation des phénomènes de double imposition des bénéficiaires au sein d'un groupe. Il est régi au niveau européen par la directive n° 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011, modifiée par la directive n° 2015/121/UE du Conseil du 27 janvier 2015, s'agissant des distributions entre sociétés établies dans différents États membres de l'Union européenne, et par les articles 145 et 216 du CGI en droit interne.

En vertu de ce régime et en application de l'article 216 du CGI, les sociétés mères sont exonérées d'IS à hauteur de 95 % sur les produits de participation reçus de leurs filiales (les 5 % restant correspondant à une quote-part de frais et charges). Pour bénéficier de cette exonération, la société mère doit satisfaire à deux conditions prévues à l'article 145 :

- les titres de participation doivent être détenus pendant au moins deux ans ;
- ils doivent représenter au moins 5 % du capital de la filiale considérée.

La quote-part de frais et charges est toutefois réduite à 1 % pour les distributions internes à un groupe fiscalement intégrés.

Lorsque la société mère relève du régime européen, prévu par la directive n° 2011/96/UE, la participation de la société mère au capital de la filiale doit représenter au moins 10 %.

Le régime de l'intégration fiscale n'est pas exclusif de celui des sociétés mères : si les conditions du second sont remplies, c'est ce dernier qui s'appliquera en priorité : les produits seront exonérés d'IS à hauteur de 99 % dès lors qu'ils sont détenus depuis au moins deux ans et représentent au moins 5 % du capital de la filiale.

L'intégration fiscale ne jouera qu'à titre supplétif, pour les produits n'ouvrant pas droit au régime des sociétés mères (par exemple, s'ils ne sont pas détenus depuis au moins deux ans). Enfin, le régime des sociétés mères peut venir en complément de celui de l'intégration fiscale, lorsqu'un groupe fiscalement intégré est entouré de filiales qui ne sont pas détenues à 95 % par la société mère.

C. L'ABROGATION POUR INCONSTITUTIONNALITÉ DE L'EXONÉRATION DE LA CONTRIBUTION DONT BÉNÉFICIENT LES GROUPES FISCALEMENT INTÉGRÉS

L'exonération de la contribution de 3 % sur les dividendes dont font l'objet les montants distribués entre sociétés d'un groupe fiscalement intégré, prévue au 1° du I de l'article 235 *ter* ZCA du CGI, a été contestée devant le Conseil d'État par une société, qui a introduit un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'instruction publiée au *Bulletin officiel des finances publiques*

(1) Article 63 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, tirant les conséquences de la décision X AG de la Cour de justice de l'Union européenne rendue le 12 juin 2014 (12 juin 2014, n° 40/13).

(BOFiP) le 2 mars 2016 et portant sur cette contribution, excipant une rupture d'égalité devant la loi fiscale et les charges publiques. Le Conseil d'État, par une décision du 27 juin 2016, a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) ⁽¹⁾.

Dans une décision rendue le 30 septembre 2016, le Conseil constitutionnel a estimé que le fait de réserver l'exonération de la contribution de 3 % aux seuls groupes fiscalement intégrés, alors que des sociétés satisfont par ailleurs à la condition de détention directe ou indirecte de 95 % du capital sans pour autant constituer de tels groupes, méconnaissait le principe d'égalité devant la loi. Il était, dès lors, contraire à la Constitution ⁽²⁾.

1. Une contribution sans lien avec le régime de l'intégration fiscale

À l'appui de son raisonnement, le Conseil constitutionnel a relevé que la contribution de 3 % prévue à l'article 235 *ter* ZCA du CGI est une imposition distincte de l'impôt sur les sociétés (nonobstant sa dénomination « *contribution additionnelle à l'IS* »).

Toutefois, l'exonération des montants distribués entre sociétés d'un groupe fiscalement intégrés repose uniquement sur un régime directement lié à l'IS, l'intégration fiscale. Ce régime sert à la détermination du redevable de l'IS au sein d'un groupe, en permettant une consolidation des résultats pour l'établissement du bénéfice finalement imposable et, par conséquent, du montant d'IS dû par le groupe dans son ensemble.

2. Une différence de traitement injustifiée

Dès lors, le Conseil constitutionnel a considéré que, au regard de la contribution de 3 %, les groupes fiscalement intégrés et les groupes qui ne peuvent opter pour un tel régime bien que satisfaisant à la condition de détention du capital sont placés dans une situation identique. Sont notamment concernées les sociétés qui ne sont pas établies en France et qui, par conséquent, ne sont pas soumises à l'IS. De telles sociétés, même si elles satisfont à la condition de détention du capital de leurs filiales, ne peuvent juridiquement relever du régime de l'intégration fiscale.

En conséquence, le fait de réserver l'exonération aux seuls groupes fiscalement intégrés emportait une différence de traitement ne reposant pas sur une différence de situation. Or, la différence de traitement ainsi constituée n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général. Le Conseil constitutionnel a en effet relevé que l'objectif de la contribution, bien que notamment justifiée lors de sa création

(1) Conseil d'État, 27 juin 2016, Société Layher SAS, n° 399506.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-571 QPC du 30 septembre 2016, Société Layher SAS [Exonération de la contribution de 3 % sur les montants distribués en faveur des sociétés d'un groupe fiscalement intégré].

par une dimension comportementale, était essentiellement financier⁽¹⁾. Or, un objectif financier ne saurait constituer, à lui seul, un motif d'intérêt général de nature à justifier une différence de traitement⁽²⁾.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a censuré l'exonération réservée aux montants distribués entre sociétés d'un groupe fiscalement intégré pour rupture d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

La date d'effet de cette abrogation de cette exonération a toutefois été fixée au 1^{er} janvier 2017, afin de laisser le temps au législateur d'adopter les mesures requises par la décision rendue⁽³⁾.

D. LA CONTESTATION DE LA CONTRIBUTION DE 3 % DEVANT LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Parallèlement au contentieux constitutionnel qui s'est conclu par la décision précédemment évoquée, la contribution de 3 % sur les montants distribués fait l'objet d'une contestation devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et d'une procédure d'infraction lancée par la Commission européenne. Dans les deux cas, est soulevée la non-conformité de la contribution à la directive n° 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

La France soutient que la contribution prévue à l'article 235 *ter* ZCA est conforme à la directive européenne.

S'agissant de la procédure d'infraction lancée par la Commission, a été posée la question de la conformité de l'exonération des groupes fiscalement intégrés avec la liberté d'établissement. L'extension de l'exonération à laquelle procède le présent article s'inscrit précisément dans le respect de cette liberté (*cf. infra*, II).

La CJUE a été saisie par le Conseil d'État d'une question préjudicielle, transmise le même jour que la question prioritaire de constitutionnalité, le 27 juin 2016⁽⁴⁾, consistant à demander à la Cour si :

(1) Une même imposition ne pouvant à la fois poursuivre de manière égale un objectif comportemental et un objectif de rendement. L'un des deux est nécessairement privilégié (voir notamment, pour une illustration de ce principe, la décision du Conseil constitutionnel sur les contributions pesant sur les boissons contenant du sucre et sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse (Conseil constitutionnel, décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012).

(2) Voir par exemple, Conseil constitutionnel, décision n° 2016-534 QPC du 14 avril 2016, Francine E. [Suppression des arrérages de la pension d'invalidité en cas d'activité professionnelle non salariée].

(3) Le Conseil constitutionnel a en effet considéré qu'il ne lui appartenait pas, par sa décision, d'assujettir à une imposition des personnes qui en avaient été exonérées par le législateur, ne disposant pas du même pouvoir d'appréciation que ce dernier.

(4) Conseil d'État, 27 juin 2016, Association française des entreprises privées, n° 399024.

– l'article 4 de la directive du 30 novembre 2011, relatif aux modalités d'imposition des bénéfices distribués à la société mère, s'oppose-t-il à une imposition telle que la contribution prévue à l'article 235 *ter* ZCA ? L'article 4 vise à éviter une double imposition : l'État membre de la société mère s'abstient d'imposer ces bénéfices ou, s'il les impose, autorise la société mère à déduire du montant de l'impôt la fraction d'impôt acquittée par la filiale au titre de ces bénéfices ;

– dans la négative, cette imposition doit-elle être regardée comme une retenue à la source, dont sont exonérés les bénéfices distribués par une filiale en application de l'article 5 de la directive ?

La question de la compatibilité de la contribution de 3 % avec les articles 4 et 5 de la directive relative au régime « mère-fille » ne concerne néanmoins pas le sujet du présent article. Ce dernier se limite en effet à la question du champ de l'exonération de contribution dès lors qu'est satisfaite la condition de détention du capital à hauteur d'au moins 95 % (pour mémoire, la condition de détention du capital prévue par la directive porte sur 10 %).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article s'inscrit dans le cadre de la décision du Conseil constitutionnel du 30 septembre 2016, dont il tire les conséquences.

Son **I** procède à une extension de l'exonération de la contribution de 3 % pour assurer le respect des principes d'égalité devant la loi fiscale et les charges publiques, en modifiant le 1° du I de l'article 235 *ter* ZCA du CGI.

Seront désormais exonérés les montants distribués entre sociétés dès lors que les conditions de détention du capital prévue dans le régime de l'intégration fiscale sont remplies, que ce régime soit applicable ou non.

Le **II** du présent article porte sur la date d'entrée en vigueur du I, et précise que l'extension de l'exonération à laquelle ce dernier procède s'appliquera aux montants distribués dont la mise en paiement interviendra à compter du 1^{er} janvier 2017.

A. L'EXTENSION DE L'EXONÉRATION AUX SOCIÉTÉS FRANÇAISES REMPLISSANT LES CONDITIONS DE L'INTÉGRATION FISCALE MAIS N'AYANT PAS OPTÉ POUR CE RÉGIME

L'exonération prévue pour les montants distribués entre sociétés d'un groupe fiscalement intégré, au sens des articles 223 A et 223 A *bis*, est maintenue. Cependant, le nouveau **a** du 1° du **I** de l'**article 235 *ter* ZCA** résultant du présent article, à la différence du 1° actuellement en vigueur, ne vise pas expressément les sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré, mais les sociétés qui remplissent les conditions pour constituer un tel groupe, qui sont notamment :

- la soumission à l’IS de toutes les sociétés du groupe ;
- la détention, directe ou indirecte, de 95 % du capital des filiales par la société mère.

Dès lors, **en plus de l’exonération existante, est ajoutée une exonération au bénéfice des sociétés qui pourraient former un groupe fiscalement intégré mais ont choisi de ne pas le faire.**

La décision du Conseil constitutionnel du 30 septembre 2016 précitée n’a pas statué sur ce point, ainsi qu’il ressort de son commentaire ⁽¹⁾. Néanmoins, cette question n’a pas été expressément tranchée dans la mesure où elle est recouverte par le motif d’inconstitutionnalité retenu sur le moyen tiré de la différence de traitement entre sociétés mères établies ou non en France, le Conseil ayant considéré que dès lors que les conditions de détention du capital sont remplies, les sociétés sont placées dans une situation identique, qu’elles relèvent ou non de l’intégration fiscale.

En tout état de cause, à supposer que la question tranchée par le Conseil doive être vue comme se limitant aux sociétés dans l’impossibilité de constituer un groupe fiscalement intégré, la solution consistant à étendre l’exonération à celles qui ont, volontairement, choisi de ne pas retenir ce régime, procède d’un souci de mise en conformité maximale de la contribution au texte constitutionnel. Dès lors, elle est opportune.

B. L’EXTENSION DE L’EXONÉRATION AUX SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES REMPLISSANT LA CONDITION DE DÉTENTION DE CAPITAL DU RÉGIME DE L’INTÉGRATION FISCALE

Le **b** nouveau du 1° du **I** de l’**article 235 ter ZCA**, quant à lui, s’inscrit directement dans la mise en conformité constitutionnelle découlant de la décision rendue le 30 septembre 2016.

Il étend l’exonération aux montants distribués à une société mère soumise à un impôt comparable à l’IS français, dès lors que cette société remplirait, si elle était établie en France, les conditions de l’exonération prévue au a, précédemment étudiées. Cela vise donc les sociétés qui, bien que dans l’impossibilité juridique de constituer un groupe fiscalement intégré, **détiennent au moins 95 % du capital de leurs filiales directement ou indirectement, par l’intermédiaire de sociétés** (qui doivent elles-mêmes remplir les conditions prévues au a).

Sont concernées :

(1) « Le Conseil n’a donc pas eu à examiner l’autre différence de traitement invoquée, qui résulte du choix, effectué par un groupe de sociétés, d’opter ou non pour le régime de l’intégration fiscale » (*Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2016-571 QPC du 30 septembre 2016 précitée, page 18*).

- les sociétés établies dans un État membre de l’Union européenne ;
- les sociétés établies dans un État tiers avec lequel la France a conclu une convention d’assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l’évasion fiscales.

L’inclusion dans l’exonération de sociétés établies dans des États tiers renforce la conformité du dispositif avec la Constitution. Limiter l’exonération aux seules sociétés établies au sein de l’Union européenne aurait, en effet, pu constituer une nouvelle rupture d’égalité avec les autres sociétés dans la mesure où le Conseil constitutionnel, dans sa décision, a fait référence aux « *sociétés étrangères* » et à la situation d’une société mère « *n’étant pas établie en France* »⁽¹⁾. Ce sont donc l’ensemble des sociétés non résidentes, et non uniquement les sociétés européennes, qu’a visées la décision du Conseil constitutionnel.

L’avant-dernier alinéa du 1^o, dans sa rédaction résultant du présent article, précise que les *a* et *b* nouveaux s’apprécient à la date de la mise en paiement des montants distribués, afin de s’assurer que les conditions prévues sont bien remplies.

C. L’EXCLUSION DU BÉNÉFICE DE L’EXONÉRATION DES SOCIÉTÉS ÉTABLIES DANS DES ÉTATS OU TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS

Le dernier alinéa du 1^o **exclut** le bénéfice **de l’exonération** lorsque la **société bénéficiaire** des montants distribués est établie dans un **État ou territoire non coopératif** au sens de l’article 238-0 A du CGI.

Aux termes de cet article, sont considérés comme non coopératifs les États ou territoires :

- non membres de l’Union européenne ;
- qui ont fait, de la part de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l’objet d’un examen au regard de la transparence et de l’échange d’informations en matière fiscale ;
- qui n’ont pas conclu avec la France une convention d’assistance administrative permettant l’échange des renseignements nécessaires à l’application de la législation fiscale, ou qui ont conclu une telle convention dont les stipulations ou la mise en œuvre n’ont pas permis à l’administration fiscale d’avoir les renseignements nécessaires à l’application de la législation fiscale française ;
- et qui n’ont pas non plus conclu une telle convention avec au moins douze États ou territoires.

(1) Conseil constitutionnel, décision du 30 septembre 2016 précitée, paragraphe n° 7.

Les États et territoires non coopératifs figurent dans une liste arrêtée par les ministres chargés de l'économie et du budget et mise à jour au 1^{er} janvier de chaque année.

Est toutefois prévue une **clause de sauvegarde** en vertu de laquelle les montants distribués à une société établie dans un État ou territoire non coopératif pourront être exonérés de la contribution de 3 %, s'il est démontré que les opérations de la société bénéficiaire des distributions correspondent à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet, ni pour effet de permettre la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire aux fins de fraude fiscale. C'est à la société distributrice, non à la société établie dans l'État ou le territoire non coopératif, qu'il appartient de faire cette démonstration (ce qui est logique dans la mesure où c'est la société distributrice qui est redevable de la contribution).

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

A. UN COÛT BUDGÉTAIRE D'AU MOINS 250 MILLIONS D'EUROS PAR AN À COMPTER DE 2017

L'extension de l'exonération de la contribution de 3 % sur les dividendes devrait entraîner pour le budget de l'État une **perte de recettes de 250 millions d'euros** par an, à compter de l'exercice 2017, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

PERTE DE RECETTES ENTRAÎNÉE PAR L'EXTENSION DE L'EXONÉRATION

(en millions d'euros)

Année	2017	2018	2019
Perte de recettes	250	250	250

Source : évaluation préalable.

Cette perte de recettes doit être rapprochée du produit de la contribution de 3 % sur les dividendes, établi à 2,15 milliards d'euros en 2015. L'extension de l'exonération réduira de 11,6 % le produit de cette contribution.

La perte de recettes se partage entre les dividendes distribués par des sociétés françaises à leur société mère établie dans un autre État membre de l'Union européenne (à hauteur de 60 %) et les dividendes distribués entre sociétés françaises qui ont choisi de ne pas opter pour le régime de l'intégration fiscale (à hauteur de 40 %). Le tableau suivant dresse la synthèse de ces données, qui permettent d'établir le coût estimé de la mesure.

VOLUME DES MONTANTS CONCERNÉS PAR L'EXTENSION DE L'EXONÉRATION

(en millions d'euros)

Catégorie	Montants distribués	Montant de la contribution de 3 %
Distributions de dividendes à des sociétés mères établies dans l'UE ⁽¹⁾	5 000	150
Distribution de dividendes à des sociétés françaises n'ayant pas opté pour l'intégration fiscale	3 000	100
Total	8 000	250

(1) Hors sociétés fiscalement intégrés.

Source : *évaluation préalable*.

Il est possible que le coût se révèle finalement supérieur à cette estimation, qui ne prend en compte, s'agissant des sociétés établies hors de France, que celles domiciliées dans un État membre de l'Union européenne. Or, le nouveau *b* du 1° de l'article 235 *ter* ZCA issu du présent article ne se limite pas à l'Union européenne, ainsi qu'il a été vu, mais porte sur le monde entier. Néanmoins, l'estimation réalisée donne un ordre d'idée relativement précis de l'ampleur de la perte de recettes à laquelle le budget de l'État sera confronté à partir de 2017.

D'après les informations obtenues par la Rapporteuse générale, cette perte de recettes n'a pas, à ce stade de son examen, été prise en compte dans le projet de loi de finances pour 2017. Une modification de ce dernier, lors de son examen en nouvelle lecture, semble donc nécessaire pour tirer les conséquences du coût du présent article, qui dégrade la trajectoire des finances publiques actuellement retenue.

B. LA PERTINENCE DE LA SOLUTION RETENUE PAR LE GOUVERNEMENT

L'extension de l'exonération de la contribution sur les montants distribués procède d'une mise en conformité avec la Constitution et allégera de 250 millions d'euros la charge fiscale supportée jusque-là par les sociétés concernées par l'exonération étendue.

Pourrait être avancé l'argument tiré de ce que la rupture d'égalité devant la loi fiscale et les charges publiques aurait pu être différemment résorbée, au moyen d'une suppression pure et simple de l'exonération prévue au 1° de l'article 235 *ter* ZCA. Une telle mesure, plaçant les sociétés sur un pied d'égalité nonobstant leur régime fiscal, aurait permis un accroissement substantiel des recettes pour l'État, à hauteur de 3,5 milliards d'euros (ainsi qu'il ressort de l'évaluation préalable).

Cependant, cette hausse de recettes se traduirait inévitablement par un alourdissement équivalent de la charge fiscale des entreprises jusque-là exonérées, compromettant leur compétitivité.

Un tel geste s'inscrirait en outre à contre-courant des mesures récemment adoptées ou prévues, comme la suppression à compter de 2016 de la contribution exceptionnelle sur l'IS de 10,7 %, prévue à l'article 235 *ter* ZAA, ou la baisse progressive du taux de l'IS ⁽¹⁾.

Par ailleurs, une suppression de l'exonération touchant les montants distribués entre sociétés d'un groupe fiscalement intégré conduirait à mettre en place une sorte de double imposition, remettant en question le principe même de l'intégration fiscale qui est de neutraliser tout phénomène de ce type :

– imposition de la société distributrice sur les montants distribués à la société mère, au titre de la contribution de 3 % ;

– imposition de la société mère sur le résultat de l'ensemble du groupe.

Enfin, la suppression pure et simple de l'exonération existante aboutirait à imposer des opérations purement internes aux groupes consistant en de simples réallocations de dividendes, et non des actions de désinvestissement.

*

* *

La commission adopte l'article 31 sans modification.

*

* *

Après l'article 31

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF 175, CF 176 et CF 177 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le Président de la République s'était engagé à prolonger le suramortissement jusqu'à la fin de l'année 2017. L'amendement CF 175 proroge la déduction en faveur de l'investissement jusqu'au 31 décembre 2017, au lieu du 14 avril 2017.

Les amendements CF 176 et CF 177 participent du même esprit, toujours en lien avec des engagements du Président de la République.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission rejette successivement les trois amendements.

*

* *

(1) Prévus à l'article 6 du projet de loi de finances pour 2017, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4061.

Article additionnel après l'article 31

Exclusion des indemnités compensatoires de handicap naturel de l'assiette du régime de micro-entreprise agricole

La commission discute de l'amendement CF 206 de M. Joël Giraud.

M. Jérôme Lambert. La loi de finances rectificative de 2015 a substitué au régime fiscal du forfait, réservé aux petites exploitations, celui de la micro-entreprise agricole, dit « régime du micro-bénéfice agricole » (micro-BA). Celui-ci suscite de sérieuses inquiétudes parmi les agriculteurs situés dans les zones agricoles défavorisées, notamment en montagne.

Dans ces zones, les exploitants perçoivent des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN) destinées à compenser les difficultés structurelles auxquelles ils sont confrontés, afin de maintenir une activité économique souvent essentielle. Ces aides permettent d'atténuer considérablement les surcoûts de production inhérents à ces territoires par rapport aux zones de plaine. Au plan fiscal, pourtant, elles sont assimilées à des recettes d'exploitation et retenues, à ce titre, dans l'assiette imposable au micro-BA.

Le régime du micro-BA ne doit pas être préjudiciable à ces exploitations fragiles. C'est pourquoi l'amendement a pour objet de sortir les ICHN du bénéfice imposable au micro-BA.

Mme la Rapporteuse générale. Avis très favorable.

M. François André. Le micro-BA prévoit une exonération à hauteur de 87 %. Le nouveau forfait tient déjà compte de toute une série de charges qu'ont les exploitations agricoles concernées. On peut donc considérer que cette exonération à hauteur de 87 % intègre déjà les aides. Revenir sur une aide en particulier nous obligerait peut-être à soumettre d'autres aides au même questionnement et, du coup, à revoir ce taux de 87 % pour le réduire, au regard des modifications que nous aurions apportées.

Voilà pourquoi le secrétaire d'État avait émis un avis négatif, auquel je souscris. Je vous invite à attendre quelques années après l'entrée en vigueur de ce nouveau micro-BA pour voir si des adaptations sont nécessaires.

Mme la Rapporteuse générale. Je suis souvent d'accord avec François André, mais en l'occurrence, je ne le suis pas.

L'abattement s'applique à tous les agriculteurs, que leur exploitation souffre ou non d'un handicap naturel. La recette après abattement de 87 % n'est pas la même selon que vous êtes en zone de montagne ou sur des causses. Aussi, j'estime que la proposition de Jérôme Lambert de ne pas prendre en compte l'ICHN est bienvenue.

M. Jean-Claude Buisine. Je confirme que le régime de micro-BA concerne toutes les exploitations agricoles, quels que soient les avantages ou les inconvénients. Aujourd'hui, celles qui bénéficient de l'ICHN sont pénalisées par rapport aux autres. Je connais le problème pour les zones humides le long du littoral français, où les exploitants agricoles rencontrent d'énormes difficultés. On ne peut pas appliquer le même régime fiscal aux uns et aux autres. Il doit y avoir une différence de traitement. Pour cette raison, je soutiens l'amendement.

La commission adopte l'amendement CF 206 (amendement 272).

*

* *

Après l'article 31

Elle est saisie de l'amendement CF 47 de Mme Marie-Hélène Fabre.

Mme Marie-Hélène Fabre. La pratique de l'œnotourisme est un appoint non négligeable pour les viticulteurs, mais les seuils fiscaux, très vite atteints, de 30 % et 50 000 euros de recettes agricoles constituent un obstacle à son développement. L'amendement vise à relever le seuil de rattachement des activités accessoires, pour les porter à 50 % des recettes agricoles et à 100 000 euros.

Mme la Rapporteuse générale. Cet amendement a été rejeté l'an dernier ainsi qu'en première lecture du projet de loi de finances ; il n'avait pas non plus été retenu par la mission d'information sur la fiscalité agricole, conduite par notre collègue François André. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF 45 de Mme Marie-Hélène Fabre.

Mme Marie-Hélène Fabre. Sans déroger aux règles fiscales de comptabilisation des stocks, il est proposé de mettre en place une réserve de précaution, simple et efficace, guidée par la volonté de pérenniser les entreprises viticoles. Cette réserve, déterminée par un volume de stocks de vins, est destinée à couvrir la survenance de tout aléa impactant l'exploitation viticole et à encourager les investissements de l'exploitant.

Il s'agit d'un dispositif d'accompagnement, dans la mesure où l'on sait que le Fonds des calamités agricoles ne peut pas subvenir à tous les risques. C'est un premier pas dans le cadre des assurances « socles » qui sont en discussion au niveau européen.

Mme la Rapporteuse générale. Cet amendement vise à favoriser un secteur plutôt qu'un autre, en l'occurrence la viticulture. Je crains qu'un tel dispositif ne soit pas compatible avec le droit européen. Avis défavorable.

M. François André. De mon point de vue, l'amendement est satisfait par les règles d'assouplissement de la déduction pour aléas, que nous avons adoptées l'an dernier et qui s'appliquent à l'ensemble de l'agriculture.

La commission rejette l'amendement.

Elle passe à l'amendement CF 48 de Mme Marie-Hélène Fabre.

Mme Marie-Hélène Fabre. Il s'agit de réduire à trois ans le délai minimal d'option, actuellement fixé à cinq ans. Compte tenu de la variabilité du revenu agricole, cette réduction de deux ans permettrait aux exploitants d'avoir une réactivité plus importante.

Mme la Rapporteuse générale. Notre collègue François André avait donné un avis contraire dans son rapport d'information. Avis défavorable.

M. François André. Nous avons longuement débattu de cette question dans le cadre de la mission d'information. Un délai trop court risque d'entraîner un changement permanent de régime par souci d'optimisation. Cinq ans nous semblent être le bon délai minimum pour éviter ce type de risque.

Mme Marie-Hélène Fabre. Quand un agriculteur s'engage sur cinq ans, il ne peut modifier la durée qu'au bout de ces cinq ans, voire plus puisqu'il y a une reconduction tacite. En offrant à l'agriculteur la possibilité de réduire ce délai parce que sa situation économique a évolué, sa réactivité sera plus importante et il pourra s'organiser différemment sur le plan économique.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article additionnel après l'article 31

Évaluation comptable des immobilisations vivantes des exploitations agricoles soumises à l'impôt sur les sociétés

Elle examine ensuite l'amendement CF 46 de Mme Marie-Hélène Fabre.

Mme Marie-Hélène Fabre. Cet amendement vise à faire une évaluation en stocks des immobilisations vivantes. Il est parfois compliqué à la fois de compter le nombre de poules, de vaches, de cochons, et de les intégrer dans la comptabilité.

M. François André. Je soutiens cet amendement. Nous n'avions pas abordé cette question dans le cadre de la mission d'information sur la fiscalité agricole, parce que nous nous étions penchés exclusivement sur l'impôt sur le revenu agricole, pas sur l'impôt sur les sociétés (IS).

Cet amendement concerne l'évaluation comptable, dans le cadre de l'IS, des immobilisations vivantes : les vaches laitières, les poules pondeuses, les truies reproductrices *etc.* Aujourd'hui, cette comptabilisation des immobilisations est extrêmement lourde, complexe et coûteuse, car elle demande un travail comptable envers les prestataires, qui se traduit par une charge financière pour les exploitants. Ce qui est proposé ici, uniquement pour les exploitants ayant opté pour l'IS, c'est de permettre une évaluation en stocks des immobilisations vivantes.

Mme la Rapporteuse générale. Sagesse.

La commission adopte l'amendement CF 46 (amendement 273).

*

* *

Après l'article 31

Puis elle est saisie de l'amendement CF 220 de M. Marc Le Fur.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement contribue à clarifier les conditions d'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés. Il précise que la prise en compte de la somme des chiffres d'affaires de chacune des sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré ne vaut que pour l'application du taux réduit à la société mère de ce groupe.

Mme la Rapporteuse générale. Cet amendement est déjà satisfait par le droit en vigueur.

L'amendement est retiré.

La commission en arrive à l'amendement CF 247 de Mme Monique Rabin.

Mme Monique Rabin. Mon amendement concerne le mécénat d'entreprise, l'objectif étant de permettre aux très petites entreprises (TPE) de réaliser leur envie de soutenir des associations.

J'ai entendu ce qui m'a été dit dernièrement sur le coût de l'amendement que j'avais déjà déposé. Je propose donc de passer de 5 % à 4 % pour les très grandes entreprises afin de pouvoir offrir cette possibilité aux petites entreprises. J'avais demandé une évaluation précise, par tranches d'entreprises. Comme je n'ai pas pu l'obtenir, j'ai fait ma « cuisine » personnelle. Je pense, par exemple, au plombier qui veut soutenir une association de parents d'élèves, un centre de vacances ou un hébergement d'urgence. Il atteint très rapidement la limite de 60 %.

Mme la Rapporteuse générale. Tout le monde comprend l'intention. Le problème, c'est qu'en abaissant le seuil pour les grandes entreprises, qui représentent avec les entreprises de taille intermédiaire 60 % des dons, on risque de faire diminuer le niveau global des dons.

M. le président Gilles Carrez. Je vous propose de redéposer cet amendement en vue de la réunion de l'article 88, car nous n'avons pas encore obtenu la distribution des dépenses de mécénat par taille d'entreprise.

M. Pascal Cherki. Ce sont avant tout les grandes villes qui profitent du mécénat des grandes entreprises. Il serait bon que les PME et les TPE puissent également faire bénéficier de leurs dons les territoires ruraux ou périurbains ; il y a là un enjeu de lien social. Il faut trouver rapidement un juste calibrage.

L'amendement CF 247 est retiré.

*

* *

Article 32

Mise en conformité des sanctions en cas de non déclaration d'actifs à l'étranger

Le présent article tire les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel rendue le 22 juillet 2016 sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ⁽¹⁾. Le Conseil a, en effet, déclaré contraire à la Constitution une amende proportionnelle qui se monte à 5 % des sommes déposées sur un compte ouvert à l'étranger non déclaré à l'administration fiscale et qui est due lorsque le total des comptes non déclarés est égal ou supérieur à 50 000 euros.

Les effets de cette décision s'étendant à deux autres amendes proportionnelles, visant les trusts ou les contrats d'assurance vie ouverts à l'étranger non déclarés, le présent article prévoit de supprimer l'ensemble de ces amendes proportionnelles au profit d'une **majoration de 80 % des droits liés aux rectifications** opérées sur la base des sommes ainsi réintégrées dans le champ de l'impôt.

En liant l'application de la sanction à une rectification de l'impôt dû, le présent dispositif répond donc au motif d'inconstitutionnalité soulevé par le Conseil constitutionnel dans sa décision, celui-ci ayant en effet relevé que l'amende proportionnelle visée constituait une peine manifestement disproportionnée dans la mesure où elle pouvait s'appliquer y compris dans

(1) *Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016*, M. Gilbert B. [Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II].

l'éventualité où les sommes non déclarées n'ont pas été soustraites frauduleusement à l'impôt.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES D'ACTIFS LOCALISÉS À L'ÉTRANGER

1. Les comptes ouverts à l'étranger non déclarés

L'obligation de déclarer les comptes ouverts à l'étranger résulte de l'article 1649 A du code général des impôts (CGI). Dans une rédaction issue de l'article 2 de la loi de finances pour 1990⁽¹⁾, non modifiée depuis cette date, cet article prévoit que les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliés ou établies en France, sont tenues de déclarer, **en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats**, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger.

Cette obligation déclarative découle du constat selon lequel ces contrats sont, dans de nombreux cas, des moyens privilégiés pour organiser l'évasion et la fraude fiscale.

Conformément aux articles 344 A et B de l'annexe III du CGI, la déclaration fait état des coordonnées du titulaire et les données d'identification du compte et de l'organisme gestionnaire pour chaque compte soumis à l'obligation de déclaration.

Selon l'article 2 de la loi de finances pour 1990 précitée, **les sommes transférées sur ces comptes ou issues de ces comptes non déclarés sont en outre présumées, sauf preuve du contraire, constituer des revenus imposables.**

2. Les contrats d'assurance vie non déclarés

L'article 1649 AA du CGI, dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 1999⁽²⁾, prévoit par ailleurs que les contrats de capitalisation et autres contrats d'assurance vie de même nature ouverts auprès d'organismes étrangers doivent faire l'objet, par leurs souscripteurs, d'une déclaration jointe à la déclaration annuelle de revenus.

Cette déclaration mentionne les références des contrats, la date d'effet et la durée de ces contrats, les opérations de remboursement et de versement des primes effectuées au cours de l'année précédente et la valeur de rachat ou le montant du capital garanti au 1^{er} janvier de l'année de déclaration.

(1) Loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990.

(2) Article 37 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

L'article 14 de la première loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾ a en outre complété ce dispositif afin d'indiquer que les versements faits à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de ces contrats non déclarés « *constituent, sauf preuve du contraire, des revenus imposables* ».

L'article 344 C de l'annexe II du CGI précise que cette déclaration doit être établie sur papier libre, en indiquant les coordonnées du souscripteur et celle de l'organisme gestionnaire.

3. Les trusts

L'article 1649 AB, dans sa rédaction issue de l'article 14 de la première loi de finances rectificative pour 2011 ⁽²⁾, prévoit enfin que l'administrateur d'un trust dont le constituant ou l'un au moins des bénéficiaires a son domicile fiscal en France ou qui comprend un bien ou un droit qui y est situé est tenu d'en **déclarer la constitution, le nom du constituant et des bénéficiaires, la modification ou l'extinction ainsi que le contenu de ses termes.**

Le régime juridique des trusts

Le régime applicable aux trusts a été fixé par l'article 14 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 précitée.

Codifié à l'article 792-0 bis du CGI, cet article prévoit qu'on « *entend par trust l'ensemble des relations juridiques créées dans le droit d'un État autre que la France par une personne qui a la qualité de constituant en vue d'y placer des biens ou droits, sous le contrôle d'un administrateur, dans l'intérêt d'un ou de plusieurs bénéficiaires pour la réalisation d'un objectif déterminé* ».

Comme l'a rappelé le Rapporteur général dans son commentaire de cet article, l'utilisation du trust remonterait, selon certaines sources, au souci exprimé par les chevaliers anglais partis en croisade d'organiser la gestion de leur patrimoine. Inspiré d'une institution de droit islamique, le *waqf*, cette forme juridique serait par ailleurs un héritage du droit romain.

Le trust n'est pas une entité juridique et il n'a pas de personnalité morale ; il ne s'agit pas non plus d'un contrat dans la mesure où il ne suppose pas d'acceptation du bénéficiaire.

En pratique, le trust est fréquemment utilisé dans le monde anglo-saxon à des fins fiscales mais aussi pour organiser la transmission d'un patrimoine.

Avant la définition posée par l'article 14 précité, qui n'entend **encadrer, d'un point de vue fiscal, que les conséquences en droit interne de trusts constitués à l'étranger**, la notion de trust n'était pas définie ; la fiducie, créée en 2007 et inspirée du trust, est, d'un point de vue juridique, un contrat accepté par le bénéficiaire.

(1) Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

(2) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

L'article 11 de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière ⁽¹⁾ a en outre entendu **renforcer la transparence de ces trusts en créant un registre public des trusts** recensant l'ensemble des trusts déclarés.

Compte tenu des informations personnelles collectées et des modalités selon lesquelles ce registre public était consultable, fixées par voie réglementaire, le Conseil constitutionnel a censuré le principe de ce registre public ⁽²⁾.

Le registre public des trusts

L'article 1649 AB du CGI, dans sa rédaction modifiée par l'article 11 de la loi du 6 décembre 2013 précitée – cette modification étant issue de l'adoption d'un amendement de M. Eric Alauzet –, prévoyait qu'il « *est institué un registre public des trusts. Il recense nécessairement les trusts déclarés, le nom de l'administrateur, le nom du constituant, le nom des bénéficiaires et la date de constitution du trust* ».

La rédaction prévoyait ensuite que « *ce registre est placé sous la responsabilité du ministre chargé de l'économie et des finances* » et que « *les modalités de consultation du registre sont précisées par décret en Conseil d'État* ».

Sur cette base législative, le décret d'application n° 2016-567 du 10 mai 2016 a prévu que les informations du registre seraient transmissibles à toute personne en faisant la demande par voie électronique.

Dans sa décision du 21 octobre 2016 rendue sur une question prioritaire de constitutionnalité ⁽³⁾, le **Conseil constitutionnel a censuré le registre public des trusts**, considérant que la publicité de ces informations portait une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée.

Cette censure ne s'est toutefois pas étendue aux dispositions selon lesquelles le registre est placé sous la responsabilité du ministre chargé de l'économie et des finances, ni à celles indiquant que les modalités de consultation du registre sont précisées par décret en Conseil d'État.

En l'état, la lecture de l'article 1649 AB du CGI est donc juridiquement peu cohérente. Le présent dispositif ne conduit pas à rectifier ce point.

B. LES SANCTIONS APPLICABLES EN CAS DE DÉFAUT DE DÉCLARATION

Les sanctions applicables en cas défaut de déclaration d'actifs à l'étranger reposent sur trois piliers :

– les amendes forfaitaires sanctionnant uniquement le défaut de déclaration ;

(1) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière.

(2) Voir l'encadré ci-dessous.

(3) Décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, Mme Helen S. [Registre public des trusts].

– les amendes proportionnelles sanctionnant uniquement le défaut de déclaration mais lorsque les sommes non déclarées sont très significatives ;

– les majorations de droit commun applicables dès lors que la réintégration de ces sommes dans le champ de l'impôt donne lieu à une rectification de l'impôt dû.

1. Les amendes forfaitaires en cas de défaut de déclaration

a. Les comptes ouverts à l'étranger non déclarés

En application du IV de l'article 1736 du CGI, dans une rédaction issue de la loi de finances pour 1990 légèrement modifiée pour ajuster les montants, les infractions à la **seule obligation de déclarer** les comptes ouverts à l'étranger sont passibles d'une **amende forfaitaire de 1 500 euros par compte non déclaré**.

Ce montant est porté à 10 000 euros par compte lorsque l'obligation déclarative concerne un État ou un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires.

L'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 a en outre procédé, dans le code monétaire et financier, à une codification miroir des dispositions du CGI, qui n'ont toutefois pas été ajustées par la suite en fonction des évolutions ultérieures de ce dernier code.

L'article L. 152-5 du code monétaire et financier prévoit donc actuellement que les infractions à cette obligation déclarative sont passibles d'une amende de 750 euros par compte non déclaré. Dans le cadre de la décision du 22 juillet 2016 précitée, le Conseil constitutionnel a été saisi de la question de la constitutionnalité du cumul possible des amendes forfaitaires prévues dans les deux codes, mais celui-ci ne s'est pas prononcé sur ce grief. Cette disposition du code monétaire et financier méritera certainement d'être mise en cohérence avec le CGI au cours du débat parlementaire.

b. Les contrats d'assurance vie ouverts à l'étranger non déclarés

L'article 1766 du CGI prévoit par ailleurs les amendes forfaitaires applicables en cas de défaut de déclaration d'un contrat d'assurance vie ouvert à l'étranger et non déclaré, à savoir une **amende de 1 500 euros par contrat non déclaré**.

Cette amende est également portée à 10 000 euros lorsque la déclaration concerne un État n'ayant pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale permettant l'accès aux renseignements bancaires.

c. Les trusts non déclarés

Conformément à l'article 1736 du CGI dans sa rédaction issue de l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2011 précitée, le défaut de déclaration d'un trust est passible d'une amende forfaitaire de 10 000 euros.

Cette amende forfaitaire a été portée à 20 000 euros par l'article 12 de la loi du 6 décembre 2013 précitée.

2. Les amendes proportionnelles en cas de défaut de déclaration

L'article 14 de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012⁽¹⁾ a entendu renforcer les sanctions applicables en cas de défaut de déclaration d'actifs détenus à l'étranger.

À cette fin, cet article 14 a complété chacun des dispositifs mentionnés ci-dessus en adjoignant à l'amende forfaitaire en vigueur une amende proportionnelle aux montants non déclarés lorsque ces montants peuvent être considérées comme très significatifs :

– s'agissant des **comptes non déclarés**, cet article 14 a complété le dispositif en vigueur en prévoyant que, lorsque le total des soldes créditeurs du ou des comptes non déclarés est égal ou supérieur à 50 000 euros au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite, l'amende est égale, par compte non déclaré, à **5 % du solde créditeur de ce compte**, sans pouvoir être inférieure aux montants forfaitaires mentionnés ci-dessus.

– s'agissant des **contrats d'assurance vie** non déclaré, cet article 14 a également complété le dispositif en vigueur en prévoyant que, lorsque la valeur totale des contrats non déclarés est égal ou supérieur à 50 000 euros au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite, l'amende est égale, par contrat non déclaré, à **5 % de la valeur de ce contrat**, sans pouvoir être inférieure aux montants forfaitaires mentionnés ci-dessus.

S'agissant par ailleurs des **trusts**, le principe d'une amende proportionnelle égale à 5 % des biens ou droits placés dans le trust ainsi que des produits qui y sont capitalisés a été prévue par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2011 précitée, en même temps que l'amende forfaitaire de 10 000 euros à laquelle l'amende proportionnelle ne peut, en tout état de cause, être inférieure.

Ces amendes applicables aux trusts non déclarés ont été portées à 20 000 euros par trust non déclaré ou, si ce montant est plus élevé, à 12 % des biens du trust non déclaré par l'article 12 de la loi du 6 décembre 2013 précitée.

(1) Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

3. Les majorations de droit commun en cas de rectification de l'impôt dû

Dans l'éventualité où les sommes présentes sur les comptes, les contrats d'assurance vie ou les trusts non déclarés auraient dû être soumises à l'impôt sur le revenu, l'administration fiscale est fondée à opérer des rectifications visant à percevoir l'impôt exigible à raison de ces sommes.

Dans ce cas, outre les amendes forfaitaires ou proportionnelles mentionnées ci-dessus, les majorations de droit commun viennent s'appliquer au montant des rectifications opérées sur la base des sommes ainsi portées à la connaissance de l'administration fiscale :

– les **majorations de retard** de 10 % en l'absence de mise en demeure ou de 80 % en cas de découvert d'une activité occulte (article 1728 du CGI) ;

– les **majorations applicables en cas d'inexactitudes ou d'omissions** dans la déclaration de revenu, s'élevant à 40 % en cas de manquement délibéré, de 80 % en cas d'abus de droit, de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat (article 1729 du CGI) ;

– conformément à l'article 1758 du CGI, les sommes transférées vers ces comptes ou contrats non déclarés, qui sont réputées constituer des revenus imposables, font l'objet d'une **majoration spécifique de 40 %** du montant rectifié exigible au titre de ces sommes.

C. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 22 JUILLET 2016

1. Une décision portant sur le défaut de déclaration d'un compte ouvert à l'étranger non déclaré

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'État portant sur la conformité à la Constitution de l'amende proportionnelle applicable aux comptes ouverts à l'étranger non déclarés, le Conseil constitutionnel a indiqué, dans le paragraphe 7 de cette décision, que « *l'amende prévue par les dispositions contestées, qui réprime l'absence de déclaration annuelle des comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, est fixée en pourcentage du solde des comptes dès lors que le total de ces soldes excède 50 000 euros au 31 décembre de l'année. Cette amende est encourue même dans l'hypothèse où les sommes figurant sur ces comptes n'ont pas été soustraites frauduleusement à l'impôt. En prévoyant une amende proportionnelle pour un simple manquement à une obligation déclarative, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer* ».

La décision ne porte donc que sur l'amende proportionnelle, sans viser les amendes forfaitaires ; selon le paragraphe 7 mentionné ci-dessus, la déclaration d'inconstitutionnalité est motivée à titre principal par le fait que cette amende proportionnelle peut s'appliquer y compris lorsque les sommes déposées sur les comptes non déclarés n'ont pas été soustraites à l'impôt.

Comme le rappelle le commentaire de cette décision, « *la soustraction à l'impôt des sommes présentes sur de tels comptes donne lieu au rehaussement des revenus imposables et, par voie de conséquence, à des impositions supplémentaires, assorties des intérêts de retard et, éventuellement, à des pénalités prévues à l'article 1729 du CGI. Compte tenu de la présomption de revenus imposables qui pèse sur de telles sommes en vertu de l'article 1649 A du CGI, c'est au contribuable qu'il revient d'apporter la preuve qu'elles n'ont pas été soustraites à l'établissement de l'impôt* ».

En conclusion, le commentaire relève que « *l'amende contestée dans la décision commentée a vocation à réprimer une omission objective. Elle est appliquée indépendamment du caractère intentionnel de l'omission. Autant une sanction proportionnelle est appropriée s'agissant d'un manquement consistant à soustraire tout ou partie de l'assiette de l'impôt, autant une sanction proportionnelle non plafonnée applicable à une obligation déclarative est habituellement jugée disproportionnée par le Conseil constitutionnel* ».

En conséquence de cette analyse, le Conseil constitutionnel a prononcé une censure à effet immédiat, applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de sa décision ou pour lesquelles une réclamation peut encore être formée.

Cette décision à effet immédiat se justifie, selon le commentaire précité, par le fait que le défaut de déclaration pourra, malgré la suppression de l'amende proportionnelle, être puni des amendes forfaitaires mentionnées précédemment, non censurées par le Conseil constitutionnel, ce qui était l'état du droit avant la loi de finances rectificative pour 2012 précitée.

2. Les conséquences de la décision du 22 juillet 2016

Compte tenu des arguments avancés par le Conseil constitutionnel à l'appui de sa décision, les deux amendes proportionnelles similaires prévues en cas de défaut de déclaration de contrat d'assurance vie ou d'un trust constitués à l'étranger encourent les mêmes risques de censure du Conseil constitutionnel.

Il est donc nécessaire d'en prévoir également l'ajustement, ce que prévoit le présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé prévoit de supprimer les amendes proportionnelles actuellement en vigueur en cas de défaut de déclaration d'un **contrat d'assurance vie** ou d'un **trust constitués à l'étranger**, sachant que celle applicable aux comptes ouverts à l'étranger non déclarés, objet de la censure du Conseil constitutionnel, a de fait disparu du droit applicable.

À la place, le présent dispositif prévoit une **majoration de 80 % des droits exigibles en cas de rectification de l'impôt dû** en raison de l'absence de déclaration d'un compte, d'un contrat d'assurance vie ou d'un trust constitués à l'étranger.

Ce dispositif répond donc directement au motif soulevé par le Conseil constitutionnel à l'appui de sa censure, à savoir que l'amende proportionnelle est manifestement disproportionnée en ce qu'elle est susceptible de s'appliquer à des montants qui n'ont pas été nécessairement soustraits frauduleusement à l'impôt.

En prévoyant une majoration spécifique des droits exigibles en cas de rectification, le présent dispositif lie en effet explicitement l'application de la majoration au fait que ces sommes auraient dû faire l'objet d'une imposition particulière et donc, implicitement, au fait que ces sommes ont été soustraites frauduleusement à l'impôt.

A. UNE MAJORATION DE 80 % DES DROITS DUS EN CAS DE RECTIFICATION

Les **alinéas 2 à 8** du présent article prévoient qu'une majoration de 80 % s'appliquera aux droits dus en cas de rectification du fait :

– des sommes figurant sur un compte ouvert à l'étranger non déclaré, et qui auraient dû l'être en application de l'article 1649 A précité.

En tout état de cause, le montant de cette majoration ne pourra être inférieur aux montants des amendes forfaitaires applicables, soit 1 500 euros par compte ou 10 000 euros lorsque l'obligation déclarative concerne un État ou un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires ;

– des sommes figurant sur un contrat de capitalisation ou contrat d'assurance vie de même nature souscrit à l'étranger, dont la déclaration aurait dû être réalisée en application de l'article 1649 AA du CGI précité.

De même, le montant de la majoration ne saurait être inférieur aux montants de l'amende forfaitaire applicable mentionnée précédemment (soit 1 500 euros ou 10 000 euros dans les mêmes circonstances que pour les comptes non déclarés) ;

– des biens ou droits figurant dans un trust dont la déclaration est obligatoire en application de l'article 1649 AB du CGI précité.

La majoration ne saurait également être inférieure aux montants de l'amende forfaitaire applicable en cas de non déclaration d'un trust, soit 20 000 euros.

B. L'ARTICULATION AVEC LES AUTRES AMENDES OU MAJORATIONS

Le présent dispositif prévoit que la présente majoration spécifique de 80 % est exclusive de l'application des majorations de droit commun applicables :

– en cas de défaut de production dans les délais prescrits d'une déclaration ou d'un acte comportant des éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt (article 1728 du CGI) ;

– en cas d'inexactitudes ou d'omissions dans une déclaration ou un acte comportant de tels éléments (article 1729 du CGI).

Elle ne saurait par ailleurs se cumuler avec la majoration spécifique de 40 % applicable aux versements faits par l'intermédiaire des comptes ou contrats non déclarés, ni avec les amendes forfaitaires mentionnées précédemment.

Au total, en cas d'absence de déclaration de ces comptes, contrats ou trusts ouverts à l'étranger et non déclarés, deux dispositifs distincts seront amenés à s'appliquer :

– une amende forfaitaire de 1 500, 10 000 ou 20 000 euros viendra, selon les cas mentionnés précédemment, **sanctionner uniquement le défaut de déclaration de ces actifs** ;

– une majoration de 80 % des droits dus lorsque les sommes présentes sur ces comptes, contrats ou trust entraînent une rectification de l'impôt dû, viendra **sanctionner plus lourdement le redevable qui, en ne déclarant pas ces sommes, s'est frauduleusement soustrait au paiement de l'impôt.**

*

* *

La commission adopte l'article 32 sans modification.

*

* *

Article 33

Placement sous RGEC de diverses dispositions fiscales

Le présent article met en conformité avec le droit européen plusieurs dispositifs fiscaux, en les soumettant au respect des textes européens ou en procédant à des actualisations ou des corrections de références.

Il n'a aucun impact budgétaire.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le présent article procède à la mise en conformité de plusieurs dispositifs fiscaux avec les règles européennes applicables au regard des exigences liées au marché intérieur :

- les taux réduits de taxe sur les salaires dans les départements d'outre-mer ;
- les taux majorés du crédit d'impôt recherche (CIR), du crédit d'impôt innovation (CII) et du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dans les départements d'outre-mer ;
- l'actualisation des références aux règlements européens applicables au mécénat d'entreprise et au crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique (CIAB).

A. LE RÈGLEMENT GÉNÉRAL D'EXEMPTION PAR CATÉGORIE

1. Le principe d'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur et les aides réputées compatibles

Aux termes des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les aides accordées par les États membres de l'Union européenne qui, en favorisant certaines entreprises ou productions, faussent ou sont susceptibles de fausser la concurrence, sont incompatibles avec le marché intérieur. Les aides sont notifiées à la Commission européenne, qui vérifie leur compatibilité, dans leur principe ou au regard de leurs modalités d'application, avec le marché intérieur. Toute nouvelle aide ou tout changement d'un régime d'aide est notifié à la Commission, en vertu du 3 de l'article 108, pour examen de sa compatibilité avec le marché intérieur.

Certaines aides peuvent néanmoins, aux termes du 3 de l'article 107, être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

Sont concernées :

– les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349 du TFUE ⁽¹⁾, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale ;

– les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ;

– les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;

– les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;

– enfin, les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil de l'Union européenne sur proposition de la Commission européenne.

Ces dernières aides font l'objet de l'article 109 du TFUE, qui permet audit Conseil, sur proposition de la Commission européenne et après consultation du Parlement européen, de fixer les conditions d'application de la notification des aides à la Commission et les catégories d'aides dispensées de cette notification.

Enfin, la Commission européenne, en application du 4 de l'article 108, adopte des règlements relatifs aux catégories d'aides dispensées par le Conseil de la procédure de notification en vertu de l'article 109.

2. Le règlement général d'exemption par catégorie du 17 juin 2014

En application de l'article 109 du TFUE, alors article 89 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission européenne a, le 6 août 2008, adopté le premier règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ⁽²⁾.

À la suite de la décision de moderniser la politique de l'Union européenne en matière d'aide d'État, prise le 8 mai 2012, a été entamée une révision des lignes directrices et des encadrements sur le contrôle des aides d'État. Le règlement d'habilitation du Conseil pris en application de l'article 109 du TFUE a été modifié en conséquence par le règlement n° 733/2013 du 22 juillet 2013 ⁽³⁾.

(1) *Guadeloupe, Guyane française, Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries.*

(2) *Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 8 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité.*

(3) *Règlement n° 733/2013 du 22 juillet 2013 modifiant le règlement n° 994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales.*

Forte de cette habilitation, la Commission européenne a adopté, le **17 juin 2004**, un **nouveau RGEC**, le règlement n° 651/2014 ⁽¹⁾.

Ce nouveau RGEC est applicable jusqu'au 31 décembre 2020. Les dispositifs nationaux prévoyant des avantages, notamment fiscaux, à certaines activités ou certains territoires, sont soumis à son respect.

Les catégories d'aides prévues par le RGEC du 17 juin 2014

Le RGEC n° 651/2014 du 17 juin 2014 prévoit treize catégories d'aides exemptées de notification à la Commission, pouvant elles-mêmes regrouper des sous-catégories. Chaque catégorie ou sous-catégorie est plafonnée. Au delà du plafond, la notification à la Commission européenne est requise.

Les catégories d'aides sont :

- les aides à finalité régionale (AFR) (articles 14 à 16 du RGEC) ;
- les aides en faveur des PME (articles 17 à 20 du RGEC) ;
- les aides en faveur de l'accès des PME au financement (articles 21 à 24 du RGEC) ;
- les aides à la recherche, au développement et à l'innovation (articles 25 à 30 du RGEC) ;
- les aides à la formation (article 31 du RGEC) ;
- les aides aux travailleurs défavorisés et handicapés (articles 32 à 35 du RGEC) ;
- les aides à la protection de l'environnement (articles 36 à 49 du RGEC) ;
- les aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles (article 50 du RGEC) ;
- les aides sociales au transport aérien et maritime en faveur des habitants de régions périphériques (article 51 du RGEC) ;
- les aides en faveur des infrastructures à haut débit (article 52 du RGEC) ;
- les aides en faveur de la culture et la conservation du patrimoine (articles 53 et 54 du RGEC) ;
- les aides en faveur d'infrastructures sportives et récréatives (article 55 du RGEC) ;
- les aides en faveur d'infrastructures améliorant, au niveau local, l'environnement des entreprises et des consommateurs et modernisant et développant la base industrielle (article 56 du RGEC).

Le règlement n° 702/2014 est venu compléter le RGEC pour les aides aux secteurs agricoles et forestiers et dans les zones rurales ⁽²⁾.

(1) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricoles et forestiers et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3. Le règlement relatif aux aides *de minimis* du 18 décembre 2013

Parallèlement aux catégories d'aides exemptées de notification en vertu du RGEC, certaines aides sont réputées compatibles en raison de leur montant : il s'agit des aides *de minimis*, dont la faible ampleur est considérée comme ne faussant pas la concurrence et ne portant pas atteinte au marché intérieur.

Le règlement actuellement en vigueur sur ce sujet est le règlement n° 1407/2013 du 18 décembre 2013⁽¹⁾. Le plafond retenu pour qualifier une aide *de minimis* est établi à 200 000 euros par entreprise et pour une période de trois exercices fiscaux (ramené à 100 000 euros pour les entreprises actives dans le transport de marchandises par route pour compte d'autrui)⁽²⁾.

Ce règlement a été complété par un second règlement du même jour, relatif aux aides *de minimis* dans le secteur agricole⁽³⁾.

B. LES DISPOSITIONS FISCALES CONCERNÉES EN VIGUEUR

Le présent article concerne cinq dispositifs fiscaux : la taxe sur les salaires, le mécénat d'entreprise, le CIR, le CICE et le CIAB.

1. Les taux réduits de taxe sur les salaires applicables en outre-mer

a. Les taux de droit commun de la taxe sur les salaires

Prévue aux articles 231 et suivants du code général des impôts (CGI), la taxe sur les salaires (TS) est un impôt à la charge des employeurs non assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la totalité de leur chiffre d'affaires. Elle est calculée sur les rémunérations versées au cours de l'année et est recouvrée, pour le compte des organismes de sécurité sociale, par l'administration fiscale. En 2015, son produit s'est élevé à 13,1 milliards d'euros⁽⁴⁾.

Aux termes du 1 de l'article 231 du CGI, le taux de la TS est de 4,25 %. Trois taux majorés sont néanmoins prévus au 2 *bis* du même article, applicables à certaines fractions de la rémunération annuelle individuelle versée. Le tableau suivant illustre, pour chaque fraction de rémunération, le taux de TS applicable.

(1) Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

(2) Article 3, § 2 du règlement n° 1407/2013.

(3) Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture.

(4) Commission des comptes de la sécurité sociale, Comptes de la sécurité sociale – résultats 2015 et prévisions 2016 et 2017, septembre 2016, page 108.

TAUX DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

Taux de TS	Fraction de rémunération individuelle annuelle (2016)
4,25 %	Inférieure à 7 713 euros
8,50 %	Comprise entre 7 713 et 15 401 euros
13,60 %	Comprise entre 15 401 et 152 222 euros
20 %	Supérieure à 152 222 euros

b. Les taux réduits en outre-mer

En vertu du second alinéa du 2 *bis* de l'article 231 du CGI, les taux majorés de 8,50 %, 13,60 % et 20 % ne sont pas applicables aux rémunérations que versent des personnes, physiques ou morales, établies dans les départements d'outre-mer.

Par ailleurs, en application du 5 du même article, le taux normal de 4,25 % est réduit dans ces départements. Le taux applicable est de :

- 2,95 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ;
- 2,55 % en Guyane et à Mayotte ⁽¹⁾.

Le principe de l'absence d'application des taux majorés et de l'existence de taux réduits pour les départements d'outre-mer peut être retracé à l'article 11 de d'une loi du 21 décembre 1960 ⁽²⁾.

2. Le mécénat d'entreprise

En vertu du 1 de l'article 238 *bis* du CGI, les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS) bénéficient d'une réduction d'impôt de 60 % au titre des versements, dons ou prestations effectués au profit de certains organismes, œuvres ou fondations. Il s'agit du dispositif communément qualifié de « mécénat d'entreprise ».

Le 4 du même article ouvre le bénéfice de cette réduction d'impôt aux dons versés à des organismes agréés dont l'objet exclusif consiste en le versement d'aides financières permettant la réalisation d'investissements en faveur des PME définis au 3 de l'article 17 du RGEC n° 651/2014.

Le huitième alinéa du même 4 permet la délivrance de l'agrément prévu pour les organismes mentionnés au premier alinéa dudit 4 aux organismes dont l'objet exclusif est de verser des aides financières autres que celles prévues par le

(1) L'extension à Mayotte du taux réduit résulte de l'article 14 de l'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° 60-1368 du 21 décembre 1960 fixant les conditions d'application, dans les départements d'outre-mer, des dispositions de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 et portant divers aménagements fiscaux dans ces départements.

RGEC, dès lors qu'est respecté le règlement n° 1407/2013 relatif aux aides *de minimis*.

3. Les taux majorés de CIR et de CII applicables en outre-mer

Le crédit d'impôt pour dépenses de recherche (CIR), prévu à l'article 244 *quater* B du CGI, permet aux entreprises assujetties à l'IS ou à l'IR et imposées d'après leur bénéfice réel de bénéficier d'un avantage fiscal assis sur les dépenses en matière de recherche qu'elles engagent.

Le II de cet article dresse, à ses *a* à *j*, une liste exhaustive des dépenses éligibles. Sont notamment visées les dotations aux amortissements d'immobilisations affectées à la réalisation d'opérations de recherche, les dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens affectés à de telles opérations, les dépenses de fonctionnement de ces opérations, les dépenses correspondant à des travaux de recherche confiés à certains organismes, les frais de prise et de maintenance de brevets, la veille technologique ou encore les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir.

Le *k* du même II porte quant à lui sur le crédit d'impôt innovation (CII), introduit par l'article 71 de la loi de finances pour 2013 ⁽¹⁾. Le CII est réservé aux petites et moyennes entreprises (PME) au sens européen ⁽²⁾ et leur permet de bénéficier d'un avantage fiscal au titre des dépenses nécessaires à la conception et/ou à la réalisation de prototypes ou d'installations pilotes d'un produit nouveau.

Le taux du CIR est de 30 % pour la fraction de dépenses qui n'excède pas 100 millions d'euros, et de 5 % pour la fraction de dépense au-delà de ce plafond. Le taux du CII est de 20 % des dépenses éligibles, plafonnées à 400 000 euros par an.

Cependant, en vertu de l'article 66 de la loi de finances pour 2015, des taux majorés sont prévus pour les dépenses de recherche exposées dans des exploitations situées dans un département d'outre-mer et engagées à compter du 1^{er} janvier 2015 ⁽³⁾ :

- le taux de 30 % du CIR est porté à 50 % ;
- le taux de 20 % du CII est porté à 40 %.

(1) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(2) En application de l'article 2 de l'annexe I du RGEC n° 651/2014, les PME au sens européen sont les entreprises qui emploient moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total de bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

(3) Article 66 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

4. Le taux majoré de CICE applicable en outre-mer

Le CICE, prévu à l'article 244 *quater* C du CGI, permet d'octroyer aux entreprises assujetties à l'IR ou à l'IS et imposées d'après leur bénéfice réel un avantage fiscal assis sur les rémunérations qu'elles versent et qui sont comprises entre une fois et deux fois et demie le salaire minimum de croissance.

Le taux du CICE a été initialement fixé à 4 % au titre des rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2013, et à 6 % au titre des rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2014. L'article 44 du projet de loi de finances pour 2017, adopté en première lecture par notre assemblée le 22 novembre dernier, prévoit de porter ce taux à 7 % pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2017 ⁽¹⁾.

À l'image de ce qui est prévu pour le CIR, le CICE fait l'objet d'un taux majoré pour les rémunérations versées à des salariés affectés à des exploitations situées dans un département d'outre-mer, en vertu de l'article 65 de la loi de finances pour 2015 précitée qui a complété le III de l'article 244 *quater* C :

– le taux majoré était de 7,5 % pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2015 ;

– il est de 9 % pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2016.

5. Le dispositif du CIAB

Prévu à l'article 244 *quater* L du CGI, le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique (CIAB) a été introduit par l'article 75 de la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole ⁽²⁾.

Il consiste en un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises agricoles d'un montant de 2 500 euros au titre de chacune des années comprises entre 2011 et 2017 ⁽³⁾ au cours desquelles 40 % au moins des recettes sont issues d'activités agricoles relevant du mode de production biologique.

Les entreprises bénéficiant d'aides à la conversion ou au maintien de l'agriculture biologique peuvent également bénéficier du CIAB si le montant cumulé des aides et du CIAB n'excède pas 4 000 euros au titre de chacune des années comprises entre 2011 et 2017 ⁽⁴⁾. Le montant du CIAB dont bénéficient les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) correspond au montant de droit commun multiplié par le nombre d'associés, dans une limite de quatre.

(1) Article 44 du projet de loi de finances pour 2017, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4061, le 28 septembre 2016.

(2) Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (LOA).

(3) Initialement prévu pour les années 2005 à 2007, le CIAB a été régulièrement prorogé. La dernière mesure en ce sens résulte de l'article 12 de la loi de finances pour 2015 précitée.

(4) En conséquence, le montant du CIAB est diminué du montant des aides excédant 1 500 euros.

Le CIAP est subordonné au respect du règlement n° 1408/2013 précité, relatif aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie les dispositions nationales précédemment décrites afin de les mettre en conformité avec le droit européen en matière d'aides d'État.

A. LA SUBORDINATION AU RGEC DES TAUX PRÉFÉRENTIELS DE TAXE SUR LES SALAIRES EN OUTRE-MER

Son 1° porte sur la TS. Les taux préférentiels de TS applicables dans les départements d'outre-mer constituent des aides d'États compatibles avec le marché intérieur et exemptées de notification, dans la mesure où ils entrent dans le champ des aides à finalité régionale prévues à l'article 15 du RGEC.

Néanmoins, aucune référence à la subordination de ces taux au règlement européen ne figurait jusque-là à l'article 231 du CGI.

Le 1° du présent article comble donc cette lacune et **subordonne expressément au respect de l'article 15 du RGEC** n° 651/2014 précité :

- l'absence d'application des taux majorés de TS ;
- le taux réduit de 2,95 % applicable en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ;
- le taux réduit de 2,55 % applicable en Guyane et à Mayotte.

B. LA MISE EN CONFORMITÉ DU CIR, DU CII ET DU CICE

1. La subordination au RGEC des taux majorés en outre-mer

Les 3° et 4° du présent article sont relatifs aux taux majorés applicables en outre-mer, respectivement, du CIR et du CII, d'une part, du CICE, de l'autre.

Le Gouvernement a informé la Commission européenne de ces taux majorés (saisines n° SA.41017 pour le CICE et n° SA.41018 pour le CIR et le CII). Dans une décision du 10 mars 2015, cette dernière a admis la compatibilité des taux majorés avec le marché intérieur et les a placés sous l'article 15, § 2, point *b* du RGEC qui porte sur les aides au fonctionnement compensant les surcoûts dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne.

Les 3° et 4° intègrent donc la mention expresse de la **subordination des taux majorés applicables dans les départements d'outre-mer au respect de l'article 15 du RGEC** n° 651/2014.

Cette subordination s'applique également aux entreprises situées en dehors du champ du RGEC, qui doivent respecter les conditions de ce règlement. Les articles 65 et 66 de la loi de finances pour 2015 précitée prévoyaient chacun, à leur II, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 des taux majorés pour les entreprises répondant aux conditions fixées par le RGEC, et l'entrée en vigueur différée, fixée par décret⁽¹⁾, pour les autres entreprises, sous réserve de la déclaration de conformité des taux majorés au droit de l'Union européenne. Cependant, aucune mention n'était faite s'agissant du respect, par ces autres entreprises, du RGEC. Le présent article remédie à cette omission.

Le 3^o regroupe en outre les alinéas de l'article 244 *quater* B relatifs au respect de différents règlements européens, jusque-là placés à la fin du II de cet article, dans un nouveau II *bis*. L'introduction d'une structure dédiée renforce la lisibilité de l'article.

Le respect du RGEC, s'agissant des taux majorés, figure au 3 de ce nouveau II *bis*.

2. Les aménagements légistiques apportés à l'article 244 *quater* B

Ce même 3^o procède également à un déplacement de l'actuel dernier alinéa du II de l'article 244 *quater* B aux fins de corrections légistiques. En l'état de la rédaction de ce II, ce dernier alinéa est placé juste après l'alinéa prévoyant le respect par le CII du RGEC, et renvoie à cet alinéa dans la mesure où il porte sur « *l'application du précédent alinéa* ». Or, ce dernier alinéa subordonne le respect, par certaines sociétés ou groupements non soumis à l'IS, du règlement n° 1407/2013 relatif aux aides *de minimis* et concerne en réalité non le CII mais les dépenses éligibles au CIR exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir mentionnées aux *h* et *i* du II de l'article 244 *quater* B, elles-mêmes subordonnées au respect de ce règlement n° 1407/2013.

En conséquence, le 1 du nouveau II *bis* de l'article 244 *quater* B est consacré aux dépenses du secteur textile-habillement-cuir et est constitué de deux alinéas, dont l'actuel dernier alinéa du II. Le 2 du II *bis*, lui, ne comporte qu'un alinéa relatif au CII.

L'ajout auquel procède le 4^o, quant à lui, complète d'un alinéa le III de l'article 244 *quater* C.

(1) Décret n° 2015-1292 du 15 octobre 2015 s'agissant du CIR et du CII, décret n° 2015-1315 du 20 octobre 2015 s'agissant du CICE. La date d'entrée en vigueur des taux majorés pour les entreprises hors du champ du RGEC a été fixée par chacun des deux décrets au lendemain de sa publication.

C. L'ACTUALISATION DES RÉFÉRENCES AUX TEXTES EUROPÉENS APPLICABLES AU CIAB ET AU MÉCÉNAT D'ENTREPRISE

Le 5° du présent article, modifiant l'article 244 *quater* L du CGI relatif au CIAB, **actualise les références européennes** s'agissant des aides à la conversion ou au maintien de l'agriculture biologique.

Dans sa rédaction actuelle, le 2 du II de cet article, qui porte sur l'articulation entre le CIAB et les aides susceptibles d'être perçues par l'entreprise agricole, fait référence :

– au règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ;

– au règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003.

Or, ces deux règlements ont été abrogés par le règlement n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 ⁽¹⁾, qui s'est substitué à eux.

Dès lors, seul ce dernier règlement, désormais applicable en lieu et place de ceux actuellement visés à l'article 244 *quater* L du CGI, doit figurer à ce dernier.

Enfin, le 2° du présent article procède à une **correction de référence** au huitième alinéa du 4 de l'article 238 *bis* du CGI portant sur le mécénat d'entreprise.

Ainsi que cela a été vu *supra*, ce 4 porte sur les dons faits aux organismes dont l'objet exclusif consiste à verser des aides financières pour l'investissement en faveur des PME, prévues au 3 de l'article 17 du RGEC n° 651/2014.

Son huitième alinéa soumet les organismes qui n'ont pas cet objet au respect du règlement n° 1407/2013 relatif aux aides *de minimis*.

Cependant, cet alinéa fait référence aux aides financières relevant du 1 de l'article 12 du RGEC. Or, cet article 12, qui ne comporte au demeurant pas de 1, est consacré au contrôle des aides exemptées de notification. En réalité, la référence au 1 de l'article 12 renvoie à l'ancien RGEC, le règlement (CE) n° 800/2008 du 6 août 2008, qu'a remplacé l'actuel RGEC du 17 juin 2014.

En conséquence, le 2° corrige la référence erronée en y substituant le bon renvoi, celui au 3 de l'article 17.

(1) Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

III. L'ABSENCE D'IMPACT BUDGÉTAIRE OU ÉCONOMIQUE

Dans la mesure où il se borne à soumettre expressément au RGEC certains dispositifs préférentiels applicables en outre-mer et à corriger ou actualiser des références aux textes européens, le présent article n'a **aucun impact budgétaire**.

Ne précisant que des références réglementaires européennes sans modifier le fond des dispositifs fiscaux concernés, il est également **dépourvu d'incidence économique**.

La subordination des taux préférentiels de TS et des taux majorés de CIR et de CICE au respect de l'article 15 du RGEC est applicable jusqu'au 31 décembre 2020, date limite d'application du règlement.

*

* *

La commission adopte l'article 33 sans modification.

*

* *

Article 34

Réforme des modalités de recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) et création d'une contribution supplémentaire

Le présent article met en place une nouvelle contribution, la contribution supplémentaire à la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Au taux de 0,04 %, elle sera due par les redevables de la C3S dont le chiffre d'affaires est d'au moins un milliard d'euros. Son paiement fera l'objet d'un acompte versé l'année de réalisation du chiffre d'affaires et portant sur 90 % de son montant estimé.

La mesure devrait entraîner, uniquement pour l'exercice 2017 :

– un gain net de 400 millions d'euros pour la sécurité sociale ;

– et, en raison de l'impact de la mesure, par le jeu de la déductibilité des charges, sur le montant de l'impôt sur les sociétés, un coût de 80 millions d'euros pour l'État.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE RÉGIME DE LA CONTRIBUTION SOCIALE DE SOLIDARITÉ DES SOCIÉTÉS

La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) a été créée par l'article 3 de la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970 portant création d'une contribution sociale de solidarité au profit de certains régimes de protection sociale des travailleurs non-salariés. Son but initial était de financer le déficit des régimes des indépendants non agricoles, résultant de leur déséquilibre démographique structurel.

Elle est régie par la section 1 du chapitre I^{er} du titre V du livre VI du code de la sécurité sociale (CSS), comprenant les articles L. 651-1 à L. 651-9.

1. Les redevables de la C3S

En vertu de l'article L. 651-1 du CSS, la C3S est due par :

- les sociétés anonymes (SA) ;
- les sociétés par actions simplifiées (SAS) ;
- les sociétés en commandite ;
- les sociétés en nom collectif ;
- les sociétés coopératives, à l'exception notamment des sociétés coopératives agricoles ;
- les établissements de crédit et les sociétés de financement ;
- les groupements d'intérêt économique ;
- les sociétés d'assurance, de réassurance et de capitalisation ainsi que les mutuelles pratiquant des opérations d'assurance et de capitalisation prévues au livre II du code de la mutualité ;
- les sociétés européennes et les sociétés coopératives européennes ;
- les personnes morales dont le siège est situé hors de France, au titre des affaires réalisées sur le territoire français et rendant le siège passible de l'impôt sur les sociétés français (IS) ;
- les personnes morales de droit public, dans les limites de leur activité concurrentielle.

La liste des sociétés ou organismes exonérés de la C3S est limitativement énumérée à l'article L. 651-2 du CSS. Sont notamment concernées :

- les sociétés d'habitation à loyer ;
- les sociétés immobilières de copropriété ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM) ;

- les sociétés de rédacteurs de presse ;
- les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

2. Une assiette constituée du chiffre d'affaires après abattement de 19 millions d'euros et un taux de 0,13 %

L'assiette de la C3S, aux termes de l'article L. 651-3 du CSS, est constituée du chiffre d'affaires réalisé par les sociétés assujetties.

Le fait générateur de la C3S est l'existence du redevable au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la contribution est due. La C3S due au titre de l'année N est donc payée en N et assise sur le chiffre d'affaires de l'année N – 1, ainsi que le précise l'article D. 651-16 du CSS.

Le chiffre d'affaires est déterminé dans les conditions prévues à l'article L. 651-5 du CSS. Il s'agit du chiffre d'affaires global calculé hors taxes, duquel sont déduits les droits ou taxes indirects et les taxes intérieures de consommation grevant les produits médicamenteux, de parfumerie, les boissons et les produits pétroliers.

Ce chiffre d'affaires fait l'objet d'un abattement, prévu au premier alinéa de l'article L. 651-3 du CSS.

Initialement de 760 000 euros, il a été porté à 3,25 millions d'euros par l'article 3 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014⁽¹⁾. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 a augmenté cet abattement, qui s'établit désormais à 19 millions d'euros⁽²⁾.

Sont donc **exonérées** de fait toutes les **sociétés dont le chiffre d'affaires n'excède pas 19 millions d'euros**, ce qui recouvre la quasi-totalité des petites et moyennes entreprises (PME) et l'immense majorité des entreprises. En effet, ne restent soumises à la C3S que 20 000 sociétés (*cf. infra*, II).

La première phrase du premier alinéa de l'article L. 651-3 du CSS prévoit que le taux de la C3S, fixé par décret, ne peut excéder 0,13 %. En application de l'article D. 651-1 du CSS, ce **taux est de 0,13 %**.

3. Les modalités de recouvrement de la C3S

La C3S est acquittée par les personnes qui y sont assujetties en même temps que la transmission de leur déclaration de chiffre d'affaires, soit l'année suivant celle au cours de laquelle le chiffre d'affaires servant d'assiette à la contribution a été réalisé. La déclaration comme le paiement sont effectués par voie dématérialisée (virement bancaire pour le paiement), ainsi que le prévoit

(1) Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

(2) Article 9 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

l'article L. 651-5-3 du CSS, au plus tard le 15 mai (articles D. 651-8 et D. 651-9 du CSS) ⁽¹⁾.

Ainsi, une entreprise dont le chiffre d'affaires servant d'assiette à la C3S réalisé l'année N s'élève à 100 millions d'euros, devra verser 130 000 euros de C3S au plus tard le 15 mai de l'année N + 1 ⁽²⁾.

Des majorations sont prévues en cas de retard de déclaration ou de paiement (10 %) ou si ces derniers n'ont pas été faits par voie électronique (0,2 %).

Son recouvrement est assuré par le régime social des indépendants (RSI).

4. L'affectation du produit de la C3S

L'affectation du produit de la C3S est fixée par l'article L. 651-2-1 du CSS.

À l'origine, le produit de la C3S était affecté au régime d'assurance maladie maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles ainsi qu'aux régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales et des professions industrielles et commerciales. Le solde éventuel était versé à la branche maladie du régime général de sécurité sociale, puis au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). L'article 5 de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative à la création du RSI ⁽³⁾ a affecté le produit de la C3S, hors solde éventuel, à ce régime, afin d'en assurer l'équilibre.

Cette affectation a été substantiellement modifiée par l'article 3 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 précitée, qui a prévu une répartition du produit de la C3S entre :

- la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) ;
- la Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) ;
- le FSV ;
- la branche des assurances invalidité et maternité du régime de protection sociale des non-salariés agricoles.

(1) Le 15 mai correspond à la date limite de déclaration des résultats et de paiement du solde d'IS d'un exercice fiscal clos le 31 décembre de l'année précédente, en vertu de l'article 1668 du code général des impôts.

(2) Auxquels devront être ajoutés 30 000 euros au titre de la contribution additionnelle à la C3S (cf. infra, B).

(3) Ordonnance n° 2005-1528 du 8 décembre 2005 relative à la création du régime social des indépendants (RSI).

L'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 ⁽¹⁾, puis l'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ⁽²⁾, ont apporté des modifications à cette grille de répartition. Le tableau suivant illustre les modalités d'affectation de la C3S issues de ces trois textes.

RÉPARTITION DE L'AFFECTION DU PRODUIT DE LA C3S

Bénéficiaires	LFRSS 2014	LFSS 2015	LFSS 2016
CNAMTS	22 %	13,3 %	27,3 %
CNAVTS	33 %	41,7 %	41,7 %
FSV	14 %	14 %	— ⁽¹⁾
Non-salariés agricoles	31 %	31 %	31 %

LFRSS : loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

LFSS : loi de financement de la sécurité sociale.

(1) La part affectée au FSV a été supprimée par la LFSS pour 2016, et allouée à la CNAMTS.

L'affectation au régime général du produit de la C3S est due à la volonté d'assurer la pérennité financière du RSI, dont l'équilibre budgétaire était assuré par la C3S. Désormais, le RSI est adossé au régime général (comme le régime des salariés agricoles), qui assurera son équilibre.

L'article 20 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, en procédant notamment à une réécriture de l'article L. 651-2-1 du CSS, **affectera à compter de 2017 l'intégralité du produit de la C3S et de sa contribution additionnelle à la branche vieillesse** du régime général, c'est-à-dire à la CNAVTS.

B. LA CONTRIBUTION ADDITIONNELLE À LA C3S

L'article 75 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ⁽³⁾ a créé une contribution additionnelle à la C3S, codifiée à l'article L. 245-13 du CSS, dans le but d'instituer un prélèvement supplémentaire visant à financer l'assurance maladie.

Le taux de cette contribution est de 0,03 %. Ses redevables, son assiette ainsi que ses modalités de recouvrement, d'exigibilité et de contrôle sont les mêmes que celles de la C3S.

En conséquence, cette contribution additionnelle doit elle aussi faire l'objet d'un paiement électronique au plus tard le 15 mai de l'année suivant celle

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

(2) Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

(3) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

de la réalisation du chiffre d'affaires sur lequel elle est assise, sous peine des majorations prévues aux articles L. 651-5-3, L. 651-5-4 et L. 651-5-5 du CSS.

La charge totale supportée par les entreprises assujetties à la C3S et à sa contribution additionnelle correspond donc à **0,16 % du chiffre d'affaires**.

Par dérogation, et pour certaines entreprises, le montant cumulé de la C3S et de sa contribution additionnelle est plafonné à 3,08 % de leur marge brute sous réserve que celle-ci n'excède pas 4 % du chiffre d'affaires (articles D. 651-2, D. 651-3 et D. 651-3-1 du CSS).

Sont concernées par ce dispositif dérogatoire :

- les entreprises de commerce international et communautaire ;
- les entreprises de négoce en gros de combustibles et de commerce de détail des carburants ;
- les entreprises ayant pour activité le négoce en gros et en l'état des produits du sol et de l'élevage, engrais et produits connexes, sous réserve que plus de la moitié de leurs achats ou ventes soit réalisée avec des producteurs et coopératives agricoles.

Enfin, les établissements de crédit, les sociétés de financement et les entreprises d'investissement agréées acquittent une C3S et une contribution additionnelle dont le montant est plafonné à 1,6 % du produit net bancaire si ce dernier n'excède pas 10 % de leur chiffre d'affaires (troisième alinéa de l'article L. 651-5 du CSS).

II. L'ALLÈGEMENT CONSÉQUENT DE LA C3S DEPUIS 2015

A. LE PRODUIT DE LA C3S A BAISSÉ DE 43 % ENTRE 2014 ET 2017

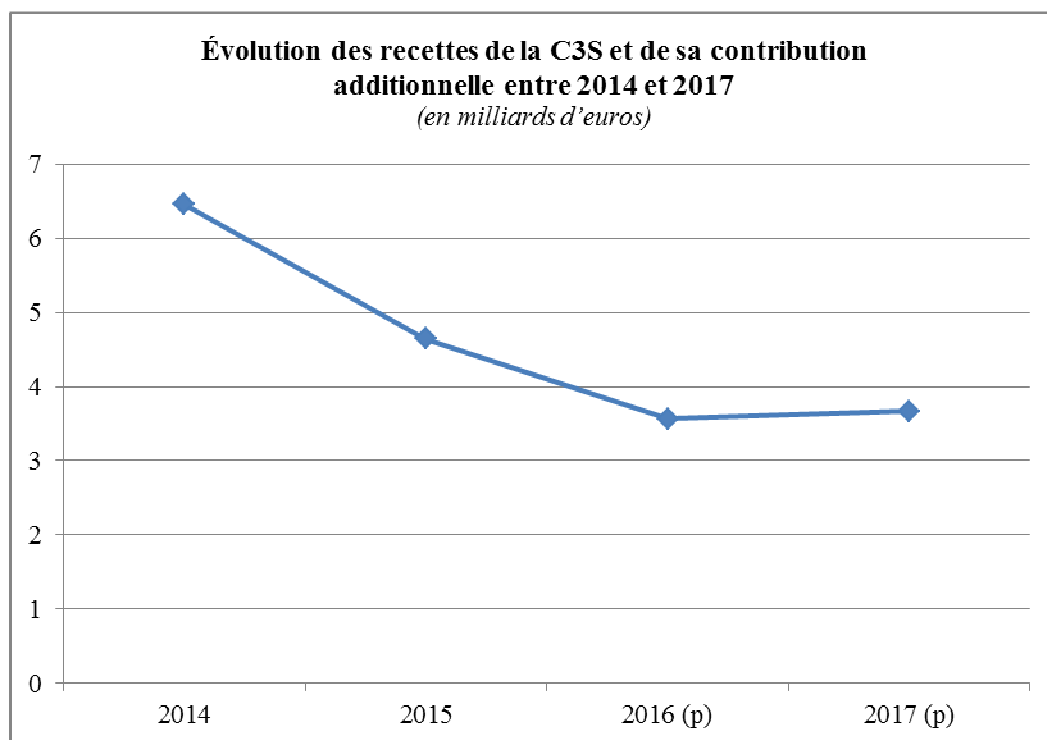
Les recettes représentées par la C3S et sa contribution additionnelle de 0,03 % ont substantiellement diminué entre le montant constaté en 2014 et les prévisions faites au titre de l'exercice 2017, ainsi que le tableau et le graphique suivants, en témoignent.

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA C3S ET DE SA CONTRIBUTION ADDITIONNELLE (2014-2017)

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Recettes	6,46	4,64	3,56	3,67

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, Comptes de la sécurité sociale – résultats 2015 et prévisions 2016 et 2017, septembre 2016.



Le produit de la C3S et de sa contribution additionnelle a baissé de 43 % en quatre ans. L'explication de cette évolution réside essentiellement dans l'augmentation de l'abattement sur le chiffre d'affaires, adoptée dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. Cet abattement :

– est passé de 760 000 euros à 3,25 millions d'euros pour la C3S due à compter du 1^{er} janvier 2015, ce qui a représenté une perte de recettes d'un milliard d'euros ;

– a été porté à 19 millions d'euros pour la C3S due à compter du 1^{er} janvier 2016, ce qui a représenté une perte de recettes supplémentaire d'un milliard d'euros.

Ainsi, ce sont 2 milliards d'euros d'allégement de C3S qui ont été adoptés dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité.

B. LE NOMBRE DES REDEVABLES DE LA C3S EST PASSÉ DE 296 000 À 20 000 ENTRE 2015 ET 2017

Au 1^{er} janvier 2015, 296 000 entreprises étaient redevables de la C3S. La plupart d'entre elles étaient des microentreprises (ou très petites entreprises, TPE), du fait du poids majoritaire de ces structures dans la démographie des entreprises françaises. Le tableau suivant dresse la synthèse des entreprises concernées.

RÉPARTITION DES ENTREPRISES ASSUJETTIES À LA C3S AU 1^{ER} JANVIER 2015

Entreprises	Nombre de redevables	Part dans l'ensemble des activités (en %)	Assiette estimée (en millions d'euros)	Recettes estimées (en millions d'euros)
TPE ⁽¹⁾	149 120	50,4	187 070	299
Petites entreprises ⁽²⁾	110 520	37,3	461 400	735
Moyennes entreprises ⁽³⁾	28 620	9,7	592 640	936
ETI et grandes entreprises ⁽⁴⁾	7 900	2,7	2 575 830	3 812
Total	296 170	100	3 816 950	5 782

(1) Chiffre d'affaires n'excédant pas 2 millions d'euros.

(2) Chiffre d'affaires n'excédant pas 10 millions d'euros.

(3) Chiffre d'affaires n'excédant pas 50 millions d'euros.

(4) Entreprises de taille intermédiaires, dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1 500 millions d'euros, et grandes entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à ce montant.

NB : ces données sont des estimations sur la situation 2015 faite en 2014.

Source : RSI – direction de la sécurité sociale (DSS).

L'abattement de 3,25 millions d'euros a conduit à exonérer de C3S :

- toutes les TPE, dont le chiffre d'affaires n'excède pas 2 millions d'euros ;
- les autres PME dont le chiffre d'affaires était compris entre 2 et 3,25 millions d'euros.

Sur un total de 296 000 redevables de C3S en 2014, 200 000 se sont ainsi trouvés exonérés ⁽¹⁾.

Le relèvement de l'abattement à 19 millions d'euros a conduit quant à lui à exonérer de C3S :

- toutes les petites entreprises au sens européen qui n'étaient pas déjà exonérées du fait du précédent abattement (c'est-à-dire les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 2 et 10 millions d'euros), soit 63 000 entreprises ;
- 43 % des autres PME, dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 50 millions d'euros (celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 19 millions d'euros), soit 16 000 entreprises ;

En conséquence, en 2016, seules 20 000 entreprises environ restent redevables de la C3S :

- 12 000 PME, dont le chiffre d'affaires est compris entre 19 et 50 millions d'euros ;

(1) La proportion importante d'entreprises exonérés s'explique par la part majoritaire des TPE dans la démographie des entreprises françaises et dans celle des redevables de la C3S, ainsi que le tableau précédent en atteste.

– 8 000 entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises.

C. LA RÉORIENTATION DE LA DERNIÈRE ÉTAPE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

Ainsi que la Rapporteuse générale a déjà pu le souligner dans le rapport fait sur le projet de loi de finances pour 2017⁽¹⁾, la dernière étape du pacte de responsabilité et de solidarité a fait l'objet d'une réorientation par rapport au programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 transmis aux institutions de l'Union européenne en avril 2016. Était initialement prévue une suppression totale de la C3S, pour un coût de 3,5 milliards d'euros.

Le 30 juin 2016, cependant, le Président de la République a annoncé une réorientation du pacte en faveur des PME.

La suppression de la C3S, ainsi qu'il a été vu, n'aurait concerné que 20 000 entreprises : les 12 000 PME les plus importantes ainsi que les ETI et les grandes entreprises. Le reste des PME, en premier lieu les TPE et les petites entreprises au sens européen, n'auraient tiré aucun avantage de la suppression de cette contribution, dont elles se trouvent totalement exonérées du fait de l'abattement de 19 millions d'euros. Une telle mesure aurait donc manqué sa cible.

En conséquence, a été privilégiée une hausse d'un point du taux du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui passerait ainsi de 6 % à 7 %. L'article 44 du projet de loi de finances pour 2017 procède à cette hausse, qui concerna toutes les entreprises assujetties à l'IS ou à l'IR, et donc notamment l'ensemble des PME. Le coût de cette mesure est estimé à 3,1 milliards d'euros à terme.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article crée une contribution supplémentaire à la C3S, dont le montant s'imputera sur cette dernière – la charge finale supportée par l'entreprise sera donc inchangée – et qui fera l'objet d'un acompte à hauteur de 90 % de son montant estimé.

Il apporte également des précisions sur les modalités de recouvrement de la C3S et procède à différentes coordinations.

Le dispositif proposé, relativement inventif, et les suites qu'il supposera s'agissant des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, ne se caractérisent pas particulièrement par leur simplicité et leur lisibilité.

(1) *Mme Valérie Rabault*, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, tome I, *Assemblée nationale*, XIV^e législature, n° 4125, 13 octobre 2016, page 185.

A. LA CRÉATION D'UNE CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À LA C3S ASSIMILABLE À UN ACOMPTE INDIRECT DE C3S

Le 3° du I du présent article complète la section 4 du chapitre V du titre IV du livre II du CSS par un nouvel article L. 245-13-1, inséré après l'article L. 245-13 relatif à la contribution additionnelle à la C3S.

Ce nouvel article L. 245-13-1 du CSS crée une contribution supplémentaire à la C3S qui est assise, recouvrée, exigible et contrôlée selon les mêmes modalités que celles prévues pour la C3S aux articles L. 651-1 à L. 651-9 du CSS, sous réserve des dispositions qui lui sont propres.

1. Les redevables et le taux de la contribution supplémentaire à la C3S

La nouvelle contribution supplémentaire :

– sera due par les **sociétés assujetties à la C3S existantes au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle elle sera due**. L'emploi du terme « sociétés » au premier alinéa du nouvel article L. 245-13-1, pris littéralement, exclut les redevables de la C3S qui n'ont pas la forme juridique d'une société, notamment des personnes morales de droit public constituées sous la forme d'établissements publics, par exemple ;

– ne sera due que par les **sociétés dont le chiffre d'affaires** réalisé l'année précédant celle au titre de laquelle elle est due est **égal ou supérieur à un milliard d'euros**. Ne sont donc concernées que :

- les ETI les plus importantes (le plafond de chiffre d'affaires pour les ETI étant fixé à 1,5 milliard d'euros) ;
- les grandes entreprises, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1,5 milliard d'euros.

– sera **assise sur le chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année au titre de laquelle elle sera due**.

Son **taux** est fixé à **0,04 %**, soit 25 % du taux de la C3S augmenté de celui de sa contribution additionnelle (0,13 % + 0,03 %).

2. Une contribution assimilable à un acompte indirect de C3S

L'originalité du dispositif – et sa difficile lisibilité – tient aux deux points prévus aux deux derniers alinéas du nouvel article L. 245-13-1 du CSS (**alinéas 10 et 11** du présent article).

a. Une contribution supplémentaire faisant l'objet d'un acompte conséquent

Le dernier alinéa du nouvel article L. 245-13-1 (**alinéa 11** du présent article) précise que le **montant de la contribution supplémentaire s'impute sur celui de la C3S** due par la société redevable. En conséquence, la création de cette contribution supplémentaire n'aura pas pour effet d'alourdir la charge finalement supportée par les sociétés qui en seront redevables, le montant acquitté au titre de cette contribution étant déduit du montant dû de C3S.

En raison de cette imputation, la contribution supplémentaire ne présenterait pas d'intérêt sans le dispositif prévu au premier alinéa du 4° du nouvel article du CSS (**alinéa 10** du présent article).

La contribution supplémentaire, en effet, est due au plus tard le 15 mai de l'année qui suit celle au cours de laquelle le chiffre d'affaires lui servant d'assiette a été réalisé (*cf. infra*, B), sauf en cas de cessation d'activité : elle est alors immédiatement exigible et calculée sur la base du chiffre d'affaires réalisé jusqu'au 31 décembre de l'année au titre de laquelle elle est due, ou jusqu'à la date de cessation si cette dernière est antérieure au 31 décembre (3° du nouvel article).

Néanmoins, en vertu du 4° du nouvel article L. 245-13-1, cette contribution fera l'objet d'un **acompte, versé au plus tard le 15 décembre de l'année de réalisation du chiffre d'affaires**.

Cet acompte est fixé à 90 % du montant estimé de contribution supplémentaire.

En conséquence, le mécanisme proposé par le nouvel article L. 245-13-1, au moyen de la création d'une nouvelle imposition imputée sur le montant de la C3S due et faisant l'objet d'un acompte de 90 % de son montant, **revient à mettre en place, de façon indirecte, un acompte de C3S**.

Compte tenu du taux de la contribution supplémentaire (0,04 %) et de la proportion qu'il recouvrira (90 %), **cet acompte correspondra à 22,5 % du montant de C3S et de sa contribution additionnelle dû** par la société.

L'objectif affiché par le Gouvernement à l'appui de ce dispositif est d'introduire une contemporanéité entre les recettes de la sécurité sociale et leur assiette, en permettant la perception de recettes la même année que la réalisation de l'assiette de celles-ci (en l'occurrence, le chiffre d'affaires). Le dispositif permettra également, en 2017, de réaliser un gain de recettes (*cf. infra*, IV).

b. Les obstacles juridiques à la création d'un acompte direct de C3S

Pourrait se poser la question de la pertinence d'un tel dispositif, là où un acompte direct de C3S et de sa contribution additionnelle aurait sans doute été plus lisible et moins complexe.

Néanmoins, le fait générateur de la C3S est l'existence de l'entreprise au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la contribution est due, soit en N + 1 par rapport à l'assiette qui est le chiffre d'affaires réalisé en N. Elle n'est donc pas due au titre de l'année de réalisation du chiffre d'affaires, mais bien de l'année suivante.

En conséquence, il aurait été juridiquement difficile de mettre en place en année N un acompte d'une contribution dont le fait générateur ne serait pas encore survenu, n'intervenant qu'au 1^{er} janvier N + 1.

3. Un encadrement de l'acompte relativement imprécis

Versé, ainsi qu'il a été vu, au plus tard le 15 décembre de l'année au cours de laquelle le chiffre d'affaires servant d'assiette est réalisé, l'acompte doit correspondre à 90 % du montant estimé de la contribution supplémentaire.

a. L'encadrement de l'acompte

Si le montant de cet acompte se révèle supérieur à celui de la contribution finalement dû – en raison d'une surestimation de la part de la société ou d'un infléchissement de ses résultats en fin d'année, par exemple –, l'excédent ainsi versé est restitué à la société dans les trente jours suivant la date de déclaration du solde (le 15 mai).

En revanche, si le montant de l'acompte s'avère inférieur au montant qui aurait dû être versé, calculé lors du dépôt de la déclaration de solde, une majoration de 5 % est prévue. Elle ne trouvera à s'appliquer que dans les hypothèses où le montant versé est substantiellement inférieur à celui théoriquement dû, à savoir lorsque l'insuffisance de versement est supérieure à 10 % du montant d'acompte qui aurait dû être versé et à 100 000 euros. Ces deux critères étant cumulatifs, une insuffisance supérieure à 10 % mais inférieure à 100 000 euros, ou l'inverse, ne sera pas sanctionnée par la majoration de 5 %.

L'estimation du montant de contribution supplémentaire à la C3S aux fins de calcul de l'acompte de 90 % dû ne devrait pas poser de difficulté particulière aux entreprises :

– le mécanisme est proche, dans sa logique, de celui du « cinquième acompte » d'IS prévu aux *a*, *b* et *c* du 1 de l'article 1668 du code général des impôts (CGI), dans le cadre duquel les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 250 millions d'euros versent un quatrième acompte calculé sur la base du montant d'IS estimé au titre de l'exercice en cours ;

– en application des articles L. 232-2 et R. 232-2 du code de commerce, les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 18 millions d'euros sont tenues d'établir un compte de résultat prévisionnel au plus tard le quatrième mois du second semestre de l'exercice en cours. En raison de l'abattement de 19 millions, toutes les sociétés encore assujetties à la C3S sont concernées par cette obligation.

b. Les imprécisions appelant des clarifications

Aucune précision n'est apportée sur l'application de l'abattement de 19 millions à la contribution supplémentaire de C3S. Si le deuxième alinéa du nouvel article L. 245-13-1 prévoit que cette contribution est assise dans les mêmes conditions que la C3S, c'est sous réserve des alinéas suivants. L'alinéa relatif au seuil d'un milliard d'euros et celui portant sur l'assiette ne font pas état de l'abattement. Il pourrait en être déduit que, dans le silence du texte, les dispositions applicables à la C3S sont transposables à la nouvelle contribution.

Toutefois, une lecture inverse est possible, reposant sur la définition autonome de l'assiette de la contribution supplémentaire, qui est distincte de celle de la C3S. Dès lors, l'abattement applicable à l'assiette de la C3S pourrait ne pas être étendu à celle de la nouvelle contribution.

L'absence d'application de l'abattement conduirait en effet les entreprises soumises à la contribution à faire une avance de trésorerie de 7 600 euros (qui seront récupérés lors du solde). Elle entraînerait également la sujétion à la nouvelle contribution des entreprises dont le chiffre d'affaires serait inférieur à 1,019 milliard d'euros (qui, si l'abattement était appliqué, seraient exonérées de contribution).

Ce flou appelle une clarification expresse. Il semble préférable que l'abattement de 19 millions d'euros puisse également s'appliquer à la nouvelle contribution, afin de simplifier les calculs des entreprises et d'assurer une réelle identité d'assiette entre cette contribution et la C3S due au titre de l'année suivante, sur laquelle elle s'imputera.

De la même manière, la majoration prévue souffre de plusieurs lacunes.

D'une part, il n'est pas précisé quelle est l'assiette de la majoration. Il est probable qu'il s'agisse du montant qui aurait dû être versé, constaté lors du solde en N + 1, mais la précision serait néanmoins bienvenue.

D'autre part, l'indication expresse selon laquelle la majoration n'est pas imputable sur la C3S semble opportune (il s'agit d'une sanction).

Enfin, les modalités de recouvrement de la majoration pourraient utilement être précisées (elles seront sans doute identiques à celles applicables aux majorations existantes pour la C3S).

B. LES PRÉCISIONS APPORTÉES AU RÉGIME DE LA C3S ET LES MESURES DE COORDINATION

1. Les coordinations découlant de la création de la contribution supplémentaire à la C3S

Les 1° et 2° du **I** du présent article procèdent, au sein du CSS, aux coordinations consécutives à l'introduction du nouvel article L. 245-13-1.

Le 1° insère la référence à ce nouvel article au premier alinéa de l'article L. 241-3 du CSS relatif à la couverture des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage. Actuellement, une fraction du produit de la C3S et de sa contribution additionnelle est affectée à cette branche, et l'intégralité de ce produit le sera à compter de 2017. La coordination permet d'ajouter l'affectation d'une fraction du produit de la nouvelle contribution supplémentaire.

Le 2° complète le titre de la section 4 du chapitre V du titre IV du livre II du CSS, dans lequel est inséré l'article L. 245-13-1 créé, afin d'y mentionner la nouvelle contribution supplémentaire.

Le **II** du présent article modifie l'article 39 du CGI, qui dresse la liste des charges déductibles du résultat des entreprises pour l'établissement de leur bénéfice net imposable.

Le 6° du 1 de cet article indique que la C3S est déductible du résultat de l'entreprise. Le 1° du **II** du présent article ajoute la référence à la nouvelle contribution supplémentaire, qui sera ainsi également déductible, et la référence à la contribution additionnelle existante (qui était déjà déductible, mais l'indication expresse de ce caractère est opportune).

Le 2° du même **II** supprime la dernière phrase de ce 6°, qui précisait que le fait générateur de la C3S est l'existence de l'entreprise redevable au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la contribution est due. Cette mention, ainsi qu'il sera vu, est intégrée par le *a* du 4° du **I** du présent article à l'article L. 651-3 du CSS.

Il est en effet plus judicieux de faire figurer le fait générateur d'une imposition à l'article et dans le code relatifs à cette imposition, plutôt que dans l'article du CGI relatif aux charges déductibles du résultat des entreprises.

2. Les précisions apportées au régime de la C3S

Les 4° et 5° du **II** modifient les articles L. 651-3 et L. 651-5-3 du CSS relatifs à la C3S (également applicables à la contribution additionnelle, ainsi qu'à la nouvelle contribution supplémentaire).

a. Les modifications apportées par le dispositif proposé

Le **a** du 4° insère après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 651-3, qui précise que la C3S est annuelle, une phrase indiquant que le fait générateur de la C3S est l'existence de l'entreprise débitrice au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle elle est due. Il s'agit d'une rédaction similaire à celle prévue au nouvel article L. 245-13-1 relatif à la contribution supplémentaire.

La rédaction de ce **a** apparaît réductrice dans la mesure où elle vise « l'entreprise débitrice ». Or, ainsi qu'il a été vu, tous les redevables potentiels de la C3S ne sont pas des « entreprises ». Il s'agit d'une reprise textuelle de la mention qui figure actuellement au 6° du 1 de l'article 39 du CGI et que supprime le II du présent article. Si l'emploi du terme « entreprises » se justifiait à l'article 39 portant sur les charges déductibles du résultat des entreprises, il en va différemment à l'article L. 651-3.

Le **b** du même 4° précise que l'assiette de la C3S est le chiffre d'affaires défini à l'article L. 651-5 (qui précise les éléments à retenir et ceux à ne pas prendre en compte) « réalisée l'année précédant celle au titre de laquelle » la C3S est due.

Le **c** dudit 4°, quant à lui, précise que la C3S est exigible au 15 mai de l'année qui suit la réalisation du chiffre d'affaires servant d'assiette à la contribution.

Enfin, le 5° du I tire les conséquences des modifications apportées par le 4° en fixant la date limite de paiement de la C3S au 15 mai de l'année qui suit celle au cours de laquelle le chiffre d'affaires servant d'assiette à la C3S a été réalisé (actuellement, la date du 15 mai est fixée dans les articles D. 651-8 et D. 651-9 du CSS, de nature réglementaire).

Ces **précisions** semblent **bienvenues** dans la mesure où elles clarifient le régime de la C3S, en inscrivant dans la loi ce qui ne figurait alors que dans les dispositions réglementaires du CSS, parfois de façon sibylline, voire dans des instructions.

Figureront désormais dans la partie législative du CSS :

– la précision sur le fait générateur de la C3S, qui est l'existence du redevable au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la contribution est due ;

– le fait que le paiement intervient au plus tard le 15 mai de l'année au titre de laquelle la C3S est due ;

– le fait que l'assiette de la C3S est le chiffre d'affaires réalisé l'année précédant celle au titre de laquelle elle est due.

b. L'illustration de l'articulation entre la C3S et la contribution supplémentaire

L'assiette de la C3S et celle de la contribution supplémentaire seront différentes, la seconde étant le chiffre d'affaires réalisé non pas l'année précédant celle au titre de laquelle elle est due, mais cette année-là.

Ce décalage est nécessaire pour permettre, d'une part, l'existence de l'acompte de 90 % en année N, d'autre part, l'imputation de la contribution sur la C3S en année N + 1. La contribution supplémentaire due au titre de l'année N sera imputée sur la C3S due au titre de l'année N + 1, les deux ayant la même assiette : le chiffre d'affaires réalisé en N. Le tableau qui suit synthétise les règles applicables à la C3S et à la nouvelle contribution supplémentaire.

SYNTHÈSE DU RÉGIME DE LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À LA C3S

Caractéristiques	C3S		Contribution supplémentaire
	N	N + 1	
Année au titre de laquelle la contribution est due	N	N + 1	N
Assiette (année de réalisation du chiffre d'affaires – CA)	N – 1	N	N
Paiement	15 mai N	15 mai N + 1	15 décembre N (90 %)
			15 mai N + 1 (solde)
Imputation	–	–	Sur la C3S due au titre de l'année N + 1

L'exemple suivant illustre la séquence de versement pour une société dont le chiffre d'affaires réalisé l'année N s'élève à 5 milliards d'euros :

– au plus tard le 15 décembre de l'année N, un acompte de 1,8 million d'euros au titre de la contribution supplémentaire devra être versé ($0,04 \% \times 5 \text{ milliards} \times 90 \%$) ⁽¹⁾ ;

– le 15 mai N + 1, la C3S, sa contribution additionnelle et le solde de la contribution supplémentaire seront établis :

- le montant dû au titre de la C3S et de sa contribution additionnelle s'élèvera à 7 969 600 euros ($= [0,13 \% + 0,03 \%] \times [5 \text{ milliards} - 19 \text{ millions}]$) ;
- le solde de la contribution supplémentaire s'élèvera à 200 000 euros (le montant total dû au titre de cette contribution s'élève à 2 millions

(1) En partant du principe que l'abattement de 19 millions d'euros n'est pas applicable à la contribution supplémentaire, ni par conséquent à son acompte.

d'euros, auxquels il faut retrancher l'acompte déjà versé de 1,8 million) ;

En conséquence, la société devra, le 15 mai N + 1, procéder aux versements suivants :

- 200 000 euros au titre du solde de contribution supplémentaire à la C3S ;
- 5 969 600 euros au titre de la C3S et de sa contribution additionnelle, les 2 millions dus au titre de la contribution supplémentaire étant imputés sur le montant dû au titre des deux premières.

Le tableau suivant résume les étapes du dispositif proposé par rapport au droit en vigueur.

SÉQUENCE DES VERSEMENTS DE LA C3S ET DES CONTRIBUTIONS ASSOCIÉES

(Société dont le chiffre d'affaires l'année N est de 5 milliards d'euros)

(en euros)

Date du versement	Droit en vigueur	Droit proposé		
		15 décembre N	15 mai N + 1	Total
C3S + contribution additionnelle due au titre de l'année N + 1	7 969 600	–	5 969 600	5 969 600
Contribution supplémentaire de C3S due au titre de l'année N	–	1 800 000	200 000	2 000 000
Total	7 969 600	1 800 000	6 169 600	7 969 600

NB : seuls les montants finalement dus sont mentionnés. Dans les deux cas, le montant de C3S et de sa contribution additionnelle du par la société est de 8 millions d'euros, dont sont déduits 2 millions d'euros de contribution supplémentaire dans le dispositif proposé.

C. UNE AFFECTATION DU PRODUIT DE LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À LA CNAMTS EN 2017

En vertu du **premier alinéa** de son **III**, le présent article s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2017.

Le **second alinéa** du même **III** indique que le produit de la contribution supplémentaire sera, par dérogation au 1^o du I du présent article qui prévoit l'affectation d'une fraction de ce produit à la CNAVTS, intégralement affecté à la branche maladie du régime général de sécurité sociale, mentionnée au 1^o de l'article L. 200-2 du CSS (c'est-à-dire à la CNAMTS).

Cette affectation résulte des objectifs poursuivis par la création de cette contribution – au-delà de la contemporanéité de la perception de recettes. À la suite de la baisse de la contribution sociale généralisée (CSG) adoptée lors de la

première lecture du PLFSS pour 2017 ⁽¹⁾, la branche maladie enregistrera un coût évalué à 280 millions d'euros, qui serait ainsi compensé par l'affectation dérogatoire et uniquement en 2017 du produit de la contribution supplémentaire, ainsi que l'indique l'évaluation préalable du présent article ⁽²⁾.

La création de cette contribution a également pour effet de compenser « économiquement » le coût induit par l'extension de l'exonération de la contribution de 3 % sur les dividendes, à laquelle procède l'article 31 du présent projet de loi de finances rectificative ⁽³⁾ et qui résulte d'une mise en conformité à la Constitution ⁽⁴⁾, ce qu'indique l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances rectificative.

Ainsi qu'il sera vu *infra* (au point IV), afin de neutraliser l'impact sur le solde de la sécurité sociale en 2017 et de permettre un impact positif sur celui de l'État, un transfert de ressources entre les deux budgets sera nécessaire et devrait porter sur une réaffectation de TVA à l'État. Or, la TVA est uniquement attribuée à la CNAMTS. En conséquence, la compensation de cette perte de recettes en 2017 ne concernera que la CNAMTS.

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

La nouvelle contribution est pérenne, mais son impact budgétaire sera limité à l'exercice 2017. Le seul effet du présent article est donc d'accroître les recettes pour 2017 uniquement.

En l'état de sa rédaction, le présent article n'entraîne aucun gain pour l'État – il lui cause même une perte –, le produit de la contribution supplémentaire créée étant affecté à la sécurité sociale. Il faudra donc une modification du PLF pour 2017 pour que la mesure puisse se traduire par un accroissement des recettes de l'État en 2017, comme il est indiqué dans l'exposé des motifs de l'article.

Le tableau suivant dresse la synthèse des effets du présent article sur les administrations publiques.

IMPACTS BUDGÉTAIRES DE LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À LA C3S

(en millions d'euros)

Année	2017	2018	2019
État	- 80	0	0

(1) Amendement de la commission des affaires sociales n° 919, devenu l'article 11 bis du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

(2) L'exposé sommaire de l'amendement indiquait néanmoins une autre source potentiel de financement du manque à gagner de 280 millions, reposant sur la modification apportée au régime social des attributions d'actions gratuites par l'article 4 bis du projet de loi de finances pour 2017, résultant de l'adoption de l'amendement n° I-580 rectifié présentée par la Rapporteuse générale.

(3) Voir le commentaire de cet article dans le présent rapport.

(4) Article 31 du présent projet de loi de finances rectificative. Il est renvoyé aux commentaires sous cet article pour le détail du dispositif prévu sur cette extension d'exonération.

Sécurité sociale	+ 400	0	0
Total	+ 320	0	0

Source : évaluation préalable.

D'après les informations obtenues par la Rapporteuse générale, le gain de 400 millions d'euros pour la sécurité sociale sera utilisé en 2017 de la manière suivante :

– 280 millions d'euros pour la CNAMTS au titre de la compensation de la mesure relative à la CSG adoptée dans le PLFSS pour 2017 ;

– 120 millions d'euros réaffectés au budget de l'Etat pour compenser la perte de 80 millions d'euros subie par le budget général.

La contribution supplémentaire ne permettra toutefois la compensation de la mesure relative à la CSG précédemment mentionnée qu'en 2017, alors que cette mesure entraînera un coût pérenne qui devra ainsi, à partir de 2018, être compensé par un autre moyen.

A. UN COÛT ÉVALUÉ À 80 MILLIONS D'EUROS POUR L'ÉTAT UNIQUEMENT EN 2017

En raison de l'ajout de la contribution supplémentaire à la C3S parmi les charges déductibles du résultat des entreprises, le produit de l'IS dû au titre de l'année 2017 sera diminué, causant une **perte de recettes estimée à 80 millions d'euros** en 2017 ainsi que l'illustre le tableau suivant.

COÛT BUDGÉTAIRE POUR L'ÉTAT DU DISPOSITIF PROPOSÉ

(en millions d'euros)

Année	2017	2018	2019
Coût	80	0	0

Source : évaluation préalable.

Si l'IS dû au titre d'une année fait l'objet d'acomptes calculés sur les résultats de l'année précédente, le reste dû étant versé lors du solde, l'année suivante, l'impact budgétaire d'une mesure touchant cet impôt peut être immédiat en raison de l'existence du « cinquième acompte ».

Le « cinquième acompte », qui, contrairement à son appellation trompeuse ne constitue en réalité qu'un quatrième acompte « amélioré », est prévu aux *a*, *b* et *c* de l'article 1668 du CGI. En vertu de ces dispositions, les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 250 millions d'euros et dont le bénéfice a crû selon une certaine ampleur, versent au titre de leur dernier acompte d'IS un montant correspondant à la différence entre une proportion de l'IS estimé au titre de l'exercice en cours et les trois acomptes déjà versés. Il est prié de se référer aux commentaires de l'article 7 du projet de loi de finances pour 2017, qui modifie les

modalités du « cinquième acompte », pour le détail de ce régime et des modifications apportées ⁽¹⁾.

La contribution supplémentaire n'étant due que par les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à un milliard d'euros, tous ses redevables seront concernés par le régime du « cinquième acompte ».

Dès lors, ces entreprises intégreront la baisse d'IS induite par la déductibilité de la nouvelle contribution dans leur estimation de l'IS dû au titre de 2017, conduisant à une diminution des recettes fiscales de l'État en 2017.

L'impact budgétaire de la mesure, toutefois, ne portera que sur l'exercice 2017. En effet, dès l'année 2018, la C3S sera diminuée du montant de la contribution supplémentaire due au titre de 2017, conduisant à un rééquilibrage des charges déductibles au niveau actuel.

B. UN GAIN POUR LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉVALUÉ À 400 MILLIONS D'EUROS UNIQUEMENT EN 2017

L'instauration de la contribution supplémentaire à la C3S, assortie d'un acompte de 90 % de son montant estimé versé l'année au titre de laquelle elle est due, entraînera pour la sécurité sociale un gain de 400 millions d'euros en 2017.

À compter de 2018, en revanche, la mesure sera neutre : le gain au titre de l'acompte versé en 2018 sera compensé par la perte de recettes de C3S entraînée par l'imputation sur cette dernière de la contribution supplémentaire due au titre de 2017.

Le tableau suivant montre l'impact budgétaire de la mesure pour la sécurité sociale.

IMPACT DE LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE DE C3S SUR LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

Année	2017	2018	2019
Gain	400	0	0

Source : évaluation préalable.

Cette estimation repose sur les recettes de C3S perçues en 2016 et relatives aux redevables dont le chiffre d'affaires réalisé en 2015 était supérieur à un milliard d'euros.

(1) Mme Valérie Rabault, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, tome II, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4125, 13 octobre 2016, pages 181 et suivantes.

C. LA NÉCESSAIRE MODIFICATION DU PLF POUR 2017 AFIN DE PERMETTRE UN IMPACT POSITIF SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

Pour que le présent article puisse avoir un impact positif sur le budget de l'État, une modification du projet de loi de finances pour 2017 sera requise.

En l'état, en effet, le produit de la contribution supplémentaire est affecté à la CNAVTS, sauf en 2017 où il sera affecté à la CNAMTS.

Il aurait été juridiquement difficile d'attribuer directement le produit de cette contribution à l'État dans un projet de loi de finances. En effet, il résulte du III de l'article L.O. 111-3 du CSS que l'affectation à l'État d'une recette exclusive de la sécurité sociale ne peut figurer qu'en loi de financement de la sécurité sociale, non en loi de finances. Or, la C3S est une recette exclusive de la sécurité sociale, et la nouvelle contribution supplémentaire, eu égard à la proximité de nature avec la C3S (assiette, modalités de recouvrement, de contrôle, redevables, *etc.*), sera vraisemblablement qualifiée ainsi elle aussi.

L'acompte de cette contribution ne peut pas plus être affecté à l'État, un acompte ne pouvant par nature aller qu'à l'affectataire de l'imposition sur laquelle il porte.

En conséquence, une modification de l'article 26 du projet de loi de finances pour 2017 relatif aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale devra être apportée (par exemple, en allouant une partie du produit de la TVA affectée à la CNAMTS au budget de l'État). Sans une telle modification, la contribution supplémentaire n'entraînera aucun gain pour le budget général et ne pourra satisfaire à l'objectif de sécurisation du niveau de déficit en 2017 (fixé à 2,7 % du PIB) rappelé dans l'exposé des motifs du présent article.

Reste que la mesure prévue par le présent article, au-delà de la question de la contemporanéité des recettes, semble poursuivre au titre de 2017 trois objectifs distincts :

– compenser le coût, pour l'État, de la mise en conformité avec la Constitution de l'exonération de contribution de 3 % sur les dividendes à laquelle procède l'article 31 du présent projet de loi de finances rectificative (objectif figurant dans l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances rectificative). Ce coût est de 250 millions d'euros ;

– compenser le coût, pour la sécurité sociale, de la modification de CSG opérée par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 (objectif figurant dans l'évaluation préalable du présent article). Ce coût est de 280 millions d'euros ;

– avoir un impact positif sur le budget de l'État pour sécuriser le niveau de déficit public en 2017 (objectif figurant dans l'exposé des motifs du présent article).

Du fait de ces objectifs différents et des sommes sur lesquelles ils portent (au moins 530 millions d'euros), il semble difficile que la contribution supplémentaire de C3S puisse, à elle seule, les atteindre tous.

En réalité, **la compensation de l'extension d'exonération de contribution de 3 %** sur les dividendes ne revêt pas – ou du moins pas encore – une dimension budgétaire, mais **une dimension économique** : les sociétés redevables de la contribution supplémentaire à la C3S sont celles concernées par cette extension.

Dès lors, **le gain de 400 millions d'euros visera à compenser**, d'une part, la **dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale du fait de la mesure relative à la CSG**, d'autre part, la **perte de recettes d'IS** pour l'État au moyen de transferts fiscaux. Le tableau suivant dresse la synthèse de l'affectation de la contribution supplémentaire à la C3S et précise les modalités probables de compensation.

RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À LA C3S EN FONCTION DES PERTES DE RECETTES À COMPENSER

(en millions d'euros)

Ressource	État	Sécurité sociale	Observations
Contribution supplémentaire à la C3S	+ 120	+ 280	Réaffectation de 120 millions d'euros de TVA à l'État
Perte de recettes due à la mesure CSG	–	– 280	Le gain de 280 millions d'euros dû à la contribution supplémentaire compense la perte due à la CSG
Perte de recettes d'IS due à la contribution supplémentaire	– 80	–	La réaffectation de 120 millions d'euros de TVA à l'État compense la perte de recettes d'IS
Bilan	+ 40	0	L'État dispose de 40 millions d'euros qui pourront compenser diverses mesures
<i>Exonération de contribution sur les dividendes</i>	– 250	–	<i>Compensation économique par la création de la contribution supplémentaire à la C3S : pas de compensation budgétaire en l'état</i>

Le règlement par l'État de la dette vis-à-vis de la CNAMTS, contractée au titre de la mesure portant sur la CSG du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, serait réalisé par le gain permis par la nouvelle contribution supplémentaire à la C3S. Il ne suppose ainsi aucun mouvement de crédits particulier.

Le seul mouvement de ressources fiscales (TVA) actuellement envisagé consisterait donc en une réaffectation de 120 millions d'euros de la CNAMTS à l'État, pour compenser la perte de 80 millions d'euros de recettes d'IS et fournir à

l'État 40 millions d'euros supplémentaires qui pourraient compenser d'autres mesures non encore précisées. Cette réaffectation supposera une modification de l'article 26 du projet de loi de finances pour 2017.

Ces compensations ne porteront toutefois que sur l'exercice 2017, le seul au titre duquel la contribution supplémentaire permettra la réalisation d'un gain, alors que le coût de la mesure touchant la CSG est pérenne (sans mentionner celui de l'extension de l'exonération de la contribution de 3 %). Là aussi, le dispositif proposé est empreint d'une certaine imprécision.

D. UN ALOURDISSEMENT APPARENT DES CHARGES DE TRÉSORERIE DES ENTREPRISES MAIS UNE NEUTRALITÉ FISCALE À TERME

Le versement d'un acompte de contribution supplémentaire en 2017 aura un impact sur les entreprises cette année-là, mais sera dépourvu d'effet dès la deuxième année d'application du dispositif, en 2018.

En effet, dès 2018, l'acompte versé en décembre sera compensé par l'imputation sur la C3S acquittée en mai de l'acompte versé en décembre 2017. Il s'agit du même principe que le « cinquième acompte » d'IS, qui accentue la charge de trésorerie l'année de sa mise en œuvre ou lorsque ses taux sont majorés, mais qui, à terme, est parfaitement neutre.

Au demeurant, l'impact en 2017 doit être relativisé.

D'une part, les entreprises comptabilisent déjà dans leurs comptes, en charges, la C3S et sa contribution additionnelle dès l'année de réalisation du chiffre d'affaires sur lequel ces contributions seront assises et dues, l'année suivante. Il n'existe aucune raison de penser qu'il en ira différemment avec la nouvelle contribution supplémentaire à la C3S.

D'autre part, et ainsi qu'il a été vu, aux termes de l'article 39 du CGI, que modifie le présent article, la C3S, sa contribution additionnelle et la contribution supplémentaire seront déductibles du résultat des entreprises redevables aux fins de détermination du bénéfice net imposable.

Dès lors, si les entreprises concernées par la mesure devront s'acquitter en 2017 d'un acompte de contribution supplémentaire à la C3S, elles réduiront l'IS dû au titre de cette même année, conduisant à un gain sur l'IS dès 2017 en vertu des règles régissant le « cinquième acompte ».

Enfin, les entreprises redevables de la contribution supplémentaire ont récemment bénéficié ou bénéficieront prochainement de nombreux avantages :

– la contribution exceptionnelle sur l'IS de 10,7 %, prévue à l'article 235 *ter* ZAA du CGI et qui était due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 250 millions d'euros, a été supprimée à partir des exercices ouverts à compter de 2016 ;

– est prévue à l'article 6 du projet de loi de finances pour 2017 une diminution du taux d'IS à 28 %, dont les entreprises bénéficieront de façon progressive d'ici à 2020 ;

– est également prévue, à l'article 44 du projet de loi de finances pour 2017, une hausse d'un point du taux du CICE, qui passera ainsi de 6 % à 7 % ;

– enfin, ainsi que cela a été vu, est prévue à l'article 31 du présent projet de loi de finances rectificative une extension de l'exonération de la contribution sur les dividendes, dont profiteront les redevables de la nouvelle contribution.

Le coût cumulé de ces deux dernières mesures est estimé à terme à 10,35 milliards d'euros, dont 2,67 milliards pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros. Cela excède très largement la surcharge – au demeurant temporaire – induite par la contribution supplémentaire de C3S créée (320 millions d'euros).

*

* *

La commission adopte l'article 34 sans modification.

*

* *

Après l'article 34

La commission est saisie de l'amendement CF 209 de M. Joël Giraud.

M. Jérôme Lambert. Il n'en reste pas beaucoup mais il en reste quelques-uns, des agriculteurs bouilleurs de cru. Cet amendement vise à abaisser le droit de consommation pour ceux dont la production est destinée à un usage personnel afin de favoriser ce savoir-faire séculaire, qui permet d'entretenir encore quelques vergers.

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

L'amendement CF 215 de M. Joël Giraud est retiré.

*

* *

Article 35

Création d'une contribution pour l'accès au droit et à la justice

Le présent article crée une nouvelle taxe, dont seront redevables certains professionnels du droit, dénommée « contribution à l'accès au droit et à la justice ». Celle-ci sera affectée, à compter de 2017, à hauteur de 50 millions d'euros au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice, créé par la loi croissance, activité et égalité des chances économiques ⁽¹⁾.

I. LA LOI POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUE A CRÉÉ LE FONDS INTERPROFESSIONNEL DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

A. LA CRÉATION DU FONDS

1. Le contenu de la loi

L'article 50 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a créé un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice, prévu à l'article L. 444-2 du code de commerce.

Celui-ci a une **double finalité** :

– « *favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques* » ;

– faciliter « *l'accès du plus grand nombre au droit* ».

Ce fonds accordera des aides visant à assurer **une redistribution interprofessionnelle**, instaurant une **forme de péréquation géographique entre les professionnels du droit**. Il s'agit de garantir un maillage satisfaisant des professions juridiques concernées sur l'ensemble du territoire national. Cette disposition est issue de la proposition n° 11 du rapport de nos collègues Mme Cécile Untermaier et M. Philippe Houillon sur les professions juridiques réglementées en 2014 ⁽²⁾, qui visait à « *l'établissement d'un mécanisme de péréquation nationale permettant le financement des actes réalisés à perte par les petits offices* ».

Les aides versées par le fonds doivent en effet améliorer la rentabilité des professionnels localisés dans des zones géographiques, où celle-ci n'apparaît pas suffisante pour garantir une présence territoriale satisfaisante de ces derniers. Il est indiqué, dans l'évaluation préalable du présent article, que cela « *résulte du fait qu'au sein de ces zones, le montant des assiettes sur lesquelles sont calculés les tarifs proportionnels perçus par les professionnels en contrepartie de leurs*

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Mme Cécile Untermaier et M. Philippe Houillon, Rapport d'information sur les professions juridiques réglementées, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2475, 17 décembre 2014, page 82.

prestations est plus faible que sur l'ensemble du territoire national (par exemple le montant moyen des mutations immobilières) ».

2. L'organisation et le fonctionnement du fonds interprofessionnel précisés par décret

Conformément aux dispositions prévues au quatrième alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce, un décret du 26 février 2016 ⁽¹⁾ précise les modalités d'organisation et de fonctionnement dudit fonds interprofessionnel.

a. Le versement d'aides à l'installation et d'aides au maintien

Afin de satisfaire le premier objectif du fonds consistant à favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques, celui-ci est habilité à verser deux aides :

- les aides à l'installation ;
- et les aides au maintien.

Ces aides bénéficient aux commissaires-priseurs judiciaires, aux greffiers de tribunal de commerce, aux huissiers de justice, aux administrateurs judiciaires, aux mandataires judiciaires et aux notaires ⁽²⁾.

Les **aides à l'installation** visent à aider ces professionnels pour leur installation dans un office vacant, ou dans une étude ou pour la création d'un office, ou d'une étude.

Ces aides sont perçues au titre des prestations dont les tarifs sont réglementés **pour une durée n'excédant pas trois ans** suivant l'installation du professionnel. Des conditions au bénéfice de ces aides sont énumérées. Selon l'article R. 444-23 du code de commerce, les professionnels sont éligibles à ces aides dès lors qu'ils n'ont pas perçu :

- d'aide de ce type pendant les cinq années précédant l'installation ;
- une somme totale supérieure à 210 000 euros au titre de bénéfices ou de salaires nets imposables au cours des trois derniers exercices comptables clos ou années civiles précédant l'installation ;
- un résultat annuel supérieur à 70 000 euros au titre de l'exercice comptable ouvert au cours de l'année civile de réalisation des prestations pour lesquelles l'aide est sollicitée.

(1) Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

(2) Article R. 444-22 du code de commerce, renvoyant à la première phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 444-1 du même code.

Les **aides au maintien** ne peuvent être octroyées que sous trois conditions cumulatives :

– le chiffre d'affaires annuel hors taxes moyen hors aides et hors honoraires réalisé au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur au premier décile de chiffre d'affaires de la profession concernée, constaté à partir des dernières données disponibles sur une période d'au moins deux ans ;

– le bénéfice moyen au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur à 75 000 euros ;

– le ratio des charges annuelles rapportées au chiffre d'affaires, calculé sur le dernier exercice clos, n'est pas supérieur à 80 %.

Un professionnel ne remplissant pas ces conditions pourra toutefois bénéficier de l'aide s'il met en œuvre un engagement de réduction de ses coûts selon des modalités qui devront être déterminées par arrêté.

b. Les dispositions communes aux deux aides

Un arrêté du ministre de la justice déterminera les zones géographiques où peuvent être octroyées ces deux aides. Ces zones d'éligibilité seront « *définies notamment en fonction du nombre de professionnels installés, du nombre de projets d'installation, et des besoins identifiés* » ⁽¹⁾.

Ces aides, qui prennent la forme de subventions versées pour chaque prestation, ne sont pas cumulables pour une même prestation et sont soumises à deux plafonds ⁽²⁾ :

– un plafond par prestation fixé à 100 euros ;

– et un plafond par professionnel établi à 50 000 euros par année civile.

Les prestations concernées sont celles qui satisfont aux deux conditions suivantes :

– leur tarif est proportionnel ;

– leur assiette est inférieure à un seuil fixé, pour chaque profession concernée, par arrêté, qui n'excède pas 80 000 euros ⁽³⁾.

(1) Article R. 444-26 du code de commerce.

(2) Article R. 444-28 du code de commerce.

(3) Article R. 444-27 du code de commerce.

Exemple : un notaire éligible aux aides au maintien authentifiant pendant une année 10 mutations immobilières d'un montant de 50 000 euros percevra à ce titre un total d'aides d'au maximum 1 000 euros.

→ Cela représente 10 aides à l'acte dont le montant individuel ne peut excéder 100 euros.

Ces aides sont destinées à accompagner la mise en œuvre du nouveau principe de liberté d'installation applicable aux notaires, aux huissiers de justice et aux commissaires-priseurs judiciaires ⁽¹⁾, qui ne doit pas déséquilibrer le maillage territorial de ces professionnels.

Elles s'inscrivent également dans le cadre d'un nouveau plafonnement de la somme des émoluments perçus au titre des prestations relatives à la mutation d'un bien ou d'un droit immobilier à 10 % de la valeur de ce bien ou de ce droit ⁽²⁾. Ce plafonnement mis en place en février 2016 par décret vise principalement les biens d'une valeur inférieure à 10 000 euros environ. Le Gouvernement a souhaité limiter le coût des actes se rapportant à des biens ou des droits de faible valeur. Toutefois, ce plafonnement aura pour effet de limiter la rentabilité des offices situés dans les territoires ruraux ⁽³⁾.

c. La personne morale de droit privé gestionnaire du fonds

En application du quatrième alinéa de l'article L. 444-2 du code de commerce, le fonds interprofessionnel est administré par une personne morale de droit privé.

Celle-ci est dénommée Société de gestion du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (SGFIADJ). Elle a le statut de société anonyme, dont le capital est détenu par l'État ⁽⁴⁾.

Le conseil d'administration de la société de gestion du fonds est composé de cinq administrateurs :

– « 1° Un administrateur nommé par le Premier ministre, choisi parmi les magistrats de la Cour des comptes, président du conseil d'administration ;

– « 2° Quatre administrateurs nommés respectivement par le ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé du budget et le ministre chargé des collectivités territoriales. » ⁽⁵⁾.

(1) Article 52 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Article R. 444-9 du code de commerce.

(3) M. Richard Ferrand, Rapport d'information sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 3596, 22 mars 2016, page 91.

(4) Article R. 444-36 du code de commerce.

(5) Article R. 444-37 du code de commerce.

Les administrateurs sont nommés pour un mandat de quatre ans, non renouvelable. Ils ne peuvent détenir aucun intérêt, direct ou indirect, dans les domaines d'activité des professions concernées.

d. La création d'un Comité consultatif des aides à l'accès au droit et à la justice

Un comité consultatif des aides à l'accès au droit et à la justice (CCAADJ) est créé auprès du conseil d'administration de la société de gestion du fonds. Celui-ci a pour fonction de donner son avis, à la demande du conseil d'administration, « *sur toute question relative à la gestion administrative, comptable et financière du fonds* »⁽¹⁾.

e. L'abandon d'un financement de l'aide juridictionnelle par le fonds interprofessionnel

La poursuite du second objectif du fonds interprofessionnel, « l'accès du plus grand nombre au droit », devait se traduire par un financement de l'aide juridictionnelle et des maisons de justice et du droit.

Cela résulte de l'intention du législateur exprimée à plusieurs reprises au cours des débats parlementaires relatifs à la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, les rapporteurs ont estimé nécessaire d'établir un mécanisme de redistribution nationale entre différentes professions du droit qui financerait également l'aide juridictionnelle. Selon le tome I du rapport, « *les sommes provenant d'un écrêtement des tarifs proportionnels [...] permettront également d'alimenter un fonds qui [...] pourra notamment financer l'aide juridictionnelle* »⁽²⁾.

Ainsi, un amendement avait été adopté en ce sens en première lecture par l'Assemblée nationale, à l'initiative des rapporteurs⁽³⁾, prévoyant que « *cette péréquation assure également une redistribution, [...] au bénéfice d'un fonds interprofessionnel destiné à financer notamment l'aide juridictionnelle* ».

Le texte en vigueur est issu d'une réécriture globale de l'article concerné du projet de loi en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, suivant l'amendement des rapporteurs⁽⁴⁾. Lors de l'examen de cet amendement en commission

(1) Article R. 444-38 du code de commerce.

(2) M. Richard Ferrand, rapporteur général et MM. Christophe Castaner, Laurent Grandguillaume, Denys Robiliard, Gilles Savary, Alain Tourret, Stéphane Travert, Mmes Cécile Untermaier et Clotilde Valter, rapporteurs thématiques, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance et l'activité, tome I, volume 1, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2498, 19 janvier 2015, page 33.

(3) Amendement SPE 1730.

(4) Amendement SPE 607 (rect.).

spéciale⁽¹⁾, le ministre avait indiqué, en réponse à une question de M. Philippe Houillon, que le fonds de redistribution « *avait deux objectifs : la péréquation au sein de la profession et le financement de l'aide juridictionnelle* ».

Il ne semble pas que cette volonté du législateur ait été respectée, compte tenu de la rédaction du décret du 26 février 2016, qui exclut les avocats du bénéfice du fonds interprofessionnel.

B. LA CENSURE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE LA CONTRIBUTION AFFECTÉE AU FONDS INTERPROFESSIONNEL

1. La création par la loi d'une contribution affectée au fonds interprofessionnel

Le III de l'article 50 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques avait souhaité instituer, à compter du 1^{er} janvier 2016, une contribution annuelle dénommée « contribution à l'accès au droit et à la justice ». Celle-ci devait assurer le financement du fonds interprofessionnel susvisé.

Cette contribution devait être due « *par les personnes physiques ou morales titulaires d'un office de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice ou de notaire ou exerçant à titre libéral l'activité d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire, d'avocat pour les droits et émoluments perçus en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires* ».

2. La censure du Conseil constitutionnel de ladite contribution

Le Conseil constitutionnel a censuré la création de cette contribution au motif que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence, en habilitant le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la taxe contestée⁽²⁾. Cela est contraire à l'article 34 de la Constitution, qui dispose que « *la loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

Ainsi, comme le relève, dans son rapport d'information sur l'application de la loi, notre collègue Richard Ferrand, le fonds interprofessionnel « *n'est pas opérationnel* », faute de financement⁽³⁾.

(1) *Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, lundi 8 juin 2015, séance de 21 heures 30, compte rendu n° 28* (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cscroissact/14-15/c1415028.pdf>).

(2) *Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, considérants 48 et suivants.*

(3) *M. Richard Ferrand, Rapport d'information sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 3596, 22 mars 2016.*

C'est l'objet du présent article de prévoir le rétablissement d'une contribution à l'accès au droit et à la justice, qui permettra de financer le fonds interprofessionnel à compter de 2017.

II. LA CRÉATION PAR LE PRÉSENT ARTICLE D'UNE NOUVELLE CONTRIBUTION À L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Cette nouvelle contribution est insérée au sein d'une nouvelle section du code général des impôts et définie à l'article 1609 *octotricies*.

A. UNE CONTRIBUTION À L'ACCÈS AU DROIT DONT LES CONDITIONS SONT DÉFINIES PAR LA LOI

1. Les personnes redevables

Le **II** de l'article 1609 *octotricies* énonce les personnes physiques ou morales redevables de la contribution à l'accès au droit et à la justice : les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers de tribunal de commerce, les huissiers de justice, les notaires, les administrateurs judiciaires et les mandataires.

PERSONNES REDEVABLES DE LA CONTRIBUTION ET BÉNÉFICIAIRES DU FONDS

Titulaires d'un office ministériel ou nommés dans un office ministériel	Redevables de la contribution	Bénéficiaires du fonds
Commissaire-priseur judiciaire	Oui	Oui
Greffier de tribunal de commerce	Oui	<i>A priori</i> non
Huissier de justice	Oui	Oui
Notaire	Oui	Oui
Exerçant à titre libéral l'activité		
d'administrateur judiciaire	Oui	Oui
de mandataire judiciaire	Oui	Oui

NB : les greffiers de tribunaux de commerce ne bénéficient pas de tarifs proportionnels, ils ne peuvent donc pas bénéficier des aides au maintien et à l'installation, prévues uniquement pour les actes soumis à un tarif proportionnel aux termes du décret n° 2016-230 du 26 février 2016.

Source : *commission des finances*.

Cette liste se distingue de celle initialement prévue dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques par deux points :

– elle ne vise plus seulement les titulaires d'un office mais également les personnes nommées dans un office ministériel ;

– elle ne concerne plus les avocats « *pour les droits et émoluments perçus en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires* ». Ces derniers ne seront plus redevables de la contribution, dans la mesure où ils ne bénéficieront pas du fonds interprofessionnel, conformément à la précision apportée par le décret précité du 26 février 2016.

Cette contribution est également applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

2. L'assiette de la contribution

Le fait générateur de la contribution intervient à la clôture de l'exercice comptable, selon le **III** de l'article 1609 *octotricies*.

L'assiette de la contribution porte sur le « *montant total hors taxes des sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées par les professionnels mentionnés au II au cours de l'année civile précédente ou du dernier exercice clos* ».

Le 1° du **IV** du même article prévoit un seuil d'abattement de 300 000 euros par personne physique.

Le 2° du **IV** du même article prévoit un seuil d'abattement pour les personnes morales, qui correspond au produit de 300 000 euros par le nombre d'associés exerçant l'une des professions concernées au sein de la société.

3. Le taux de la contribution et les modalités de recouvrement

Le taux de la contribution est fixé à 1,09 % par le **IV** du présent article. Les modalités de recouvrement de la contribution font référence aux procédures applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

Les redevables devront déclarer et acquitter la contribution au titre du mois de mars de l'année suivante ou au titre du premier trimestre de l'année civile suivante. Celle-ci sera recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée, aux termes du **VII** de l'article 1609 *octotricies*.

En outre, la contribution n'est pas recouvrée lorsque son montant est inférieur à 50 euros.

4. Le respect des règles européennes relatives aux aides *de minimis*

Les aides à l'installation et au maintien sont soumises aux dispositions du règlement européen relatif aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général ⁽¹⁾.

Le règlement prévoit que, pour bénéficier de ce régime, les aides concernées ne doivent pas excéder un plafond de 500 000 euros perçus par l'entreprise au cours des trois derniers exercices fiscaux, dont celui en cours.

(1) Règlement (UE) n° 360/2012 du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

L'article R. 444-33 du code de commerce dispose que :

– la société gérant le fonds interprofessionnel informe le demandeur de l'aide sur la soumission de celle-ci au règlement européen ;

– le demandeur établit une attestation, « *qu'il transmet la société susmentionnée, précisant le montant total des aides de minimis qu'il a perçues au cours des trois derniers exercices fiscaux, dont celui en cours* ».

Le **plafond de 500 000 euros** du régime **des aides de minimis devrait être respecté**, compte tenu des deux plafonds applicables au versement des aides (plafond de 100 euros par prestation et plafond de 50 000 euros par professionnel par année civile).

B. UN RENDEMENT DE LA CONTRIBUTION PLAFONNÉ À 50 MILLIONS D'EUROS

1. Le calcul du rendement de la contribution par rapport à l'assiette concernée

La contribution à l'accès au droit et à la justice doit s'appliquer aux exercices clos à compter du 31 décembre 2016, pour un rendement prévu en 2017.

L'évaluation préalable du présent article relève que, sur les 8 420 entreprises identifiées au titre des exercices clos en 2014, **environ 5 000 seront redevables de la contribution** après l'application de l'abattement de 300 000 euros et du montant minimum de contribution de 50 euros. Ces entreprises représentent un chiffre d'affaires de 7,2 milliards d'euros.

L'**assiette** de la contribution ressort à **4,55 milliards d'euros** selon les prévisions de l'évaluation préalable du présent article.

Cette assiette a été calculée sur la base :

– d'un abattement de 300 000 euros pour les personnes physiques concernées ;

– et d'un abattement de 648 000 euros sur le chiffre d'affaires des personnes morales, en considérant un nombre moyen d'associés de 2,16.

Dès lors, l'application du taux de la contribution de 1,09 % donne **un rendement prévisionnel de la contribution de 49,6 millions d'euros**.

2. L'application de la contribution dès 2017

Le rendement de la contribution est affecté au fonds interprofessionnel et sera plafonné au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾.

Ce plafonnement est conforme à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽²⁾, qui prévoit le plafonnement de toutes les ressources nouvellement affectées.

Il sera fixé à 50 millions d'euros, selon l'évaluation préalable du présent article. Il sera introduit en nouvelle lecture à l'article 17 du projet de loi de finances pour 2017, qui vise les mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public. Ce plafond ne devrait donner lieu à aucun reversement au budget général de l'État en 2017.

*

* *

La commission examine l'amendement CF 38 de M. Hervé Mariton.

Mme Véronique Louwagie. L'article 35 prévoit la création d'une nouvelle taxe affectée, dénommée « contribution à l'accès au droit et à la justice », qui alimentera le Fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ). Ce dispositif fait suite à l'article 50 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui avait prévu de financer le FIADJ par une taxe acquittée par les officiers publics ou ministériels pour certains actes, dispositif censuré par le Conseil constitutionnel.

La création de cette taxe pour abonder ce fonds continue de poser problème. D'abord, le caractère interprofessionnel du fonds conduit à faire supporter à d'autres professions le poids de la péréquation en faveur d'une catégorie d'officiers publics ou ministériels. Ensuite, cette taxe est destinée à financer la politique d'accès au droit par un prélèvement de 1,09 % sur le chiffre d'affaires de certaines professions du droit – commissaire-priseur judiciaire, greffier de tribunal de commerce, huissier de justice, notaire, administrateur judiciaire, mandataire judiciaire. Or envisager cette question sans prendre en compte l'ensemble des professions autorisées à délivrer des prestations juridiques prête à discussion.

Pour toutes ces raisons, il convient de supprimer cet article.

Mme la Rapporteuse générale. Nous savons que le Conseil constitutionnel avait censuré ce dispositif instauré par la « loi Macron » pour incompétence négative, ni le taux ni l'assiette du prélèvement n'ayant été définis par le législateur. Le Gouvernement a voulu intégrer ce dispositif dans le présent

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Article 16 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

projet de loi de finances rectificative en procédant aux précisions nécessaires. Avis défavorable à l'amendement de suppression.

M. Pascal Cherki. Madame Louwagie, je considère qu'il faut mettre fin au corporatisme des professions juridiques. La France connaît un problème majeur d'accès au droit. Les élus de la République doivent s'en préoccuper : soit nous considérons que l'aide juridictionnelle doit être assurée par le budget de l'État, suivant l'exemple de pays comme le Canada qui consacre des crédits importants à ce poste ; soit nous considérons que des mécanismes financiers d'une autre nature doivent la financer, dans un contexte budgétaire tendu.

J'étais très critique à l'égard de la « loi Macron » mais personnellement, je ne suis pas choqué qu'on amorce, avec la création de ce fonds, un mouvement en vue de rendre effectif un droit théorique. Peut-être même faudra-t-il un jour s'interroger sur la taxation des contrats de protection juridique des mutuelles.

Non seulement il faut maintenir ce fonds, mais il faut adopter les amendements de nos collègues qui viennent préciser son objet, à savoir non seulement la solidarité interprofessionnelle mais aussi l'aide juridictionnelle.

Certaines professions jouissent d'une véritable rente de situation. Je pense aux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Il me paraît normal que l'on casse le monopole dont ils bénéficient. La « loi Macron » voulait y mettre fin mais cette mesure a été rejetée pour des raisons sur lesquelles je ne vais pas revenir. Il est normal que ces professions contribuent à ce fonds, d'autant qu'il est pratiquement impossible de mener à bien un recours devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation quand on ne dispose que de l'aide juridictionnelle.

Si nous n'assurons pas l'égalité de tous les citoyens devant la justice, si les plus pauvres ne peuvent y avoir accès, c'est la crédibilité même de la justice qui sera mise en cause. Je ne veux pas que l'on puisse dire : « Le droit du pauvre est un mot creux. »

Mme Véronique Louwagie. Mon amendement n'a pas pour objet de revenir sur le dispositif de la « loi Macron ».

La taxe instaurée par l'article 35 est prélevée sur le chiffre d'affaires des professionnels et risquerait de mettre en difficulté des jeunes qui viennent de s'installer.

Mme la Rapporteuse générale. L'article 35 fixe un abattement à 300 000 euros !

Mme Véronique Louwagie. Pour un professionnel libéral, ce n'est pas une somme si importante.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CF 7 de Mme Cécile Untermaier et l'amendement CF 83 de M. Charles de Courson.

Mme Cécile Untermaier. Le Conseil constitutionnel a censuré la contribution au FIADJ, non pour des raisons de principe, mais pour motif d'incompétence négative, car le législateur n'avait fixé ni son assiette ni son taux. Le Gouvernement a apporté les précisions nécessaires par cet article 35, permettant au dispositif adopté par notre Assemblée d'être effectif, ce dont nous devrions tous nous féliciter.

Le présent amendement vise à préciser les missions du FIADJ. La loi se doit d'être claire, c'est un principe constitutionnel. Le fonds est dénommé « Fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice ». Il doit favoriser la redistribution entre professionnels, car il faut bien, madame Louwagie, que les jeunes qui s'installent puissent trouver de l'aide s'ils sont en difficulté. Il doit également favoriser l'accès du plus grand nombre au droit en participant au financement de l'aide juridique – donc de l'aide juridictionnelle –, comme le ministre l'a précisé lors des débats parlementaires.

M. Charles de Courson. Le décret du 26 février 2016 ne fait pas mention de l'aide juridictionnelle et mon amendement a un but très simple : trancher la question de savoir si le législateur avait l'intention que ce fonds finance l'aide juridictionnelle ou non.

Mme la Rapporteuse générale. L'aide juridictionnelle a effectivement été évoquée comme destination du fonds lors des débats sur la loi sur la croissance et l'activité mais elle n'a pas été retenue dans le texte de loi. Du reste, le décret du 26 février évoque seulement l'aide à l'installation et l'aide au maintien.

Rappelons que l'aide juridique a fait l'objet d'une réforme en octobre 2015 et que les crédits qui lui sont consacrés s'élèvent à 454 millions d'euros.

J'émettrai un avis défavorable sur les deux amendements.

M. Pascal Cherki. En commission spéciale, un ancien président de la commission des lois, notre estimé collègue Phillipe Houillon, avait clairement posé la question de la destination du fonds à Emmanuel Macron, lequel lui avait répondu que celui-ci avait deux objets : la péréquation au sein de la profession mais aussi le financement de l'aide juridictionnelle, ce qui me paraît logique.

Il existe déjà des mécanismes de péréquation internes à chaque profession juridique. Pour les avocats, les barreaux peuvent, par exemple, attribuer des aides à l'installation. Est-il normal que ces professions juridiques contribuent, à travers une taxe affectée et plafonnée, au financement de l'aide juridictionnelle ? Pour moi, oui, d'autant que les frontières ne sont plus aussi étanches qu'avant. La « loi Macron » a voulu regrouper les professions du droit et du chiffre. Des notaires participent aux activités d'aide juridique dans les maisons de justice et du droit. Ils

remplissent des missions de conseil juridique, qui pourraient aussi être effectuées par des avocats.

M. Yann Galut. Il me semble fondamental d'adopter cet amendement. Le décret n'est pas clair. Il faut redonner de la force à l'intention du législateur et apporter les précisions qui s'imposent dans la loi. Nous nous targuons d'être le pays des droits de l'homme mais notre système d'aide juridictionnelle est l'un des moins importants d'Europe aujourd'hui.

Mme la Rapporteure générale. J'aimerais préciser que la contribution ne concerne plus les avocats *« pour les droits et émoluments perçus en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires »*. Ceux-ci ne peuvent d'ailleurs pas bénéficier du fonds.

M. le président Gilles Carrez. L'objet du FIADJ est clairement recentré sur la solidarité interprofessionnelle. Il ne concerne plus le financement de l'aide juridictionnelle.

Mme Véronique Louwagie. Certes, la destination du fonds avait été abordée en commission spéciale, mais l'aide juridictionnelle est d'une nature totalement différente de l'aide à l'installation ou de l'aide au maintien, qui relèvent, elles, de la solidarité interprofessionnelle sur l'ensemble du territoire.

Demander à des professionnels du droit de financer l'aide juridictionnelle s'apparente presque à un détournement de fonds. Pourquoi l'État les ponctionnerait-il au lieu d'assurer le financement de cette mission de service public ?

Mme Cécile Untermaier. Je faisais partie des rapporteurs de la loi sur la croissance et l'activité. Il était très clair, lorsque nous avons abordé la création du FIADJ, qu'il avait deux destinations.

Nous avons maintenu, dans les tarifs des professions, le régime proportionnel qui favorise les grosses transactions par rapport aux petites et qui génère une sur-rémunération, c'est-à-dire une rémunération non raisonnable.

Compte tenu de cet avantage, nous avons considéré que le fonds devait permettre la redistribution entre professionnels afin que les notaires qui se consacrent à des actes peu rentables, relevant d'une mission de service public, puissent être renfloués par les notaires qui bénéficient des ressources tirées de gros actes. Je parle des notaires car c'est la principale profession concernée, mais ce que je dis est valable pour les autres professions réglementées.

Nous avons considéré également que ces professions réglementées, qui bénéficient d'un monopole, contrairement à d'autres professions comme celle d'avocat, devaient participer à la solidarité que constitue l'aide juridique, qui couvre les maisons du droit et de la justice mais aussi l'aide juridictionnelle.

Le dernier rapport de Jean-Yves Le Bouillonnet, vice-président de la commission des lois, conclut à la mise en œuvre d'une nécessaire solution alternative à l'aide juridictionnelle, car l'État ne pourra jamais la financer au niveau nécessaire.

M. Charles de Courson. J'avais déposé mon amendement CF 83 afin que cette question soit tranchée. Je le retire et je le redéposerai en vue de la réunion de l'article 88 pour que le Gouvernement « se mouille ».

Mme la Rapporteuse générale. J'appelle votre attention, chers collègues, sur un point important. Dès que l'on augmente les taxes affectées à un objet précis, les gouvernements, quels qu'ils soient, ont tendance à baisser les dotations budgétaires qui y correspondent. Nous l'avons vu avec la taxe sur les transactions financières et l'aide au développement, Pascal Cherki en est témoin.

Actuellement, l'aide juridique bénéficie de 454 millions d'euros de crédits. La dotation du FIADJ, elle, est de 50 millions. Je vous invite, d'expérience, à la prudence.

M. le président Gilles Carrez. J'abonde dans le sens de Mme la Rapporteuse générale.

L'amendement CF 83 est retiré.

La commission rejette l'amendement CF 7.

Elle en vient à l'amendement CF 8 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Colette Capdevielle. Cet amendement vise à soumettre les titulaires d'un office ministériel d'avocat au Conseil d'État ou à la Cour de cassation à la contribution pour l'accès au droit et à la justice. Ce serait une simple mesure de justice.

La loi « Justice du XXI^e siècle » a modifié quelque peu leur statut mais, comme l'ont montré les auditions, ces professionnels bénéficient d'un véritable monopole et ne sont absolument pas favorables à une ouverture à de jeunes confrères.

Mme la Rapporteuse générale. Sagesse. J'imagine que les personnes concernées ont été consultées.

La commission adopte l'amendement CF 8 (amendement 274).

Puis elle passe à l'amendement CF 9 de Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit de relever de 50 à 60 millions d'euros la part des recettes de la contribution affectée au fonds. Je souligne que cela ne mettrait nullement en péril les professions réglementées. On envisage ici l'hypothèse dans laquelle les recettes atteindraient 60 millions d'euros, mais ce ne

sera jamais le cas. En effet, pour éviter toute inégalité entre ceux qui ont déjà acquis leur charge et les jeunes entrants, le dispositif en cours d'élaboration prévoit, pour ces derniers, de déduire de l'assiette de la taxe les frais d'acquisition de la charge. L'amendement est donc une mesure de précaution – mais légiférer, c'est aussi ménager l'avenir !

Mme la Rapporteuse générale. La taxe affectée, son assiette et son taux sont déjà définis. L'amendement tend à rehausser le plafond, actuellement fixé à 50 millions d'euros, de manière que si le produit de la taxe était un jour compris entre 50 et 60 millions d'euros, la somme excédant 50 millions d'euros ne soit pas reversée au budget général de l'État mais maintenue dans le fonds. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CF 9 (amendement 275).

Puis elle adopte l'article 35 modifié.

*

* *

Article additionnel après l'article 35

Enrichissement de l'annexe au projet de loi de finances relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

La commission est saisie de l'amendement CF 158 de M. Michel Vergnier.

M. Michel Vergnier. L'article 137 de la loi de finances pour 2012 avait institué une annexe aux lois de finances incluant certains éléments constitutifs du « jaune budgétaire » concernant les finances des collectivités territoriales. Pour la meilleure information des parlementaires, l'amendement propose d'élargir le contenu de cette annexe.

Mme la Rapporteuse générale. Certaines données demandées sont déjà disponibles mais il apparaît en effet utile de compléter la liste en mentionnant les modalités de calcul et l'évolution des besoins de financement induits par la hausse des dotations de péréquation locale devant être couverts par la baisse des variables d'ajustement ; les modalités de calcul et l'évolution des besoins de financement induits par les hausses des compensations fiscales versées au titre d'allègements de fiscalité locale et que l'État a décidé de couvrir par la baisse des variables d'ajustement ; les modalités de calcul et l'évolution des compensations fiscales non prises en compte dans les variables d'ajustement et leur évolution. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CF 158 (amendement 276).

*

* *

Après l'article 35

Elle passe à l'amendement CF 216 de M. Joël Giraud.

M. Jérôme Lambert. Il est demandé par cet amendement que le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation sur l'attribution du crédit d'impôt recherche (CIR) au titre de l'archéologie préventive. Il avait été question, lors de l'examen de la loi « liberté de création, architecture et patrimoine », de la distorsion de concurrence qu'entraîne, au détriment des organismes publics, l'octroi du CIR aux sociétés privées. Un rapport permettra aux parlementaires d'y voir plus clair sur l'incidence du CIR sur les prix pratiqués.

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

*

* *

II. – Garanties

Article 36

Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2017

Le présent article autorise l'octroi, à titre gratuit, de la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic, gestionnaire de l'assurance chômage, en 2017 dans la limite d'un plafond en principal de 5 milliards d'euros, comme en 2016.

Cette disposition est prise en application du 5° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui prévoit que les autorisations d'octroi de garanties de l'État et la fixation du régime de ces garanties relèvent du domaine exclusif de la loi de finances.

Au total, le plafond de la garantie des emprunts de l'Unédic passerait de 35,5 milliards d'euros fin 2016 à 40,5 milliards d'euros fin 2017.

À titre de comparaison, le **stock total de garanties accordées par l'État** dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts s'est établi à **187 milliards d'euros** en 2015 ⁽¹⁾.

(1) Rapport économique, social et financier, *annexé au projet de loi de finances pour 2017, page 105.*

**PLAFOND EN PRINCIPAL DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT SUR LES EMPRUNTS
CONTRACTÉS PAR L'UNÉDIC**

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévisions)	2017 (prévisions)
Plafond annuel de la garantie de l'État	4,5	7	5	8	6	5	5
Plafond total	4,5	11,5	16,5	23,5	30,5	35,5	40,5
Encours de la garantie accordée à l'Unédic	2	9,7	14,8	18,5	21,8	<i>nd</i>	<i>nd</i>
Endettement net	2,5	13,4	17,9	21,3	25,7	30,0	33,8

Source : compte général de l'État 2015 et perspectives financières de l'assurance chômage 2016-2019, et projet annuel de performances Engagements financiers de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2017.

Le présent article vise à couvrir **le besoin de financement de l'Unédic** nécessaire à la continuité du régime d'assurance chômage, **qui s'élèverait à 5,3 milliards d'euros en 2017**, décomposé de la manière suivante :

- 1,5 milliard d'euros de titres obligataires arrivant à échéance le 26 avril 2017 ;
- 3,8 milliards d'euros au titre du déficit anticipé de l'assurance chômage en 2017.

Ce besoin de financement anticipé pour 2017 n'intègre pas les économies qui pourraient être issues des négociations relatives au renouvellement de la convention d'assurance chômage. À ce titre, le Gouvernement anticipe une économie de 1,6 milliard d'euros en 2017. La Rapporteuse générale n'a pas reçu plus d'informations ou de précisions à ce sujet.

I. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC CONTINUERAIT À SE DÉGRADER EN 2016 ET EN 2017

Créée en 1958, l'Unédic est un organisme de droit privé avec un statut d'association chargé, par délégation de service public, de la gestion de l'assurance chômage en France⁽¹⁾. Elle exerce cette gestion sous la responsabilité des organisations représentatives, au plan national et interprofessionnel, des salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) et des employeurs (MEDEF, CGPME et UPA).

(1) Article L. 5427-1 du code du travail.

A. LES PRÉVISIONS DE RECETTES DE L'UNÉDIC SONT EN HAUSSE EN 2016 ET 2017

La situation financière de l'Unédic reflète directement la conjoncture économique et le niveau du taux de chômage.

Ainsi, l'évolution de ses comptes est dite « procyclique ». L'amélioration de l'activité économique et la baisse du taux de chômage ont pour effet mécanique d'accroître la masse salariale, c'est-à-dire les recettes de l'assurance chômage, et de diminuer les dépenses d'indemnisation du chômage. À l'inverse, le ralentissement économique et l'augmentation du taux de chômage dégradent simultanément la trésorerie de l'Unédic, selon un « effet ciseau » classique (augmentation des dépenses et baisse des recettes).

Les prévisions relatives à la situation financière de l'assurance chômage pour les années 2016 à 2017 ⁽¹⁾ se fondent sur les hypothèses macroéconomiques du *Consensus Forecast*, qui prévoient un taux de croissance de 1,4 % en 2016 et un ralentissement à 1,2 % en 2017, compte tenu des effets du vote du referendum relatif à la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne.

Au titre de 2016, les effets conjoints de l'amélioration de la croissance, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du pacte de responsabilité et du plan d'urgence pour l'emploi, permettraient la poursuite des créations d'emplois jusqu'à la fin de l'année. Au total, 143 000 emplois affiliés à l'assurance chômage seraient créés en 2016, après 133 000 créations d'emplois en 2015. En 2017, les créations d'emplois ralentiraient à 76 000 postes, en raison du ralentissement de la croissance et d'un allègement des politiques publiques d'emploi ⁽²⁾.

En dépit d'un faible niveau d'inflation, la progression du salaire moyen par tête (SMPT) accélérerait à 1,7 % en 2016, au lieu de 1,5 % en 2015. Le SMPT ralentirait légèrement en 2017 à 1,6 %.

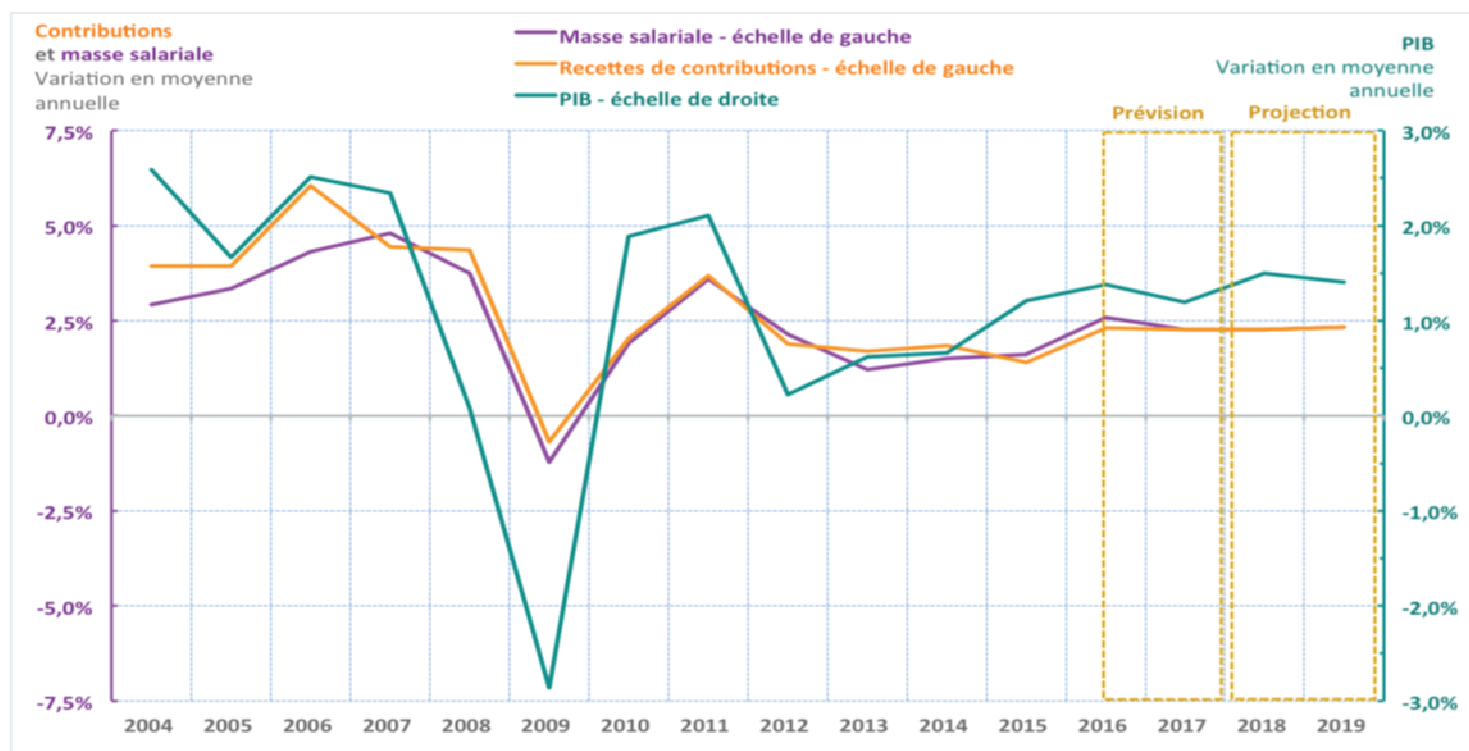
Dès lors, la croissance de la masse salariale atteindrait 2,6 % en 2016, au lieu de 1,6 % en 2015. En 2017, celle-ci progresserait à un taux de 2,3 % du fait du ralentissement des créations de postes et du SMPT.

La progression des contributions d'assurance chômage s'est élevée à 1,4 % en 2015, elle s'établirait à 2,3 % en 2016 et en 2017.

(1) *Perspectives financières de l'assurance chômage 2016-2019.*

(2) *Politiques publiques d'emploi prises en compte par l'Unédic : emplois d'avenir, contrat unique d'insertion, contrat initiative emploi, contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, pacte de responsabilité, plan d'urgence, contrats de génération et contrat à durée déterminée d'insertion.*

PRÉVISION DE CROISSANCE, DE MASSE SALARIALE ET DE CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE



Champ de la masse salariale : France entière. Le champ est celui de l'Acoss qui, à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

Source : ACOSS, INSEE, Unédic, prévisions Unédic.

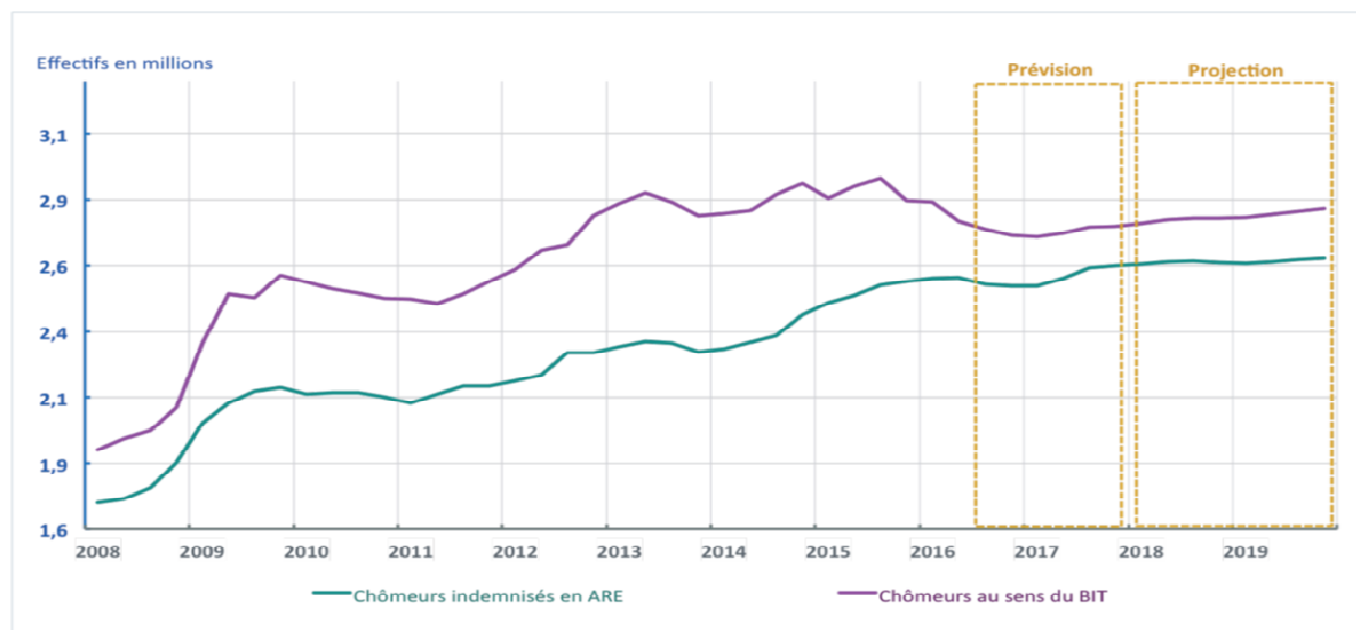
B. LES DÉPENSES DE L'UNÉDIC SERAIENT ENCORE PLUS DYNAMIQUES EN 2016 ET EN 2017

Les dépenses de l'Unédic sont corrélées à l'évolution du nombre de personnes en situation de chômage indemnisées par l'assurance chômage.

Le **taux de chômage au sens du BIT⁽¹⁾ en France métropolitaine diminuerait progressivement jusqu'à la fin de l'année 2016, pour atteindre 9,4 %**. Cette baisse résulterait d'une progression de l'emploi total supérieure à la croissance de la population active et de créations d'emplois dans le secteur marchand et de contrats aidés dans le secteur non marchand. À l'inverse, le taux de chômage augmenterait de nouveau légèrement en 2017 et s'établirait à 9,5 % en fin d'année, en lien avec la baisse des créations d'emploi dans le secteur marchand et la stabilisation des contrats aidés au sein du secteur non marchand.

(1) Le Bureau international du travail (BIT) définit un chômeur comme une personne en âge de travailler mais sans emploi, qui recherche activement un emploi et serait disponible pour le prendre dans les quinze jours.

PROJECTION DE CHÔMAGE AU SENS DU BIT ET CHÔMAGE INDEMNISÉ PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE



Champ : Chômage au sens du BIT sur France métropolitaine, chômage indemnisé en ARE sur France entière, données CVS

Source : INSEE, Pôle emploi, prévisions Unédic.

En 2016, le nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (allocation d'aide au retour à l'emploi – ARE) devrait baisser de 16 000 personnes. En 2017, le nombre de chômeurs indemnisés en ARE augmenterait de 75 000 personnes, en lien avec la légère hausse de fin d'année du taux de chômage.

RÉCAPITULATIF DES PRÉVISIONS D'EMPLOI ET DE CHÔMAGE EN 2016 ET 2017

Catégorie	2015	2016 Prévision	2017 Prévision
Emploi, Chômage (variation sur la période)			
Emploi total	188 000	193 000	109 000
Emplois affiliés à l'Assurance chômage	133 000	143 000	76 000
Chômeurs indemnisés Assurance chômage (ARE)	125 000	- 16 000	75 000

Source : INSEE, Pôle emploi, DARES, ACOSS, prévisions Unédic.

Du fait de la légère remontée du taux de chômage intervenant en fin d'année 2017, le chômage indemnisé (ARE) augmenterait de 1,8 % en moyenne annuelle en 2016 et seulement de 0,6 % en 2017. Ainsi, les dépenses d'allocation ARE suivraient cette même tendance de progression de 2,9 % en 2016 et 0,9 % en 2017.

C. UNE POURSUITE DE L'ENDETTEMENT DE L'UNÉDIC EN 2016 ET EN 2017

1. Une augmentation de l'endettement net de l'Unédic en 2016 et en 2017

La dette nette de l'Unédic devrait s'élever à **30 milliards d'euros au 31 décembre 2016** et à **33,8 milliards d'euros à la fin 2017**, avec un déficit de 4,3 milliards d'euros en 2016 et 3,8 milliards d'euros en 2017.

SITUATION FINANCIÈRE RÉSUMÉE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

En millions d'euros, au 31 décembre	2015 Estimation	2016 Prévision	2017 Prévision
Contributions et autres recettes d'assurance chômage	34 457 (+2,0%)	35 058 (+1,7%)	35 802 (+2,1%)
Total des recettes	34 520	35 123	35 802
Dépenses allocataires	34 803 (+2,1%)	35 510 (+2,0%)	35 659 (+0,4%)
Total des dépenses	38 769	39 485	39 592
SOLDE= RECETTES - DÉPENSES	-4 249	-4 362	-3 790
Éléments exceptionnels	-154	63	0
VARIATION DE TRÉSORERIE	-4 403	-4 299	-3 790
Situation de l'endettement net bancaire	-25 730	-30 029	-33 820

Note : - 154 millions d'euros apparaissent en éléments exceptionnels en 2015, et 63 millions d'euros en 2016 au titre de la variation du compte courant de Pôle emploi et de cessions immobilières.

Source : Unédic.

La dette de l'Unédic est intégrée à la dette publique « maastrichtienne », au sens de la comptabilité nationale.

2. Une progression de la charge de la dette contenue du fait de conditions de financement très favorables

a. Un environnement exceptionnellement favorable de taux bas

L'environnement exceptionnel de taux d'intérêt bas permet de limiter l'évolution du coût de la dette de l'Unédic. Ainsi, les charges financières nettes se sont élevées à :

– 295 millions d'euros en 2014, pour un endettement net de 21,5 milliards d'euros ;

– 301 millions d'euros en 2015, pour un endettement net de 25,9 milliards d'euros.

Ces conditions de financement très favorables résultent de la politique monétaire accommodante mise en place par la Banque centrale européenne (BCE). En juin 2014, la BCE a abaissé l'un de ses principaux taux directeurs, le taux de rémunération des dépôts, en territoire négatif à -0,10 %. Ce taux est établi à -0,40 % depuis mars 2016. Par ailleurs, la BCE a mis en œuvre une politique dite « d'assouplissement quantitatif ».

**L'assouplissement quantitatif (« quantitative easing »)
de la Banque centrale européenne**

Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a **annoncé le 22 janvier 2015** un programme étendu d'achats d'actifs de 60 milliards d'euros par mois, pour un montant global de plus de 1 100 milliards d'euros échelonnés entre mars 2015 et septembre 2016. La BCE achète contre de la monnaie de banque centrale, sur le marché secondaire, des obligations émises par les administrations centrales, les agences et les institutions européennes de la zone euro.

Ce programme a été **amplifié le 10 mars 2016**. Les achats d'actifs cumulés s'élèvent désormais à 80 milliards d'euros par mois au lieu de 60 milliards précédemment. De plus, les programmes de rachats sont élargis à d'autres types d'actifs, dont des obligations d'entreprises de bonne qualité. Ces programmes de rachats sont par ailleurs prolongés au minimum jusqu'en mars 2017. Le montant global des rachats pourrait atteindre au total 1 740 milliards d'euros. À ce jour, la BCE a procédé à plus de 1 000 milliards d'euros de rachat. Les obligations et les titres de créance de l'Unédic sont éligibles au programme d'achat de la BCE.

L'Unédic prévoit une remontée très progressive des taux de financement en 2016 et en 2017.

ÉVOLUTION DES TAUX DE RÉFÉRENCE

(en %)

Taux	2016	2017
Taux de financement à court terme	- 0,20	- 0,30
Taux de financement à long terme	0,59	0,50

Source : Unédic.

Dès lors, la charge financière nette de la dette de l'Unédic serait relativement stable en 2016 et 2017, en dépit d'une croissance du stock de dette.

**PROJECTION DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES POUR 2016-2017
SUR LA BASE DU SCÉNARIO DE PROJECTION DE LA DETTE
ET DES HYPOTHÈSES DE TAUX RETENUES**

(en millions d'euros)

Charges	2016	2017
Prévisions d'endettement	- 30 029	- 33 820
Charge financière nette	328	334

Source : Unédic.

b. Une gestion active de la dette de l'Unédic

La gestion de la dette de l'Unédic vise deux objectifs :

- le financement du déficit annuel ;
- et le refinancement de la dette, c'est-à-dire le renouvellement de la dette arrivant à échéance.

Compte tenu de l'environnement de taux bas, l'Unédic a adopté une politique de gestion active de la dette visant à accroître la maturité moyenne de la dette afin de se prémunir contre le risque de retournement de taux. Ainsi, **la maturité moyenne de la dette de l'Unédic est passée de trois ans en 2011 à six ans actuellement.**

II. LA NÉCESSITÉ D'AUGMENTER LA GARANTIE DE L'ÉTAT POUR COUVRIR LES BESOINS DE FINANCEMENT DE L'UNÉDIC

A. LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE L'UNÉDIC

Le besoin de financement de l'Unédic est satisfait par trois types d'instruments :

- des emprunts obligataires ;
- des billets de trésorerie ;
- et des bons à moyen terme négociables.

ENCOURS DE FINANCEMENT DE L'UNÉDIC

(en milliards d'euros)

Encours de financement	Encours au 31 décembre 2015
Emprunts obligataires	21,8
Billets de trésorerie	4,3
Bons à moyen terme négociables	3,5
Placements	– 1,6
Disponibilités bancaires	– 2,4
Total de l'encours	25,7

Source : rapport financier 2015 de l'Unédic, page 18.

En premier lieu, l'Unédic se finance à moyen terme **par un programme d'émissions obligataires garanties par l'État**. Le plafond du programme d'emprunts obligataires et bancaires (*Euro Medium Term Notes* – EMTN) a été porté à 31 milliards d'euros par une décision du conseil d'administration le 27 juin 2014. La maturité maximum des titres émis a été allongée à douze années le 26 juin 2015. En 2015, l'Unédic a levé un total de 6 milliards d'euros sur le marché obligataire. L'encours des emprunts obligataires de l'Unédic s'est élevé à 21,8 milliards d'euros au 31 décembre 2015. Au 4 mai 2016, l'Unédic a réalisé son programme annuel d'émission de titres de cinq milliards d'euros.

En second lieu, elle recourt à un **programme d'émission de billets de trésorerie** ⁽¹⁾, **non garantis par l'État**, dont la maturité est inférieure à un an. Le conseil d'administration de l'Unédic a abaissé le plafond du programme de billets de trésorerie à 10 milliards d'euros le 28 janvier 2016, au lieu de 12 milliards d'euros. L'encours des billets de trésorerie s'établissait initialement à 1,2 milliard d'euros en 2004, il atteint 4,3 milliards d'euros au 31 décembre 2015.

En troisième lieu, elle émet des **bons à moyen terme négociables** à compter de 2014, afin de réduire l'encours de billets de trésorerie et d'allonger la durée moyenne de la dette. L'encours maximum de ce programme a été relevé à 6 milliards d'euros le 28 janvier 2016. Au titre de ce programme, l'Unédic a levé 2,75 milliards d'euros au cours de l'année 2015. Au total, l'encours de ce programme s'élève à 3,5 milliards d'euros au 31 décembre 2015.

Par ailleurs, l'Unédic bénéficie de réserves de liquidité à hauteur de 1,6 milliard d'euros et de disponibilités bancaires de 2,4 milliards d'euros.

Au total, l'encours de la **dette de l'Unédic** s'élève à **25,7 milliards** d'euros au 31 décembre **2015**. Celui-ci devrait s'accroître en 2016 et 2017, respectivement à 30 milliards d'euros et 33,8 milliards d'euros. Cela justifie la nouvelle demande d'autorisation d'octroi de la garantie de l'État pour les emprunts contractés par l'Unédic, à hauteur de 5 milliards d'euros au titre de l'année 2017.

B. UNE NOUVELLE DEMANDE D'OCTROI DE GARANTIE DE L'ÉTAT POUR LES EMPRUNTS CONTRACTÉS PAR L'UNÉDIC EN 2017

En tant qu'association, l'Unédic est soumise à des dispositions spécifiques du code monétaire et financier relatives aux emprunts obligataires ⁽²⁾. Aux termes de cet article, une association dont « *les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission* » est tenue de reconstituer ses fonds propres dans un délai de deux ans. À défaut, cette association perd le droit d'émettre de nouveaux titres obligataires.

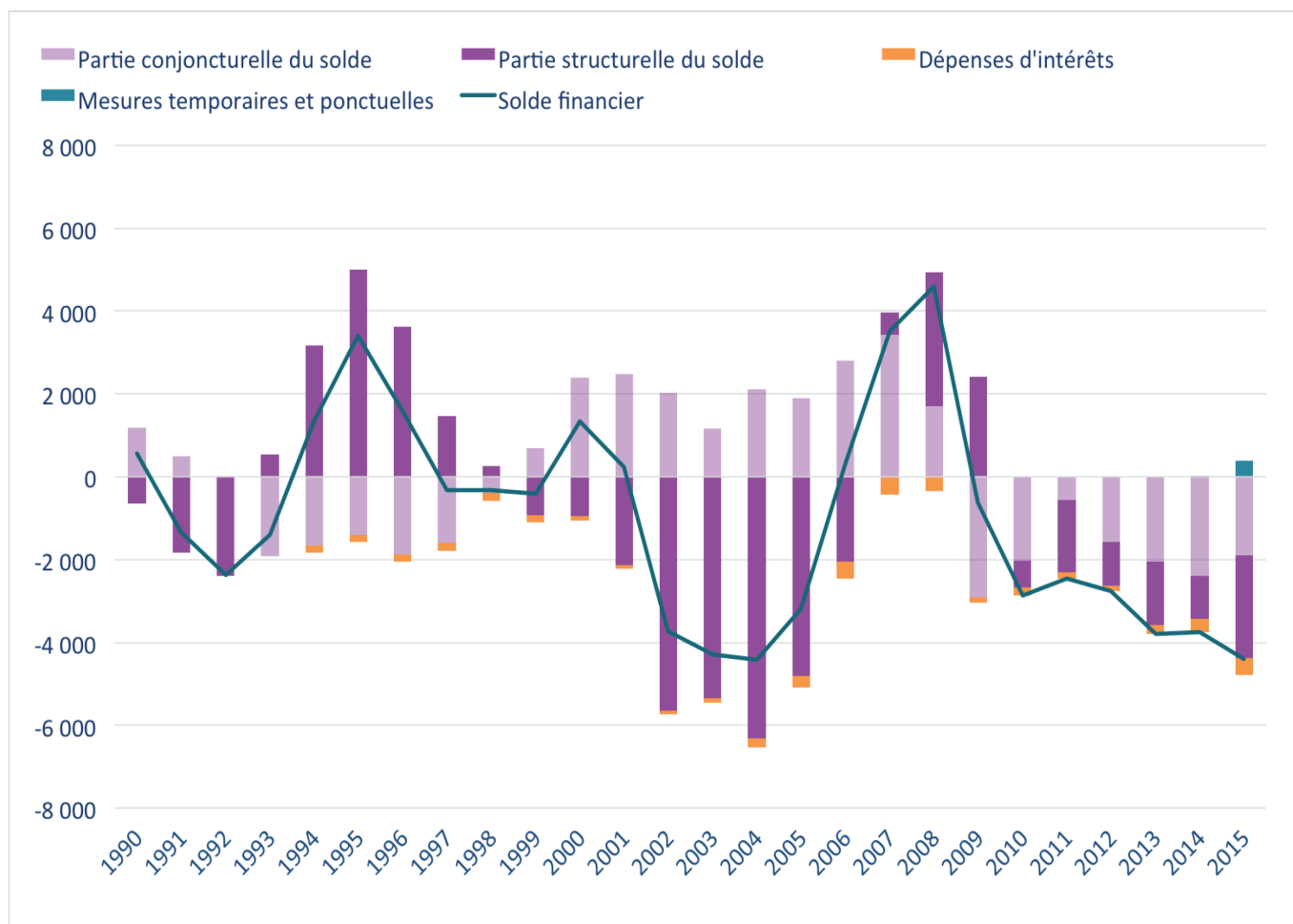
Or, **l'Unédic** se trouve précisément dans cette situation, dans la mesure où elle subit une **dégradation de sa situation financière** depuis la fin de l'exercice 2008.

(1) L'article 37 de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière autorise, sous certaines conditions, les associations à recourir à ce moyen de financement.

(2) Article L. 213-15 du code monétaire et financier.

DÉCOMPOSITION DU SOLDE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 1990

(en millions d'euros)



Note de lecture : le solde conjoncturel estimé pour l'année 2015 est de -1,9 milliard d'euros, le solde structurel de -2,5 milliards d'euros, les dépenses d'intérêt de -409 millions d'euros et les mesures temporaires et ponctuelles de +380 millions d'euros. Au final, le solde financier de l'année 2015 est estimé à -4,4 milliards d'euros.

Source : Unédic, calculs Unédic.

La loi de finances rectificative pour 2004⁽¹⁾ a permis d'exempter les émissions de titres de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État de l'interdiction prévue par le code monétaire et financier.

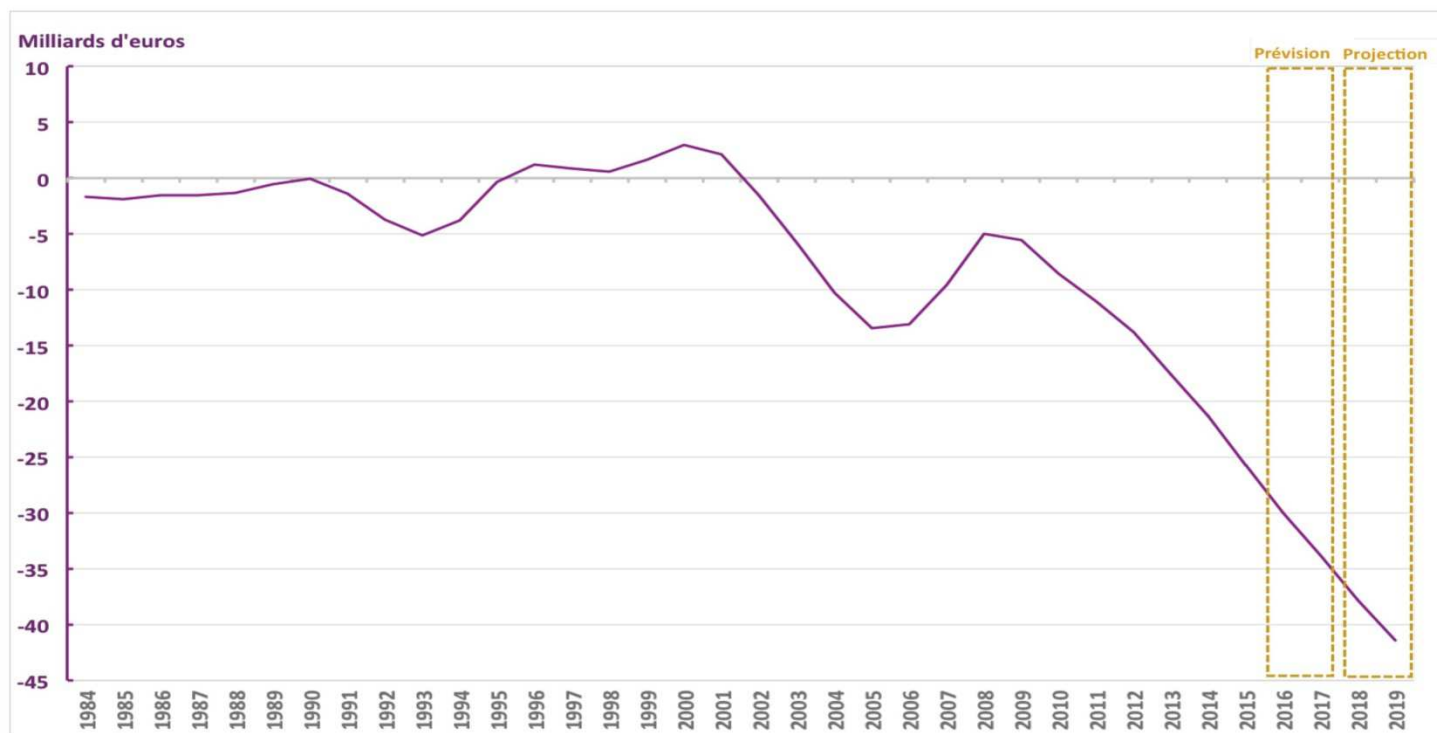
La dégradation de la situation financière de l'Unédic lui impose d'émettre de nouveaux titres de dette afin de financer son déficit. En 2016, le plafond des émissions de titres de l'Unédic garantis par l'État a été fixé à 5 milliards d'euros, pour couvrir 3,5 milliards d'euros de déficit prévisionnel de l'assurance chômage et le remboursement d'une obligation arrivant à échéance en 2016 pour 1,5 milliard d'euros.

En 2017, l'émission de nouveaux titres garantis par l'État sera nécessaire pour couvrir le besoin de financement de l'assurance chômage. Le plafond des émissions de titres de l'Unédic garantis par l'État est fixé de nouveau à 5 milliards d'euros. Conformément aux **prévisions du projet de loi de finances pour 2017**, le présent **article anticipe un quantum d'économies de 1,6 milliard d'euros en**

(1) Article 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

2017, compte tenu de la négociation en cours de la convention d'assurance chômage. La Rapporteuse générale souligne le **caractère nécessairement provisoire de cette estimation.**

ENDETTEMENT NET BANCAIRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE



Source : Unédic, prévisions Unédic

En outre, l'octroi de la garantie de l'État offre plusieurs avantages financiers à l'Unédic :

- le bénéfice de conditions de financement très favorables ;
- l'absence de mise en réserve d'une partie des fonds levés qui serait demandée par les créanciers si l'Unédic ne bénéficiait pas de la garantie de l'État.

*

* *

La commission examine l'amendement CF 124 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. La loi de finances rectificative de 2004 a permis à l'Unédic d'émettre des obligations pour 4 milliards d'euros sans garantie de l'État. Mais, pour conserver ce droit, l'Unédic aurait dû reconstituer ses fonds propres dans un délai de deux ans, ce qui n'a pas été le cas. L'obligation ne peut donc toujours pas être respectée. Par l'article 36, le Gouvernement propose d'accorder la garantie de l'État à l'Unédic dans la limite de 5 milliards d'euros pour l'année 2017, de manière à lui faire bénéficier de la dérogation prévue à l'article 107 de la loi précitée, comme cela a été fait chaque année depuis 2011.

Le déficit cumulé est de 32 milliards d'euros, le déficit prévisionnel pour 2016 de 4,2 milliards d'euros et, pour 2017, le déficit estimé est de 3,7 milliards d'euros. Le Gouvernement table sur une économie de 1,2 milliard d'euros en 2017, espérant que les partenaires sociaux parviendront pour cela à un accord sur un plan d'économies en juin, ce dont personne ne peut être certain. Je propose la suppression de l'article pour faire pression sur les partenaires sociaux et les rappeler à leurs responsabilités. Pourquoi chercheraient-ils à faire des économies si on leur ouvre une garantie ?

M. le président Gilles Carrez. Cela dure effectivement depuis 2011, et ce fut aussi le cas au cours des années 1990.

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

Elle adopte ensuite l'article 36 sans modification.

*

* *

Article 37

Contre-garantie de l'État pour le financement d'un site de stockage à sec des résidus miniers

L'objet du présent article est d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État, dans la limite d'un montant global de 220 millions d'euros, pour des prêts affectés au financement du projet de construction et mise en service d'un site de stockage à sec des résidus miniers associés au complexe industriel de l'usine du Grand Sud en Nouvelle-Calédonie, exploité par le groupe minier Vale SA.

Prévus en lois de finances ⁽¹⁾, les octrois de garantie de l'État sont inscrits au sein des engagements hors bilan de l'État et génèrent des dépenses budgétaires qu'en cas de réalisation du risque. L'ensemble des dispositifs de garantie de l'État sont retracés au sein du programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

Pour mémoire, le **stock total de garanties accordées par l'État** dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts s'est établi à **187 milliards d'euros** en 2015 ⁽²⁾.

(1) En vertu du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Rapport économique, social et financier, *annexé au projet de loi de finances pour 2017, page 105.*

I. L'ACTIVITÉ DU GROUPE VALE

A. LA PRÉSENTATION DU GROUPE VALE

Vale SA est une société anonyme, créée le 11 janvier 1943 au Brésil. Elle y conserve actuellement son siège social. C'est une société minière mondiale, leader dans la production de minerai de fer et le plus grand producteur mondial de nickel. Elle produit également du minerai de manganèse, des ferroalliages, du charbon métallurgique et thermique, du cuivre, de l'or, de l'argent, du cobalt, de la potasse, des phosphates et d'autres nutriments fertilisants. Ses activités se répartissent dans trente pays à travers le monde. La société emploie environ 200 000 personnes, employés et sous-traitants, dont plus de 74 000 employés directs.

En 2015, le minerai de fer représentait 48 % des activités de Vale SA, le nickel 18 % et le cuivre près de 6 %.

B. UN CONTEXTE DE MARCHÉ DÉGRADÉ

1. Un marché des matières premières cyclique et volatil

La Chine est devenue le principal acteur du marché des minéraux et des métaux au cours des dernières années. En 2015, elle représentait 69 % de la demande de minerai de fer, 51 % de la demande globale de nickel et 46 % de la demande globale de cuivre. En 2015, Vale réalisait 35,5 % de ses revenus nets d'exploitation avec la Chine.

Dès lors, Vale est fortement exposée à la situation économique de la Chine, à l'instar des autres acteurs du secteur des matières premières. Or, la Chine a subi un fort ralentissement de sa croissance économique, qui s'est établie à 6,9 % en 2015, soit son niveau le plus bas depuis vingt-cinq ans.

En 2015, les prix des matières premières sidérurgiques, comme le minerai de fer, le charbon et le nickel, ont diminué, l'offre ayant augmenté plus que la demande. En outre, les prix du cuivre ont baissé en raison de la baisse de la demande, malgré certaines perturbations de l'offre.

Les prix moyens du minerai de fer ont baissé de 59 % au cours des deux dernières années, passant de 135 dollars⁽¹⁾ par tonne en 2013 à 97 dollars en 2014 et 55,5 dollars en 2015. Le 29 février 2016, le prix moyen du minerai de fer s'est établi à 44,1 dollars par tonne, selon le *Platts IODEX*.

Toutefois, le cours des matières premières semble relativement se stabiliser en 2016 et les prix du minerai de fer, du nickel et du cuivre sont de nouveau orientés à la hausse.

(1) Les données en dollars sont systématiquement exprimées en dollars américains.

2. Une activité économique, nécessitant des investissements importants

La particularité du secteur économique de Vale SA est le recours à des investissements importants pour accroître la production. Dès lors, chaque acteur du secteur doit disposer de ressources financières significatives pour développer ses activités. En outre, le recours à ces investissements substantiels a pour effet d'introduire une certaine inertie dans la production ou dans le comportement des acteurs. Ainsi, l'offre apparaît relativement rigide par rapport à la demande.

À titre d'exemple, le complexe industriel de Vale SA en Nouvelle-Calédonie représente un investissement de 8,5 milliards de dollars.

C. LA SITUATION FINANCIÈRE DE VALE SA

1. Une situation financière liée aux fluctuations de marché

Le rapport annuel 2015 de Vale indique que la viabilité économique et la performance financière de certaines de ses opérations seront affectées de manière significative par une poursuite de la baisse des prix de ses produits.

La volatilité du secteur d'activité est illustrée dans le tableau suivant au cours de la période récente.

SITUATION FINANCIÈRE DE VALE SA

(en millions de dollars)

	2011	2012	2013	2014	2015
Revenus d'exploitation nets	60 075	46 553	46 767	37 539	25 609
Résultats d'exploitation	30 324	9 409	15 063	7 178	- 6 131
Bénéfice ou déficit nets	+ 22 562	+ 5 197	+ 406	+ 353	- 12 620

Source : rapport annuel 2015.

La situation financière de Vale SA apparaît en fort recul en 2015 par rapport aux années précédentes.

Au troisième trimestre 2016⁽¹⁾, les résultats financiers apparaissent en amélioration :

– résultat brut d'exploitation (*earnings before interest, taxes, depreciation and amortization* – EBITDA) : 3 milliards de dollars, soit une augmentation de 20 % par rapport au deuxième trimestre (en hausse de 61 % par rapport au même trimestre de 2015) ;

– bénéfice net : 575 millions de dollars (après une perte de 2,1 milliards de dollars durant la même période en 2015) ;

(1) Résultats communiqués le 27 octobre 2016.

– chiffres d'affaires : 7,3 milliards de dollars, en hausse de 11 % par rapport au trimestre précédente (+ 13 % par rapport à la même période en 2015) ;

– dette nette : réduite de 1,5 milliard de dollars.

En réponse à un questionnaire de la Rapporteuse générale, le Gouvernement souligne que le groupe Vale SA dispose d'un actif total de 88 milliards de dollars.

2. La notation financière de Vale SA

La notation financière de Vale SA a reflété la chute du cours des matières premières depuis 2014.

Standard & Poors accorde la note de « BBB » à Vale SA. Le 29 août 2016, elle a relevé les perspectives concernant Vale SA de négatives à stables.

Moody's accorde la note de « B2 » à Vale SA, avec des perspectives relevées de négatives à stables le 4 novembre 2016.

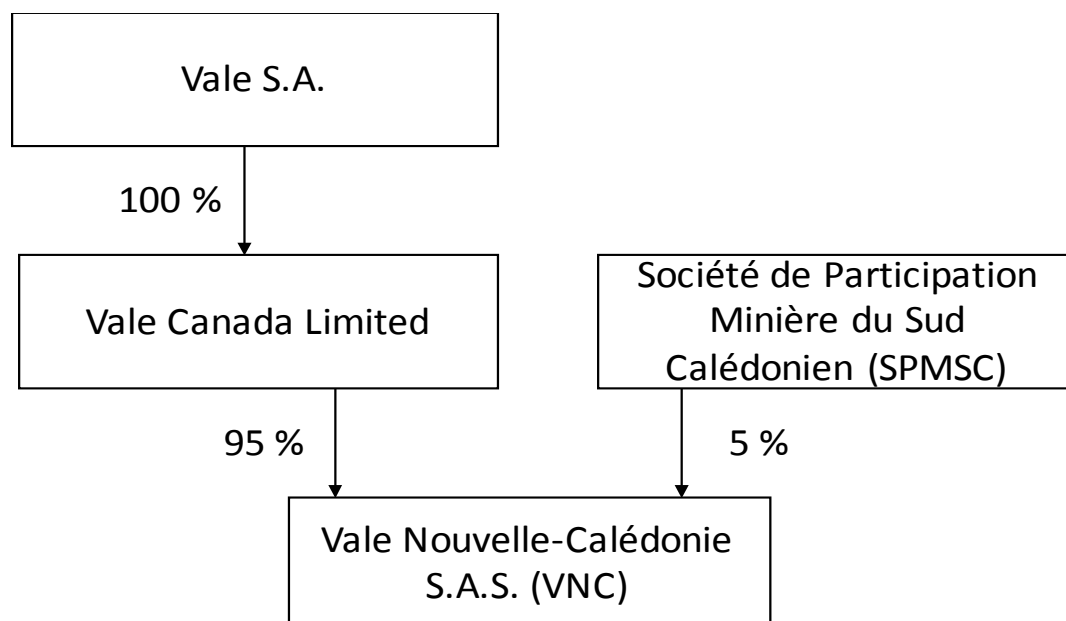
Fitch Ratings a assigné une note « BBB » à Vale SA.

D. L'OPÉRATION PROJÉTÉE

1. La présentation des activités de Vale Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, les activités minières de Vale SA sont menées par l'intermédiaire d'une société dénommée Vale Nouvelle-Calédonie SAS (VNC), sous le statut de société par actions simplifiée. Celle-ci est une filiale, détenue majoritairement par le groupe Vale.

SCHÉMA DE DÉTENTION CAPITALISTIQUE



Les opérations minières menées par VNC consistent en des activités d'extraction et de production d'oxyde de nickel, d'hydroxyde de nickel et de carbonate de cobalt. Le complexe minier est situé dans le Sud de la Nouvelle-Calédonie, il est dénommé usine du Grand Sud.

Le complexe industriel comprend :

- une mine, avec une empreinte de 1 900 hectares ;
- une usine hydrométallurgique (raffinerie, auxiliaires et lixiviation) ;
- un port, doté de deux quais (l'un mesurant 179 mètres de long et l'autre 87 mètres) permettant l'exportation de 4 500 conteneurs de nickel et de cobalt par an ;
- une centrale électrique.

VNC souhaite intensifier ses opérations de nickel en Nouvelle-Calédonie. Elle utilise un procédé de lixiviation à l'acide à haute pression (HPAL) pour traiter la latérite limonitique et les minerais de latérite saprolitique. L'objectif de VNC est d'atteindre en 2017 une capacité annuelle de production nominale de 57 000 tonnes de nickel et de 4 500 tonnes de carbonate de cobalt.

2. Le projet d'évolution du complexe industriel

Actuellement, les résidus humides issus des activités d'extraction et de transformation de VNC sont stockés dans un réservoir d'environ 2 kilomètres carrés retenu par un barrage. Selon les prévisions, la capacité de ce réservoir sera saturée en 2021.

Le projet de VNC vise à remplacer le barrage actuel par la construction d'un site de stockage à sec des résidus miniers associés aux activités d'extraction et de transformation. Cette évolution du complexe industriel permettrait de poursuivre l'exploitation du site après 2021.

Ce projet fera l'objet d'une étude préalable d'ingénierie indépendante pour confirmer sa faisabilité.

3. Les modalités de financement du projet

Le financement de ce projet nécessite **le recours à des emprunts bancaires à hauteur d'au moins 300 millions de dollars, soit environ 276 millions d'euros** ⁽¹⁾. La société mère Vale SA devrait se porter garante des prêts souscrits par VNC.

(1) Pour un taux de change établi à 0,92, à mi-novembre 2016.

L'État se porterait garant en dernier recours, en cas de défaut de la société Vale SA, **à hauteur maximale de 220 millions d'euros** (soit 80 % du montant total des emprunts), afin d'abaisser les coûts de financement et de rendre viable financièrement le projet de stockage à sec.

L'intervention de l'État apparaît en effet indispensable pour une activité qui n'est plus économiquement viable pour le groupe Vale, en raison de trois facteurs :

- chute des cours des métaux ;
- conditions spécifiques liées à la Nouvelle-Calédonie ;
- mise en service d'une nouvelle installation.

Le coût total de l'opération est évalué à 400 millions de dollars. Celle-ci devrait être réalisée dans le cadre d'une structure *ad hoc* (Vale Nouvelle-Calédonie Financement ou VNCFi), bénéficiant du régime de réduction d'impôt pour investissements réalisés outre-mer (dispositif dit « Girardin »), prévu à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts.

Ce montage financier devrait attirer des investisseurs qui apporteront leurs fonds (environ 100 millions de dollars) et bénéficieront de la réduction d'impôt. Cela permettra le remboursement d'une partie des prêts bancaires et la diminution corrélative du montant des garanties de Vale SA et de l'État. Les nouvelles installations seront louées à VNC, qui pourra les acquérir à l'issue d'une période minimum de cinq ans, pour une valeur symbolique.

II. LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DU GROUPE VALE

A. LA GARANTIE ACCORDÉE PAR L'ÉTAT

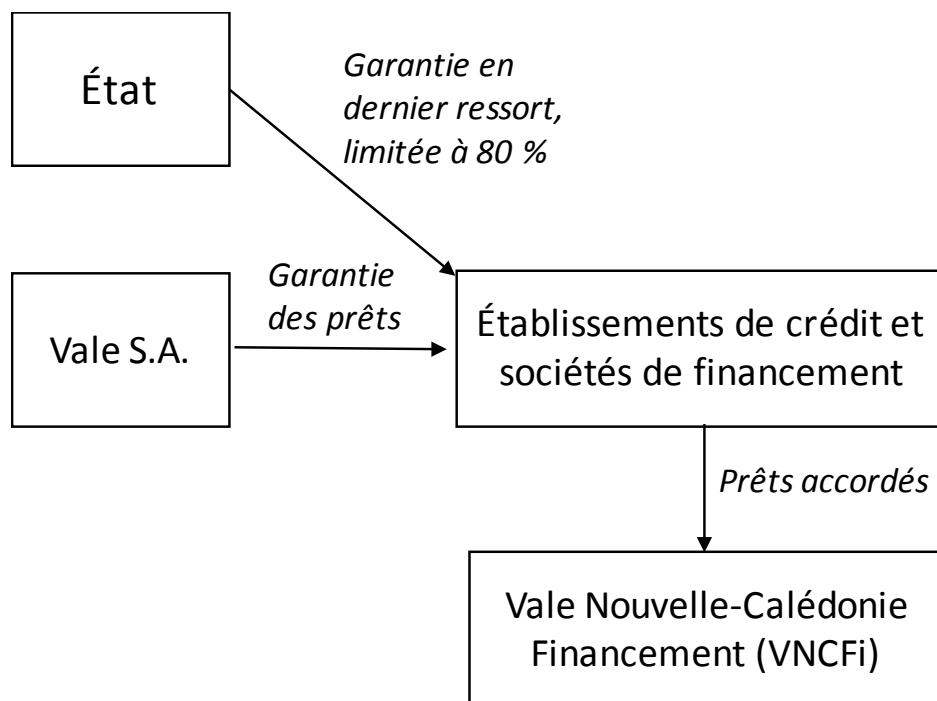
Le premier alinéa du présent article a pour objet **d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre onéreux, la garantie de l'État** pour des prêts affectés au financement du projet de construction et mise en service du site de stockage à sec des résidus miniers de VNC.

Ce projet sera porté par VNCFi.

Concrètement, l'État accordera sa garantie aux établissements de crédits et sociétés de financement qui consentiront des prêts à VNCFi. Selon le deuxième alinéa du présent article, la garantie de l'État est accordée « *dans la limite d'un montant global de 220 millions d'euros, en principal, en intérêts et autres frais financiers* ». Celle-ci sera accordée pour une durée maximale courant jusqu'au 31 décembre 2036, soit vingt ans.

Il s'agit d'une **garantie en dernier ressort**, c'est-à-dire qui s'exercera en cas de défaut de Vale SA, qui se portera garant intégral des prêts souscrits par VNCFi. Le schéma de garantie mis en place par le présent article est le suivant.

SCHÉMA DE GARANTIES



Source : commission des finances.

En outre, la garantie de l'État n'excédera pas, pour chacun des prêts consentis, 80 % du montant du prêt, aux termes du troisième alinéa du présent article.

Parallèlement, l'État a octroyé début novembre 2016 un prêt de 200 millions d'euros d'une maturité de dix ans et à un taux d'intérêt de marché à Vale Canada Limited (VCL). Ce prêt a pour objet de financer indirectement VNC (filiale de VCL) afin de soutenir ses activités et ses besoins généraux de trésorerie. Dans le cadre de ce prêt, VCL bénéficie d'une garantie autonome à première demande consentie par la société mère Vale SA.

Ce prêt donne lieu à l'ouverture d'un programme *ad hoc*, intitulé *Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie* au sein de la mission *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* par le présent projet de loi de finances rectificative pour 2016⁽¹⁾. Ce programme est doté de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

(1) Conformément à l'article 24 de la LOLF.

B. L'ENCADREMENT DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT PAR LE DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE

La garantie accordée par l'État liée à cette opération doit être examinée au regard de sa compatibilité avec le droit européen de la concurrence et plus précisément avec le régime des aides d'État, visé aux articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ⁽¹⁾.

Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

La qualification d'aide d'État est exclue si quatre conditions sont remplies, exposées ci-après ⁽²⁾.

1. La portée de la garantie de l'État doit être mesurée de façon adéquate

En d'autres termes, la « *garantie doit être attachée à une opération financière précise, porter sur un montant maximum déterminé et être limitée dans le temps* ».

Ces trois conditions sont réunies par le présent article :

– l'opération financière porte sur la construction et la mise en service d'un site de stockage à sec des résidus miniers ;

– la garantie est plafonnée au deuxième alinéa du présent article à 220 millions d'euros ;

– elle est également limitée dans le temps, « *pour une durée courant jusqu'au 31 décembre 2036 au plus tard* », aux termes du deuxième alinéa du présent article.

2. La garantie de l'État ne doit pas couvrir plus de 80 % du prêt

La garantie ne doit pas couvrir « *plus de 80 % du solde restant dû du prêt ou autre obligation financière* ».

Le troisième alinéa du présent article prévoit expressément que « *la garantie accordée par l'État en application du présent article ne peut en aucun cas excéder, pour chacun des prêts consentis, 80 % du prêt* ».

(1) TFUE du 26 octobre 2012, 2012/C326/01.

(2) Communication de la Commission européenne sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, 2008/C 155/02, 20 juin 2008.

Cette condition a pour objet de conserver un aléa moral attaché au prêteur de l'opération, en l'espèce les établissements de crédits et les sociétés de financement. Si un investisseur est entièrement couvert par une garantie publique, alors il n'aura pas d'incitation à apprécier le risque de l'opération financière. À l'inverse, s'il conserve un risque financier dans l'opération, alors il aura un intérêt personnel à évaluer correctement cette dernière.

3. La garantie de l'État doit donner lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché

La prise de risque par l'État doit normalement être rémunérée par une prime adéquate sur le montant couvert par la garantie ou la contre-garantie. La Commission européenne examine si le prix payé pour la garantie est au moins aussi élevé que la prime de garantie de référence correspondante offerte sur les marchés financiers.

En l'espèce, il s'agit d'une contre-garantie octroyée par l'État qui ne sera mise en jeu qu'en cas de défaillance de la société-mère Vale SA. Ainsi, l'État calcule la prime sur le fondement de la notation de cette société et non la filiale VNC, qui ne fait par ailleurs l'objet d'aucune notation.

4. L'emprunteur ne doit pas être en difficulté financière

La Commission européenne examine si une entreprise est en difficulté financière selon la définition figurant dans les lignes directrices communautaires concernant les aides au sauvetage et à la restructuration ⁽¹⁾. Ainsi, une entreprise est considérée en difficulté « *lorsqu'elle est incapable, avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires ou ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme* ».

En l'espèce, le Gouvernement indique que le bénéficiaire direct de la garantie de l'État est la société-mère Vale SA. Cette société n'apparaît pas comme en difficulté financière au sens de la Commission européenne. L'évaluation préalable annexée au présent article précise en outre que cette société prévoit de recapitaliser VNC avant l'entrée en vigueur de la garantie. Cette dernière ne devrait ainsi pas être non plus en situation de difficulté financière au moment de l'octroi de la garantie de l'État.

(1) 2004/ C 244/02, 1^{er} octobre 2004.

C. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET BUDGÉTAIRES DU DISPOSITIF

1. Les conséquences sur l'emploi

VNC emploie 3 000 salariés dont 350 emplois directs (90 % de Calédoniens) et 600 entreprises locales en sous-traitance.

La contre-garantie accordée par l'État a pour principal objectif de **pérenniser l'activité économique** du complexe industriel de l'usine du Grand Sud de Nouvelle-Calédonie, afin de **préserver les emplois** du site.

2. Les conséquences environnementales

Le projet envisagé doit permettre **une amélioration sensible des conditions environnementales de l'exploitation du complexe industriel**. Il a pour objet de remplacer l'existence de résidus solides par des résidus secs. Cela limite les risques de pollution, liés à la fissuration, ou à la rupture du barrage contenant les résidus humides, ainsi qu'à l'infiltration d'eau contenant des résidus chimiques dans le sol.

La réalité de ces risques environnementaux est incontestable. En novembre 2015, la rupture de deux barrages contenant des déchets miniers a provoqué une importante coulée de boue toxique dans le sud-est du Brésil, entraînant la mort de plusieurs personnes et causant des dégâts écologiques considérables. Ces barrages étaient la propriété de l'entreprise minière Samarco, détenue par le groupe Vale et l'entreprise anglo-australienne BHP Billiton.

Les résidus solides représentent des facteurs de risque de pollution beaucoup plus faibles. Par ailleurs, l'eau extraite des résidus pourrait être traitée et renvoyée propre dans l'océan.

3. Les conséquences budgétaires

Les conséquences budgétaires du présent article seront retracées dans le programme 114 *Appels en garantie de l'État*. La contre-garantie accordée par l'État sera comptabilisée comme un engagement hors bilan de l'État.

Cet engagement hors bilan n'entraînera une dépense budgétaire qu'en cas d'appel en garantie de l'État. Cela suppose les défauts successifs à l'égard des prêteurs de VNCFi puis de Vale SA.

Le risque budgétaire porté par l'État s'élève à 220 millions d'euros aux termes du deuxième alinéa du présent article.

*

* *

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF 283, CF 284 et CF 286 de la Rapporteuse générale.

Mme la Rapporteuse générale. L'État octroie sa garantie à des sociétés de droit privé, dont une société brésilienne qui intervient dans le secteur du nickel en Nouvelle-Calédonie. Il me semble juste que le Parlement ait un droit de regard sur la manière dont ces garanties peuvent être appelées à s'exercer. C'est l'objet des trois amendements.

Par l'amendement CF 283, il est demandé au Gouvernement de rendre chaque année un rapport au Parlement relatif à la mise en œuvre de cet article, par lequel l'État accorde une garantie de 220 millions d'euros aux établissements de crédit et aux sociétés de financement qui consentiront des prêts à Vale Nouvelle-Calédonie SA. L'amendement CF 284 vise à s'assurer de la solidité financière et économique de la société Vale SA, garant de premier recours des prêts souscrits. L'amendement CF 286 tend à encadrer les distributions de dividendes pour s'assurer que les prêts consentis à Vale Nouvelle-Calédonie SAS et qui bénéficient de la garantie de l'État servent exclusivement au financement du site de stockage à sec des résidus miniers.

M. Charles de Courson. Si la contre-garantie de l'État était engagée, des voies de recours seraient-elles possibles contre la maison mère ? A-t-elle la surface suffisante pour faire face en cas de nécessité ?

M. le président Gilles Carrez. L'amendement CF 284 tend précisément à nous permettre d'y voir plus clair.

M. Charles de Courson. Certes, mais il s'agit d'un rapport, sans plus.

Mme la Rapporteuse générale. Tout dépend de la manière dont le contrat de prêt aura été rédigé par l'État. Vous pouvez proposer un amendement imposant une condition à ce sujet, et nous pourrions même le voter !

La commission adopte successivement les trois amendements CF 283 (amendement 277), CF 284 (amendement 278) et CF 286 (amendement 279).

Elle adopte ensuite l'article 37 modifié.

*

* *

Article 38

Garantie de l'État à « Nouvelle-Calédonie Énergie »

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État, dans la limite d'un montant total de 320 millions d'euros, pour des prêts affectés au financement du projet de construction d'une nouvelle centrale électrique d'une puissance d'au moins 200 mégawatts (MW) en Nouvelle-Calédonie. Ces garanties sont octroyées à des sociétés privées.

Cette nouvelle centrale aura deux objectifs :

- d'une part, assurer le bon fonctionnement d'un site industriel ;
- et, d'autre part, répondre en partie au besoin en matière de distribution publique d'électricité.

Prévus en lois de finances ⁽¹⁾, les octrois de garantie de l'État sont inscrits au sein des engagements hors bilan de l'État et n'entraînent des dépenses budgétaires qu'en cas de réalisation du risque. L'ensemble des dispositifs de garantie de l'État sont retracés au sein du programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

Pour mémoire, le **stock total de garanties accordées par l'État** dans le cadre d'accords bien définis portant sur des emprunts s'est établi à **187 milliards d'euros** en 2015 ⁽²⁾.

I. LES MOTIVATIONS AU PROJET DE CONSTRUCTION D'UNE CENTRALE ÉLECTRIQUE

A. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU SITE INDUSTRIEL DÉTENU PAR LA SOCIÉTÉ LE NICKEL

1. L'approvisionnement électrique du site industriel de la société Le Nickel

La Société Le Nickel (SLN), entreprise calédonienne d'extraction du nickel, possède une usine métallurgique produisant du ferronickel sur le site de Doniambo à Nouméa.

(1) Aux termes du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Rapport économique, social et financier, *annexé au projet de loi de finances pour 2017*, page 105.

L’approvisionnement en électricité de cette usine est assuré par une centrale électrique thermique au fuel d’une puissance de 160 MW, exploitée par l’opérateur électrique Enercal, et, en complément, par le barrage de Yaté.

2. L’obsolescence programmée de l’actuelle centrale électrique au fuel

La centrale électrique a été conçue dans les années 1960. Selon l’évaluation préalable du présent article, celle-ci devra cesser ses activités vers 2022 en raison de son obsolescence et de son impact environnemental.

Par ailleurs, le bon fonctionnement de l’usine métallurgique de la SLN nécessitera à court terme la fourniture d’électricité à hauteur d’au moins 200 MW.

B. LE PROJET DE CONSTRUCTION D’UNE CENTRALE ÉLECTRIQUE

1. La construction d’une centrale électrique répondant aux besoins de l’usine SLN et du réseau public

La nouvelle centrale électrique aura une puissance comprise entre 200 et 220 MW. Outre la fourniture d’électricité de l’usine métallurgique de la SLN à hauteur de 200 MW, cette centrale permettra de répondre aux besoins de distribution publique d’électricité :

– à hauteur de 20 MW, elle remplacera les turbines de Népoui, anciennes et éloignées des zones principales de consommation ;

– à hauteur de 20 MW, elle satisfera les besoins supplémentaires estimés à l’horizon 2020.

Ainsi, il est prévu que 40 MW soient mutualisés entre les besoins de l’usine métallurgique de la SLN et le réseau public d’électricité.

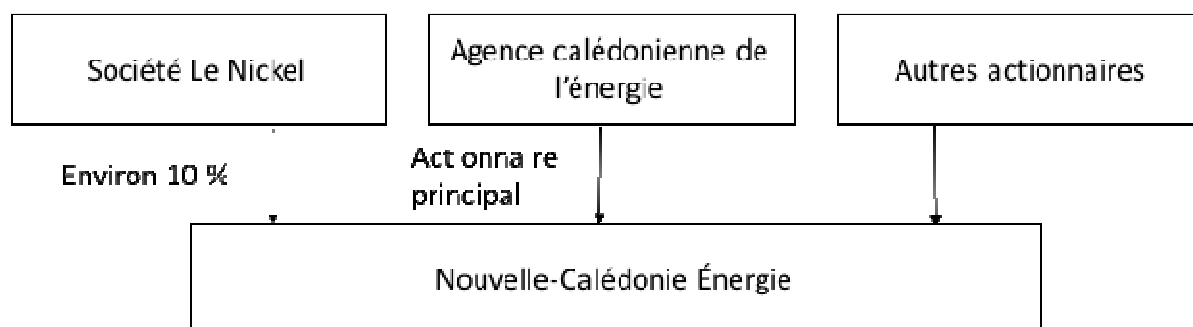
2. Les modalités de financement de ce projet de construction de centrale électrique

a. La création d’une société de projet dédiée

La construction de la centrale électrique donnera lieu à la **création d’une société de projet dédiée, dénommée « Nouvelle-Calédonie Énergie »**.

Le schéma de participation de la future société de projet Nouvelle-Calédonie Énergie n’est pas précisément détaillé dans l’évaluation préalable du présent article.

SCHÉMA PRÉVISIONNEL DE PARTICIPATION



Source : commission des finances.

La société de projet devrait être **principalement détenue par l'Agence calédonienne de l'énergie**, qui entrera en activité début 2017. La création de cette agence a été décidée dans le cadre du schéma de transition énergétique de Nouvelle-Calédonie par le congrès calédonien le 23 juin 2016⁽¹⁾. Celle-ci aura le statut d'établissement public et remplacera le comité territorial pour la maîtrise de l'énergie (CTME)⁽²⁾. Le niveau de participation de l'agence au sein de la société de projet n'est pas indiqué dans l'évaluation préalable.

La **SLN** devrait détenir environ **10 % du capital** de la société de projet. Elle devrait ainsi, *a priori*, être le deuxième partenaire de cette société de projet.

La SLN est elle-même codétenue par :

- ERAMET, à hauteur de 56 % ;
- la Société territoriale calédonienne de participation industrielle (STCPI), à hauteur de 34 % ;
- et la société japonaise Nisshin Steel, à hauteur de 10 %.

Depuis quelques années, la SLN pâtit de la chute du cours mondial du nickel.

(1) Délibération n° 135 du 23 juin 2016 portant approbation du schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie.

(2) Communiqué du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Avant-projet de loi du pays de la Nouvelle-Calédonie, délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie, création de l'agence de l'énergie et des mesures permettant son financement, 10 octobre 2016.

ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DE LA SLN

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Production <i>(tonnes de nickel)</i>	54 360	56 447	53 015	55 012	53 374
Chiffre d'affaires <i>(en millions de francs pacifique)</i>	102 892	90 895	69 402	85 476	61 790
Résultat net <i>(en millions de francs pacifique)</i>	8 264	- 4 133	- 23 586	- 3 952	- 35 803
Effectif disponible au 31 décembre	2 240	2 181	2 179	2 162	2 145
Cours du nickel <i>(en dollar US/lb), moyenne annuelle</i>	10,36	7,95	6,81	7,65	5,37

Source : rapport d'activité SLN 2015.

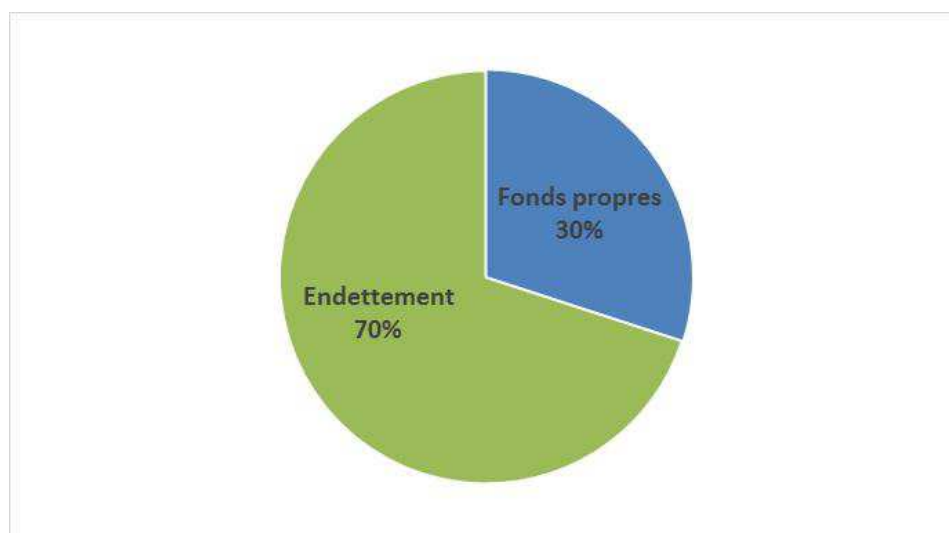
Le 9 mai 2016, ERAMET a adopté un plan pour éviter la cessation de paiement de la SLN. Ce plan vise à refinancer la SLN sous forme de prêts et à accroître la compétitivité de la société.

Enfin, l'évaluation préalable anticipe la **présence d'autres actionnaires**, notamment des investisseurs locaux et ENERCAL. Cette dernière société est une société d'économie mixte, détenue majoritairement par la Nouvelle-Calédonie. Elle est la principale entreprise de production, de transport et de distribution d'électricité de l'archipel.

b. Le plan de financement du projet de construction de la centrale électrique

Le projet de construction de la centrale électrique représenterait **un coût estimé à 550 millions d'euros**.

MODALITÉS DE FINANCEMENT DE LA SOCIÉTÉ DE PROJET



Source : évaluation préalable annexée au présent article.

Le besoin de financement de l'actif sera **couvert à environ 70 % par de la dette, soit jusqu'à 400 millions d'euros**. Aux termes du premier alinéa du présent article, les modalités d'endettement de la société de projet seront de deux types :

– soit des prêts auprès d'établissements de crédits ou de sociétés de financement ;

– soit des émissions de titres de créances (obligations).

La **partie du projet non financée par l'endettement, soit environ 150 millions d'euros**, le sera par un apport de fonds propres de la part des investisseurs.

II. L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT POUR LE PROJET DE CONSTRUCTION DE CENTRALE ÉLECTRIQUE

A. LES CONDITIONS DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT

Le premier alinéa du présent article a pour objet d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par la société de projet Nouvelle-Calédonie Énergie.

La garantie de l'État pourra être accordée « *dans la limite d'un montant total de 320 millions d'euros en principal* », soit 80 % de l'endettement prévisionnel de la société de projet. **Le Gouvernement a confirmé à la Rapporteuse générale que la dépense relative à cette garantie pourrait excéder 320 millions d'euros, dans la mesure où le plafond de la garantie ne vise que le principal.** En cas d'appel de la garantie, l'État devra indemniser les créanciers au titre du principal, mais également des intérêts et des accessoires relatifs à ce principal.

Cette garantie pourra couvrir une période fixée jusqu'au 31 décembre 2037. Cela représente environ vingt années, compte tenu du délai de mise en place de la société de projet.

La garantie de l'État est accordée à titre onéreux, c'est-à-dire que celui-ci sera en contrepartie rémunéré par la société de projet.

B. L'ENCADREMENT DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT PAR LE DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE

La garantie accordée par l'État liée à cette opération doit être examinée au regard de sa compatibilité avec le droit européen de la concurrence et plus

précisément avec le régime des aides d'État, visé aux articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ⁽¹⁾.

Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

La qualification d'aide d'État est exclue si quatre conditions sont remplies, exposées ci-après ⁽²⁾.

1. La portée de la garantie de l'État doit être mesurée de façon adéquate

En d'autres termes, la « *garantie doit être attachée à une opération financière précise, porter sur un montant maximum déterminé et être limitée dans le temps* ».

Ces trois conditions sont réunies par le présent article :

– l'opération financière porte sur le « *financement des études et des travaux de construction et de mise en service d'une centrale électrique d'une puissance d'au moins 200 MW* » ;

– la garantie est plafonnée au deuxième alinéa du présent article à 320 millions d'euros ;

– elle est également limitée dans le temps, elle court jusqu'au 31 décembre 2037 au plus tard, soit une durée maximale de vingt et un ans.

2. La garantie de l'État ne doit pas couvrir plus de 80 % du prêt

La garantie ne doit pas couvrir « *plus de 80 % du solde restant dû du prêt ou autre obligation financière* ».

Le second alinéa du présent article prévoit expressément que la garantie accordée par l'État en application du présent article « *ne peut en aucun cas excéder, pour chacun des prêts mentionnés au premier alinéa, 80 % de son montant restant dû en principal, intérêts, frais et accessoires* ».

Cette condition a pour objet de conserver un aléa moral attaché au prêteur de l'opération, en l'espèce les établissements de crédits, les sociétés de financement, ou les organismes financiers. Si un investisseur est entièrement couvert par une garantie publique, alors il n'aura pas d'incitation à apprécier le risque de l'opération financière. À l'inverse, s'il conserve un risque financier dans l'opération, alors il aura un intérêt personnel à évaluer correctement cette dernière.

(1) *Traité du 26 octobre 2012, 2012/C326/01.*

(2) *Communication de la Commission européenne sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, 2008/C 155/02, 20 juin 2008.*

3. La garantie de l'État doit donner lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché

La prise de risque par l'État doit normalement être rémunérée par une prime adéquate sur le montant couvert par la garantie ou la contre-garantie. La Commission européenne examine si le prix payé pour la garantie est au moins aussi élevé que la prime de garantie de référence correspondante offerte sur les marchés financiers.

Le troisième alinéa du présent article prévoit que la garantie accordée donne lieu au versement à l'État d'une rémunération « *qui ne saurait être inférieure aux conditions normales du marché pour la couverture de risques comparables* ». Cette disposition expresse vise précisément à respecter les règles européennes du droit de la concurrence.

4. L'emprunteur ne doit pas être en difficulté financière

La Commission européenne examine si une entreprise est en difficulté financière selon la définition figurant dans les lignes directrices communautaires concernant les aides au sauvetage et à la restructuration ⁽¹⁾. Ainsi, une entreprise est considérée en difficulté « *lorsqu'elle est incapable, avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires ou ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme* ».

En l'espèce, la société de projet Nouvelle-Calédonie Énergie, qui n'est pas encore créée, ne fait par définition l'objet d'aucune procédure collective d'insolvabilité ni d'instabilité.

Les deux actionnaires principaux de la société de projet seront l'Agence calédonienne de l'énergie et la SLN. Ils ne sont pas dans une situation de difficulté financière.

Enfin, le financement par l'emprunt de la société de projet devrait également confirmer la bonne santé financière de cette dernière, faute de quoi elle ne bénéficiera pas de financements.

(1) 2004/C 244/02, 1^{er} octobre 2004.

C. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET BUDGÉTAIRES DU DISPOSITIF

1. Les conséquences du projet sur l'emploi

La SLN constituera le principal bénéficiaire du projet de construction de centrale électrique à Nouméa, pour le bon fonctionnement de son usine de Doniambo.

Elle représente le **premier employeur privé de la Nouvelle-Calédonie**, avec 2 150 salariés, dont 800 en province Nord, 1 000 salariés sur les mines, 900 à l'usine de Doniambo et 250 dans les services supports. L'activité de la SLN générerait par ailleurs 8 000 emplois indirects et induits.

La construction de la centrale électrique permettra de pérenniser l'activité de l'usine de Doniambo, ce qui est de nature à sauvegarder les emplois sur le site. À cet égard, la garantie de l'État des emprunts contractés par la société de projet apparaît bénéfique pour l'emploi en Nouvelle-Calédonie.

2. Les conséquences environnementales du projet

Le projet de construction de centrale électrique au gaz permettra de remplacer l'ancienne centrale électrique sur le site, qui fonctionne au fuel depuis les années 1960.

Les gains environnementaux du projet ont été analysés par le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) et par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Ainsi, il apparaît que la nouvelle centrale permettra de réduire fortement les émanations de polluants.

COMPARAISON DES ÉMISSIONS DE POLLUANTS

(en tonnes)

Émissions annuelles	Centrale électrique actuelle au fuel	Nouvelle centrale électrique au gaz
Gaz carbonique	950 000	490 000
Oxydes de soufre	9 760	Aucune
Oxydes d'azote	3 000	1 111
Poussières	556	39

Source : évaluation préalable du présent article.

3. Les conséquences budgétaires du présent article

Les conséquences budgétaires du présent article seront retracées dans le programme 114 *Appels en garantie de l'État*, de la mission *Engagements financiers de l'État*. La garantie accordée par l'État sera comptabilisée comme un engagement hors bilan de l'État.

Cet engagement hors bilan n'entraînera une dépense budgétaire qu'en cas d'appel en garantie de l'État. Ainsi, le présent article représente un risque budgétaire pour l'État au maximum de 320 millions d'euros. Ce risque diminuera au fur et à mesure du remboursement des emprunts garantis par la société Nouvelle-Calédonie Énergie.

La Rapporteuse générale souhaite que le Parlement puisse être régulièrement informé de l'évolution de ce projet et de l'encours de prêts garantis par l'État, afin d'assurer un suivi précis des enjeux budgétaires.

*

* *

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF 285 et CF 287 de la Rapporteuse générale.

Mme la Rapporteuse générale. Les deux amendements, rédigés dans le même esprit que les précédents à l'article 37, concernent la garantie de l'État à la société de projet Nouvelle-Calédonie Énergie.

La commission adopte successivement les deux amendements CF 285 (amendement 280) et CF 287 (amendement 281).

Puis elle adopte l'article 38 modifié.

*

* *

III. – Autres mesures

Article 39

Fonds d'urgence en faveur des départements en difficulté

Le présent article prévoit la création, pour 2016, d'un fonds exceptionnel doté de 200 millions d'euros, à destination des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LE FONDS DE SOUTIEN EXCEPTIONNEL PRÉVU PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2015

A. UN FONDS DOTÉ DE 50 MILLIONS D'EUROS POUR 2015

L'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2015⁽¹⁾ a créé, pour 2015, un fonds de soutien exceptionnel de 50 millions d'euros pour les départements rencontrant des difficultés financières.

Ce fonds est financé par un prélèvement exceptionnel de 50 millions d'euros sur les réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et, plus précisément, sur la section V du budget de la caisse, consacrée au financement des autres dépenses en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes. Fin 2015, ses réserves s'établissaient à 210 millions d'euros, sur lesquelles un prélèvement de 125 millions d'euros était déjà prévu pour financer l'objectif global de dépenses (OGD), correspondant au financement des dépenses des établissements et services médico-sociaux. De même, 25 millions d'euros supplémentaires devaient être prélevés pour financer un fonds de restructuration des services d'aide à domicile.

Ce fonds est géré par la CNSA.

Les conditions d'éligibilité étaient les suivantes :

– avoir en 2014 un taux d'épargne brute inférieur ou égal à 7,5 % ; ce taux est défini comme le rapport entre, d'une part, la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement et, d'autre part, les recettes réelles de fonctionnement ;

– la part des dépenses sociales par rapport aux dépenses de fonctionnement supérieure ou égale à la moyenne nationale ; les dépenses sociales sont égales aux dépenses de revenu de solidarité active (RSA), d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de prestation de compensation du handicap (PCH) et d'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP).

Les crédits du fonds étaient répartis en deux sections de 25 millions d'euros chacune.

La première section était répartie en fonction d'un indice, égal au rapport entre la population du département et le taux d'épargne brute. Étaient exclus du bénéfice de cette section les départements qui n'avaient pas porté leur taux de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au plafond de 4,5 %.

La seconde section était répartie en fonction de la proportion de la population du département bénéficiant des allocations précitées.

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

Ces critères ont été retenus car, jugés particulièrement discriminants, ils permettaient de concentrer le soutien prévu sur les départements les plus en difficultés.

B. LA RÉPARTITION DU FONDS

Dix départements ont bénéficié des attributions suivantes, au titre du fonds de soutien pour 2015.

RÉPARTITION DU FONDS DE SOUTIEN

(en euros)

Département	Première section	Seconde section	Total	Montant par habitant
Aisne	1 026 652	1 922 179	2 948 831	5,35
Cher	554 111	1 861 545	2 415 656	7,42
Gard	2 440 691	2 073 306	4 513 997	5,88
Nord	8 876 682	2 166 228	11 042 910	4,26
Pas-de-Calais	3 595 964	2 122 213	5 718 177	3,79
Seine-Saint-Denis	3 274 184	2 247 328	5 521 512	3,60
Val-d'Oise	2 431 651	1 242 416	3 674 067	3,10
Guyane	563 701	2 829 778	3 393 479	14,19
Martinique	–	4 070 187	4 070 187	10,14
La Réunion	2 236 364	4 464 820	6 701 184	8,02
Total	25 000 000	25 000 000	50 000 000	–

Source : secrétariat d'État au budget.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. LE POIDS DES DÉPENSES LIÉES AUX ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ

1. La charge nette d'action sociale a augmenté de 9,4 % entre 2013 et 2015

Selon l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS), la dépense nette d'action sociale des départements ⁽¹⁾ a progressé de 3,1 % en 2015. Elle continue de représenter les deux tiers de la dépense de fonctionnement des départements et connaît depuis 2010 un rythme d'augmentation plus soutenu que les dépenses correspondant aux autres compétences (21 % contre 11 %).

(1) La dépense nette est la dépense défalquée de certaines recettes (récupérations d'indus et des participations des usagers, remboursement d'autres départements...).

La charge nette de fonctionnement, obtenue en déduisant de la dépense nette la contribution de la CNSA aux allocations de soutien à l'autonomie et les contributions de l'État pour le financement du RSA (attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE – et crédits du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion – FMDI) s'élève en 2015 à 28,3 milliards d'euros, soit 1,1 milliard d'euros supplémentaire par rapport à 2014 (+ 4 %). Ces montants ne prennent en compte ni les sommes encore dues par les départements aux caisses d'allocations familiales (CAF), ni le fonds d'urgence créé par l'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2015 précitée.

**DÉPENSE NETTE PAR DOMAINE ET CHARGE NETTE D'ACTION SOCIALE DES
DÉPARTEMENTS EN 2001 ET 2013-2014-2015**

France métropolitaine

(en millions d'euros)

Dépense	2013	2014	2015	Évolution 2014-2015
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	6 940	7 040	7 230	2,7 %
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	6 590	6 860	7 130	3,9 %
Soutien aux personnes âgées, hors personnel	6 580	6 700	6 770	1,0 %
RMI-RSA, hors personnel	8 670	9 330	9 840	5,5 %
Autres dépenses d'intervention et personnel	4 840	5 130	5 180	1,0 %
Dépense nette d'action sociale	33 620	35 060	36 150	3,1 %
Concours CNSA	2 160	2 230	2 250	0,9 %
Concours TICPE-FMDI	5 600	5 630	5 600	-0,5 %
Charge nette d'action sociale	25 860	27 200	28 300	4,0 %

(*) À l'exception des salaires des assistants familiaux de l'ASE, bien identifiés et qui restent intégrés à la dépense d'aide sociale à l'enfance (ASE) « hors personnel ».

Source : Observatoire national de l'action sociale.

2. Les données des budgets primitifs 2016

Le tableau ci-dessous indique le montant des dépenses nettes d'action sociale, telles qu'elles étaient prévues dans les budgets primitifs des départements pour 2016.

**DÉPENSES D'AIDE SOCIALE DANS LES BUDGETS PRIMITIFS DES DÉPARTEMENTS
POUR 2016**

Départements	Dépenses totales d'aide sociale ⁽¹⁾				Dépenses nettes d'aide sociale ⁽²⁾		
	2016 (en millions d'euros)	2016 (en euros par habitant)	Part du total (en %)	Évolution /2015	2016 (en millions d'euros)	2016 (en euros par habitant)	Évolution /2015
01 Ain	264,6	415	56	1,6 %	252,4	396	2,0 %
02 Aisne	330,1	595	63	- 0,6 %	304,7	549	- 0,9 %
03 Allier	228,3	645	64	2,9 %	207,9	588	3,5 %
04 Alpes-de-Haute-Provence	83,4	500	47	1,4 %	76,0	456	0,4 %
05 Hautes-Alpes	76,5	529	49	4,9 %	70,4	487	3,3 %
06 Alpes-Maritimes	545,8	498	54	- 2,4 %	515,8	470	- 1,6 %
07 Ardèche	189,0	573	58	4,1 %	174,2	528	5,5 %
08 Ardennes	207,5	718	69	2,0 %	195,0	675	0,5 %
09 Ariège	110,0	694	65	3,3 %	101,5	641	3,4 %
10 Aube	198,2	629	70	- 0,3 %	187,9	597	- 0,8 %
11 Aude	302,4	807	64	3,7 %	286,3	764	3,6 %
12 Aveyron	181,4	627	61	- 0,4 %	165,7	573	- 0,3 %
13 Bouches-du-Rhône	1 403,6	694	71	0,3 %	1 330,2	658	0,2 %
14 Calvados	391,3	554	66	1,8 %	371,8	526	1,3 %
15 Cantal	94,1	616	54	4,4 %	85,5	559	4,6 %
16 Charente	223,4	609	60	1,3 %	204,0	557	0,5 %
17 Charente-Maritime	394,0	604	65	1,5 %	366,4	562	1,2 %
18 Cher	208,7	653	66	- 0,5 %	191,8	600	- 1,1 %
19 Corrèze	147,1	590	58	0,8 %	133,7	536	0,6 %
2A Corse-du-Sud	98,6	650	50	2,9 %	91,6	604	2,8 %
2B Haute-Corse	90,1	518	46	5,9 %	83,6	481	6,4 %
21 Côte-d'Or	300,5	553	64	1,4 %	282,2	519	1,2 %
22 Côtes-d'Armor	315,7	511	61	2,4 %	286,8	464	3,1 %
23 Creuse	103,0	820	60	3,0 %	103,0	820	3,0 %
24 Dordogne	241,6	563	62	3,4 %	221,4	515	3,7 %
25 Doubs	305,6	558	65	3,3 %	281,0	513	2,5 %
26 Drôme	319,4	627	65	2,9 %	305,6	600	2,6 %
27 Eure	285,9	467	63	0,4 %	268,9	439	0,6 %
28 Eure-et-Loir	231,5	521	65	- 0,4 %	217,9	490	- 0,4 %
29 Finistère	534,1	571	70	3,4 %	501,6	537	3,5 %
30 Gard	517,6	690	66	3,3 %	492,6	657	3,8 %

Départements	Dépenses totales d'aide sociale ⁽¹⁾				Dépenses nettes d'aide sociale ⁽²⁾		
	2016 (en millions d'euros)	2016 (en euros par habitant)	Part du total (en %)	Évolution /2015	2016 (en millions d'euros)	2016 (en euros par habitant)	Évolution /2015
31 Haute-Garonne	724,4	547	59	2,5 %	694,4	524	2,6 %
32 Gers	142,1	719	63	0,2 %	131,8	667	0,9 %
33 Gironde	912,3	594	68	3,1 %	860,5	560	3,6 %
34 Hérault	805,6	725	71	1,2 %	751,3	676	1,2 %
35 Ille-et-Vilaine	543,2	518	66	5,2 %	509,8	487	5,2 %
36 Indre	128,8	548	64	0,6 %	116,3	494	– 0,6 %
37 Indre-et-Loire	298,4	485	63	– 2,6 %	280,6	456	– 2,8 %
38 Isère	711,7	563	63	2,3 %	681,9	540	1,8 %
39 Jura	142,7	527	55	8,7 %	134,0	495	8,6 %
40 Landes	224,7	547	61	3,6 %	207,7	505	2,8 %
41 Loir-et-Cher	194,6	568	64	2,1 %	179,4	524	2,2 %
42 Loire	442,9	572	68	– 0,4 %	417,5	539	0,2 %
43 Haute-Loire	124,6	533	60	3,9 %	116,0	496	4,9 %
44 Loire-Atlantique	671,9	493	64	1,5 %	639,9	469	1,2 %
45 Loiret	319,5	467	64	– 2,3 %	300,9	440	– 2,6 %
46 Lot	116,8	647	60	2,1 %	106,1	588	1,2 %
47 Lot-et-Garonne	232,6	677	69	2,4 %	217,1	632	2,6 %
48 Lozère	44,2	547	46	4,4 %	44,2	547	4,4 %
49 Maine-et-Loire	412,2	500	70	2,7 %	384,3	466	2,8 %
50 Manche	256,6	495	58	0,3 %	238,7	460	0,3 %
51 Marne	283,7	486	69	2,9 %	265,3	455	2,6 %
52 Haute-Marne	96,8	515	58	1,7 %	90,8	483	1,9 %
53 Mayenne	148,4	467	55	– 1,6 %	135,7	427	– 1,4 %
54 Meurthe-et-Moselle	427,6	574	65	3,7 %	396,7	532	3,4 %
55 Meuse	122,9	620	59	4,6 %	111,4	562	0,4 %
56 Morbihan	375,7	493	67	3,3 %	346,7	455	3,7 %
57 Moselle	515,7	483	66	2,5 %	476,9	446	2,8 %
58 Nièvre	169,0	759	64	1,6 %	155,8	700	0,9 %
59 Nord	1 967,5	747	77	– 1,8 %	1 854,6	704	– 2,5 %
60 Oise	440,9	527	65	2,0 %	425,6	509	1,8 %
61 Orne	179,6	602	63	0,9 %	163,9	550	0,7 %
62 Pas-de-Calais	1 071,9	719	72	2,4 %	1 023,2	686	2,2 %
63 Puy-de-Dôme	347,0	527	62	– 0,3 %	323,4	491	– 1,2 %

Départements	Dépenses totales d'aide sociale ⁽¹⁾				Dépenses nettes d'aide sociale ⁽²⁾		
	2016 (en millions d'euros)	2016 (en euros par habitant)	Part du total (en %)	Évolution /2015	2016 (en millions d'euros)	2016 (en euros par habitant)	Évolution /2015
64 Pyrénées-Atlantiques	364,8	532	64	2,6 %	341,3	498	2,8 %
65 Hautes-Pyrénées	180,3	762	62	1,5 %	168,6	712	2,0 %
66 Pyrénées-Orientales	343,9	729	67	4,5 %	324,2	688	4,5 %
67 Bas-Rhin	564,6	500	67	- 2,2 %	530,6	470	- 2,5 %
68 Haut-Rhin	383,4	495	63	- 10,8 %	356,7	460	- 12,0 %
69D Rhône	205,9	454	51	4,1 %	197,0	434	4,5 %
70 Haute-Saône	111,8	453	57	0,8 %	102,4	415	1,3 %
71 Saône-et-Loire	326,2	567	69	0,0 %	299,3	520	- 0,4 %
72 Sarthe	335,9	574	68	- 1,7 %	313,5	536	- 2,0 %
73 Savoie	212,2	484	51	4,4 %	202,5	462	4,1 %
74 Haute-Savoie	312,2	393	51	3,2 %	299,6	378	3,3 %
75 Paris	1 458,9	647	70	- 1,3 %	1 435,1	637	- 1,3 %
76 Seine-Maritime	879,1	687	68	1,5 %	834,5	652	0,4 %
77 Seine-et-Marne	645,0	465	61	4,7 %	627,5	452	4,2 %
78 Yvelines	634,1	438	69	0,6 %	618,2	427	0,9 %
79 Deux-Sèvres	197,2	515	64	- 1,0 %	180,6	472	- 1,3 %
80 Somme	366,2	627	60	- 2,8 %	340,3	583	- 3,4 %
81 Tarn	255,7	649	65	3,8 %	233,2	592	2,5 %
82 Tarn-et-Garonne	170,9	665	64	3,7 %	158,0	615	4,4 %
83 Var	644,1	616	65	4,8 %	603,0	576	5,1 %
84 Vaucluse	358,3	637	65	3,8 %	339,4	604	3,0 %
85 Vendée	307,9	456	54	3,3 %	283,5	420	2,9 %
86 Vienne	238,9	540	69	5,0 %	219,6	496	5,2 %
87 Haute-Vienne	246,7	642	70	1,7 %	231,1	601	2,1 %
88 Vosges	195,0	502	56	1,9 %	178,7	460	2,3 %
89 Yonne	233,8	664	66	2,3 %	221,0	628	2,4 %
90 Territoire de Belfort	86,4	585	64	3,8 %	80,0	542	2,3 %
91 Essonne	605,3	475	58	3,2 %	590,4	464	3,0 %
92 Hauts-de-Seine	865,1	537	61	- 0,2 %	862,7	535	- 0,1 %
93 Seine-Saint-Denis	1 283,0	820	73	- 2,9 %	1 255,0	802	- 2,8 %
94 Val-de-Marne	872,8	638	67	1,1 %	834,9	611	0,1 %
95 Val-d'Oise	633,7	523	67	4,1 %	618,7	511	4,1 %
971 Guadeloupe	494,8	1 209	78	- 0,6 %	471,8	1 153	- 0,3 %

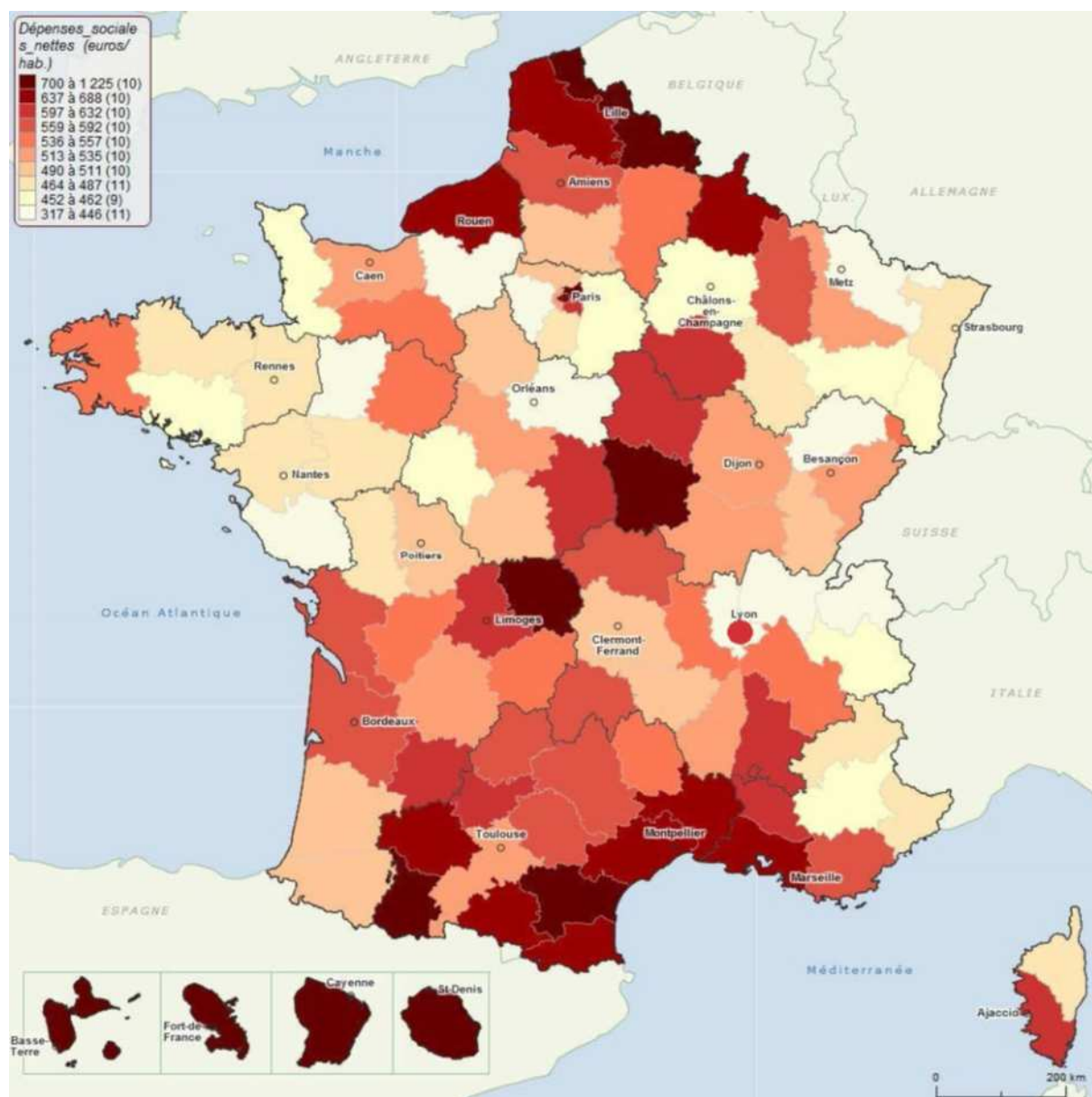
Départements	Dépenses totales d'aide sociale ⁽¹⁾				Dépenses nettes d'aide sociale ⁽²⁾		
	2016 (en millions d'euros)	2016 (en euros par habitant)	Part du total (en %)	Évolution /2015	2016 (en millions d'euros)	2016 (en euros par habitant)	Évolution /2015
974 La Réunion	1 063,3	1 259	75	2,8 %	1 034,4	1 225	2,5 %
976 Mayotte	87,2	402	36	24,2 %	68,7	317	32,8 %
Total hors 75 et DOM	35 580,0	578	65	1,3 %	33 586,4	546	1,1 %
Outre-mer hors 972 et 973	1 645,3	1 119	72	2,7 %	1 574,9	1 071	2,6 %
TOTAL	38 684,2	593	65	1,3 %	36 596,4	561	1,1 %
<i>69M métropole de Lyon</i>	<i>826,3</i>	<i>608</i>	<i>41</i>	<i>15,5 %</i>	<i>791,7</i>	<i>583</i>	<i>16,0 %</i>
<i>972 Martinique</i>	<i>456,6</i>	<i>1 165</i>	<i>54</i>	–	<i>427,6</i>	<i>1 091</i>	–
<i>973 Guyane</i>	<i>236,3</i>	<i>959</i>	<i>49</i>	–	<i>233,7</i>	<i>948</i>	–

(1) Dépenses de fonctionnement des fonctions 4 (prévention médico-sociale) et 5 (action sociale, y compris 5.4 Revenu minimum d'insertion RMI, 5.5 Allocation personnalisée d'autonomie APA et 5.6 Revenu de solidarité active RSA)

(2) Dépenses d'aide sociale après déduction d'une estimation des recouvrements et participations.

Source : direction générale des collectivités territoriales (DGCL) – département des études et statistiques locales (DESL) (budgets primitifs 2015 et 2016) ; INSEE (population totale en 2016 – année de référence 2013).

DÉPENSES SOCIALES NETTES DES DÉPARTEMENTS EN EUROS/HABITANT (BUDGETS PRIMITIFS 2016) ⁽¹⁾



Source : carte CFAN, données DGCL.

B. LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS

Selon la Cour des comptes ⁽²⁾, alors que précédemment, « les départements avaient vu leurs dépenses de fonctionnement augmenter plus vite que leurs recettes de fonctionnement, la progression des unes et des autres s'est ralentie en 2015, plus nettement pour les premières que pour les secondes. En conséquence, le mouvement d'érosion de l'épargne brute, subi depuis 2012, s'est poursuivi à un rythme plus faible que l'année précédente » (– 0,9 % contre – 2,5 %).

(1) Lecture : les départements sont classés par déciles, en fonction du montant de leurs dépenses sociales nettes (en euros par habitant). Plus la teinte est foncée, plus ces dépenses sont élevées.

(2) Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2016.

En 2015, les recettes de fonctionnement des départements ont augmenté globalement de 1,2 % au lieu de 2,3 % en 2014. Le dynamisme de la fiscalité directe et indirecte (+ 2,08 milliards d'euros) a plus que compensé l'accentuation de la baisse des dotations de l'État (- 1,02 milliard d'euros).

Les dépenses de fonctionnement des départements ont progressé à un rythme (+ 1,4 %) nettement moins rapide que les années antérieures (+ 3 % en moyenne de 2009 à 2014).

Les dépenses sociales des départements représentent 52 % de leurs charges de fonctionnement. Leur progression, très vive au cours de la période 2011-2014 (+ 4,5 % en moyenne), s'est établie à 3,2 % en 2015. Seuls cinq départements sont parvenus à réduire leurs dépenses sociales : l'Aveyron, la Haute-Loire, le Bas-Rhin, la Martinique et la Corse du Sud. À l'opposé, la progression des dépenses sociales a été supérieure à 5 % dans dix-sept départements.

Hors dépenses sociales, les départements sont parvenus à maîtriser l'évolution de leurs budgets de fonctionnement, en baisse de 0,46 %, ce qui représente une économie de 570 millions d'euros.

La progression de leurs dépenses de fonctionnement, plus importante que celle de leurs recettes de fonctionnement, a continué à détériorer l'épargne brute des départements. Mais contrairement aux exercices précédents où elle s'était fortement dégradée, avec une baisse de 24 % de 2011 à 2014, elle n'a reculé que de 0,9 % en 2015. Dans quatorze départements, cette dégradation a dépassé 20 %. Toutefois, pour trente-cinq départements, l'amélioration de l'épargne brute a excédé 1 %.

Les départements pris dans leur ensemble ont, par ailleurs, connu en 2015 une baisse (- 5,5 %) de leur capacité d'autofinancement nette (épargne brute après remboursement des annuités d'emprunt en capital). En 2015, huit départements (Ardennes, Cher, Creuse, Nièvre, Nord, Pas-de-Calais, Val-d'Oise, Mayotte) présentaient une capacité d'autofinancement négative, au lieu de cinq l'année précédente (Creuse, Gard, Nord, Val-d'Oise, Mayotte). Ces cinq départements sont dans cette situation pour la deuxième année consécutive.

Les recettes d'investissement des départements ont progressé de 2,6 % (+ 76 millions d'euros). Pourtant, les investissements des départements ont continué de reculer pour la cinquième année consécutive. En 2015, ce recul s'est élevé à 8 %, soit 847 millions d'euros.

Enfin, leur ratio de désendettement s'est détérioré (5,2 années en 2015 au lieu de 4,5 années en 2014), alors que la croissance cumulée de l'endettement des départements depuis 2011 est de 13 %, soit 3,9 milliards d'euros.

Globalement, la Cour des comptes considère que le mouvement de dégradation des finances des départements, pris dans leur ensemble, « *a connu un répit en 2014, dû en premier lieu à la croissance accélérée de leurs recettes fiscales et, en second lieu, à leurs efforts de gestion* ».

C. L'ÉCHEC DU GROUPE DE TRAVAIL DES DÉPARTEMENTS AVEC LE GOUVERNEMENT SUR LA RECENTRALISATION DU RSA

Dans ce contexte, le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF) ont mené, d'octobre 2015 à juin 2016 des travaux sur la question de la recentralisation, totale ou partielle, du financement du RSA. Les discussions ont finalement échoué sur le choix de l'année de référence pour le calcul des sommes que les départements auraient à reverser à l'État, celui-ci proposant de retenir l'année $N - 1$, soit 2016, par parallélisme avec la solution adoptée lors du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) en 2003. Les départements souhaitaient retenir 2014, à partir de laquelle la hausse du reste à charge des départements devient nettement plus marquée.

Parmi les points en discussion figuraient également les modalités d'un mécanisme de péréquation, verticale ou horizontale, une clause de retour à « meilleure fortune », visant à ce que les recettes reversées à l'État par les départements diminuent en cas de baisse des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS), et l'incitation donnée aux départements à continuer à développer des politiques d'insertion.

III. LA MODIFICATION PROPOSÉE

A. UNE ENVELOPPE DE 200 MILLIONS POUR 46 DÉPARTEMENTS

Le **I** du présent article crée, pour 2016, un fonds exceptionnel à destination des départements « *connaissant une situation financière particulièrement dégradée* » (**alinéa 1**).

Le montant global du fonds est inscrit à l'état B (article 8 du présent projet de loi de finances rectificative) : 200 millions d'euros supplémentaires sont prévus en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Le financement de ce fonds ne pèsera donc pas sur la CNSA.

Ce fonds comprend deux enveloppes, dont les montants sont répartis par décret (**alinéa 2**).

La première enveloppe, dotée de 170 millions d'euros, est destinée aux départements de métropole. Quarante départements devraient en bénéficier. La seconde, dotée de 30 millions d'euros, est destinée aux départements d'outre-mer,

aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, au Département de Mayotte ainsi qu'aux collectivités de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Quatre départements ou collectivités devraient en bénéficier. Ainsi, à un montant quatre fois supérieur à celui du fonds de 2015 correspondrait un nombre de bénéficiaires quatre fois supérieur.

B. TROIS PARTS POUR LA PREMIÈRE ENVELOPPE (MÉTROPOLE)

Sont éligibles à la première enveloppe, destinée aux départements de métropole, ceux dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements de métropole (**alinéa 20**). 95 départements de métropole seraient éligibles selon ce critère.

Le potentiel financier est défini à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales. C'est l'un des principaux critères utilisés pour la répartition des dotations de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il est égal au potentiel fiscal majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire (deux composantes de la DGF). Le potentiel fiscal est défini au même article et son calcul peut se résumer comme suit :

DÉFINITION DU POTENTIEL FISCAL DES DÉPARTEMENTS

Bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) du département x taux moyen national de TFPB
+ produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) versé au département
+ produit d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) versé au département
+ dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) versée au département
+ fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) versé au département
+ fraction du produit de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) versée au département
+ droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et taxe sur la publicité foncière (moyenne sur cinq ans)

Source : Inspection générale de l'administration, Rapport sur l'indicateur de richesse des départements, n° 13-083.

Cette première enveloppe destinée aux départements de métropole est divisée en trois parts. Les montants de chacune de ces trois parts sont répartis par décret (**alinéa 19**).

Le **A** du **III** du présent article (**alinéas 19 à 23**) prévoit les critères d'éligibilité à chacune de ces parts.

Le **B** du **III** (**alinéas 24 à 30**) détermine les modalités de répartition des crédits de chaque part.

Ces trois parts ont été définies pour prendre en compte respectivement la situation financière globale des départements, le poids de l'ensemble des AIS et le poids spécifique du financement du RSA dans leurs budgets.

PREMIÈRE ENVELOPPE : DÉPARTEMENTS DE MÉTROPOLE

Emploi des critères	Éligibilité	Répartition	
Enveloppe globale	Potentiel financier /habitant <1,3 fois la moyenne	–	
1^{ère} part	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'épargne brute < 7,5 % • Taux de DMTO = 4,50 % 	Rapport population/taux d'épargne brute	
2^e part	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'épargne brute < 11 % • Taux de dépenses sociales > moyenne 	Rapport nombre de bénéficiaires de (RSA/APA/ACTP/PCH)/population	
3^e part	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'épargne brute < 11 % • Reste à charge RSA, par habitant > moyenne 	À 70 % indice A	Rapport entre le reste à charge en matière de RSA pour chaque département et le reste à charge de l'ensemble des départements de métropole
		À 30 % indice B	Pour 30 % : rapport entre : – le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements de métropole ; – le revenu par habitant du département
			Pour 70 % : rapport entre la part du nombre des bénéficiaires du RSA – dans le département ; – dans l'ensemble des départements de métropole
		Pondération : écart relatif entre le reste à charge RSA par habitant du département éligible et le même reste à charge pour l'ensemble des départements	

Source : commission des finances.

PREMIÈRE ENVELOPPE : DÉPARTEMENTS DE MÉTROPOLE

Part	Nombre de départements éligibles	Montant total attribué
1^{ère} part	16	38 250 000
2^e part	30	38 250 000
3^e part	24	93 500 000
Total	95	170 000 000

Source : DGCL.

1. Première part

a. Éligibilité

Sont éligibles à la première part les départements dont :

– le taux d'épargne brute est inférieur à 7,5 %. Le taux d'épargne brute est défini à l'alinéa 9 et présenté plus en détail ci-après.

– le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), au 1^{er} janvier 2016, est égal à 4,50 %. C’est le cas pour tous les départements, sauf la Côte-d’Or, l’Indre, l’Isère et le Morbihan. Chaque année, pour la période courant du 1^{er} juin de l’année au 31 mai de l’année suivante, conformément à l’article 1594 E du code général des impôts (CGI), les conseils départementaux fixent le tarif de la taxe de publicité foncière ou des droits d’enregistrement exigibles sur les mutations à titre onéreux d’immeubles ou de droits immobiliers. Deux départements ont relevé leur taux à 4,50 % à compter du 1^{er} janvier 2016 : la Mayenne et Paris.

Les deux conditions sont cumulatives.

b. Répartition

Pour la première part, l’attribution de chaque département est déterminée (**alinéa 25**) en fonction du rapport entre :

- la population du département éligible ;
- et le taux d’épargne brute de ce département.

2. Deuxième part

a. Éligibilité

Sont éligibles à la deuxième part les départements dont :

- le taux d’épargne brute est inférieur à 11 % ;
- le taux de dépenses sociales est supérieur à la moyenne des taux des départements de métropole. Cette moyenne est de 28,25 %.

Le taux de dépenses sociales est défini à l’alinéa 10 et présenté plus en détail ci-après.

b. Répartition

Pour la deuxième part, l’attribution de chaque département est déterminée (**alinéa 26**) en fonction du rapport entre :

- le nombre total de bénéficiaires du RSA, de l’APA, de l’ACTP et de la PCH ;
- la population du département.

3. Troisième part

a. Éligibilité

Sont éligibles à la troisième part les départements dont :

- le taux d'épargne brute est inférieur à 11 % ;
- le reste à charge en matière de RSA, par habitant, est supérieur à la moyenne, pour les départements de métropole.

b. Répartition

Pour la troisième part, l'attribution de chaque département est déterminée de façon plus complexe, en fonction de deux indices (**alinéas 27 à 29**). Le premier est pris en compte pour 70 % (indice A), le second pour 30 % (indice B).

- Composition de l'indice A : rapport entre le reste à charge en matière de RSA pour chaque département et le reste à charge de l'ensemble des départements de métropole.

- Composition de l'indice B (indice synthétique de ressources et charges).

- Pour 30 % : rapport entre :

- le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements de métropole ;

- le revenu par habitant du département.

Le revenu pris en compte est le dernier revenu imposable connu.

- Pour 70 % : rapport entre la part du nombre des bénéficiaires du RSA

- dans le département ;

- dans l'ensemble des départements de métropole.

Le montant attribué à chaque département au titre de la troisième part correspond à la somme des montants résultants de l'application des indices A (pour 70 %) et B (pour 30 %), pondérée par l'écart relatif entre le reste à charge en matière de RSA, par habitant, du département éligible et le même reste à charge, pour l'ensemble des départements (**alinéa 30**).

Aucun département ne peut percevoir, au titre de cette troisième part, plus de 20 % du montant total de cette part.

C. DEUX PARTS POUR LA SECONDE ENVELOPPE (OUTRE-MER)

Le **IV** du présent article prévoit deux parts pour la seconde enveloppe (**alinéa 31**) prévue pour l'outre-mer.

Il n'est pas prévu, contrairement à la première enveloppe, de critères communs aux différentes parts.

Les règles d'éligibilité à la seconde enveloppe et de répartition de ses crédits sont les suivantes.

SECONDE ENVELOPPE : OUTRE-MER

Emploi des critères	Éligibilité	Répartition	
1 ^{ère} part	Taux d'épargne brute < 7,5 %	Rapport population/taux d'épargne brute	
	Taux de DMTO = 4,50 %		
2 ^e part	Reste à charge RSA, par habitant > moyenne	À 70 % indice A	Rapport entre le reste à charge en matière de RSA pour chaque département ou collectivité concerné et le reste à charge de l'ensemble des départements et collectivités mentionnées au I (outre-mer)
		À 30 % indice B	Pour 30 % : rapport entre : – le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et collectivités mentionnées au I (outre-mer) ; – le revenu par habitant du département ou de la collectivité
			Pour 70 % : rapport entre la part du nombre des bénéficiaires du RSA – dans le département ou la collectivité ; – dans l'ensemble des départements et collectivités mentionnées au I (outre-mer)
Pondération : écart relatif entre le reste à charge RSA par habitant de la collectivité et le même reste à charge pour l'ensemble des départements de métropole.			

Source : commission des finances.

1. Première part

Les critères d'éligibilité et de répartition des crédits sont les mêmes que ceux prévus pour la première part de l'enveloppe métropolitaine.

a. Éligibilité

Sont éligibles à la première part (**alinéa 32**) les collectivités dont :

- le taux d'épargne brute est inférieur à 7,5 % ;
- le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), au 1^{er} janvier 2016, est égal à 4,50 %.

Ces deux conditions sont cumulatives.

b. Répartition

Pour la première part, l'attribution de chaque collectivité est déterminée en fonction du rapport entre la population de la collectivité éligible son taux d'épargne brute (**alinéa 35**).

2. Seconde part

a. Éligibilité

Sont éligibles à la première part (**alinéa 32**) les collectivités dont le reste à charge en matière de RSA, par habitant, est supérieur à la moyenne de ce reste à charge pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer pour lesquelles la seconde enveloppe est prévue.

b. Répartition

Les critères de répartition des crédits sont les mêmes (indices et pondérations) que ceux prévus pour la troisième part de l'enveloppe métropolitaine, en fonction du reste à charge en matière de RSA, du revenu moyen par habitant et du nombre de bénéficiaires du RSA (**alinéas 37 et 38**).

Le montant attribué à chaque collectivité au titre de cette seconde part correspond à la somme des montants résultants de l'application des deux indices, pondérée par l'écart relatif entre le reste à charge en matière de RSA, par habitant, de la collectivité éligible et le même reste à charge, pour l'ensemble des départements de métropole (**alinéa 39**). Toutefois, la part de chaque collectivité au sein de cette enveloppe n'est pas plafonnée.

D. LES CRITÈRES PRIS EN COMPTE

Le **II** du présent article (**alinéas 3 à 18**) précise certains des critères pris en compte pour déterminer les départements éligibles au fonds et la répartition de ses crédits. Les données utilisées pour calculer les taux sont extraites des comptes de gestion 2015 (**alinéa 4**).

- La population

La population des départements et collectivités à prendre en compte est la population municipale en vigueur au 1^{er} janvier 2015 et, pour Mayotte, celle du dernier recensement authentifiant la population (**alinéa 5**).

- Le nombre de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité

CONDITIONS DE PRISE EN COMPTE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES D' AIS

Alinéa	Allocation	Référence légale	Date de recensement	Autorité
6	RSA	L. 262-13 du code de l'action sociale et des familles	31 décembre 2015	Ministre chargé des affaires sociales
7	APA	L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles		CNSA
8	PCH	L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles		
	ACTP			

● Le taux d'épargne brute (TEB)

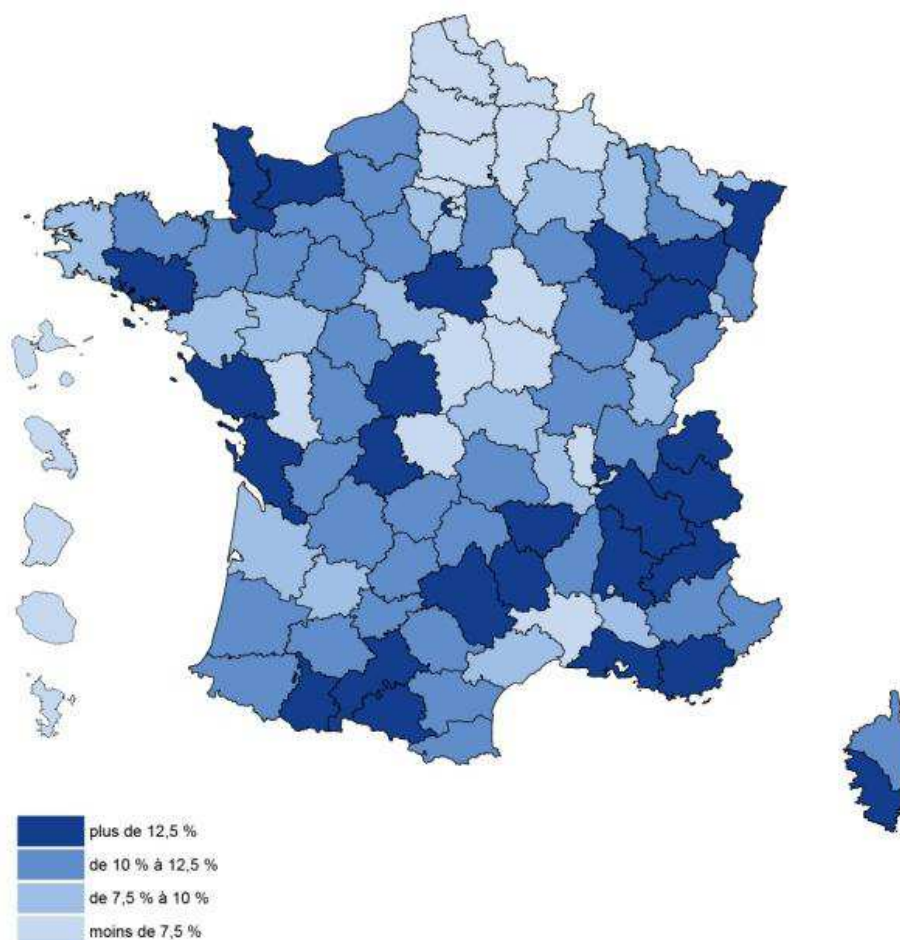
Il se calcule selon la formule suivante :

$TEB = (\text{recettes réelles de fonctionnement} - \text{dépenses réelles de fonctionnement}) / \text{recettes réelles de fonctionnement}$.

Ces recettes et dépenses sont celles qui correspondent, dans les comptes des collectivités, au montant total des recettes, ou dépenses, à la balance générale, en mouvements réels.

Il est précisé que le montant versé au titre du fonds de soutien exceptionnel aux départements en difficulté prévu par l'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2015 est pris en compte comme recette réelle de fonctionnement. Les opérations liées aux amortissements, aux provisions et aux cessions d'immobilisations ne sont en revanche pas prises en compte pour la définition des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement (**alinéa 9**).

TAUX D'ÉPARGNE BRUTE DES DÉPARTEMENTS ET DE LA MÉTROPOLE DE LYON EN 2015



Source : DGCL, Bulletin d'informations statistiques, n° 111, août 2016.

● Dépenses sociales

Les dépenses sociales prises en compte sont les dépenses exposées au titre du RSA, de l'APA, de l'ACTP et de la PCH (**alinéa 10**).

Le taux de dépenses sociales est défini comme le rapport entre les dépenses sociales du département et ses dépenses réelles de fonctionnement.

Selon l'ADF, le taux moyen est de 28,21 %. Il varie de 37,63 % pour l'Hérault à 18,63 % pour le Jura.

● Le reste à charge en matière de RSA

Il est défini (**alinéas 11 à 18**) comme le solde entre les dépenses exposées par les départements ou collectivités au titre du RSA et la somme des recettes suivantes, attribuées aux départements pour financer une partie des charges qu'ils assument à ce titre.

RECETTES PERÇUES PAR LES DÉPARTEMENTS EN 2016 POUR LE FINANCEMENT DU RSA

(en millions d'euros)

Art. 59 loi n° 2003-1311 et art. 51 de la loi n° 2008-1425	Fraction du produit de TICPE	5 860
Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)	Fonds de mobilisation des départements pour l'insertion (FM DI)	500
Art. L. 3335-3 du CGCT	Fonds de solidarité des départements (0,35 % des DMTO perçus l'année N – 1)	423
Art. 42 de la loi n° 2013-1278	Frais d'assiette, d'admission en non-valeurs et de recouvrement	906
Total		7 689

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

CRITÈRES UTILISÉS PAR DÉPARTEMENT

Code	Département ou collectivité	Population	Taux d'épargne brute	Taux de dépenses sociales	Reste à charge RSA /hab	Nombre de bénéficiaires RSA	Nombre de bénéficiaires APA	Nombre de bénéficiaires PCH	Revenu moyen/hab	Taux DMTO
1	AIN	612 191	11,98 %	21,05 %	33,27	8 187	10 741	1 930	15 134	4,5 %
2	AISNE	540 888	6,37 %	32,20 %	61,57	17 427	13 199	2 149	11 875	4,5 %
3	ALLIER	342 911	9,12 %	33,86 %	52,10	9 605	13 062	1 504	12 573	4,5 %
4	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	161 241	12,06 %	23,93 %	44,16	4 339	5 313	601	13 196	4,5 %
5	HAUTES-ALPES	139 554	12,77 %	21,82 %	46,07	2 795	4 179	534	13 531	4,5 %
6	ALPES-MARITIMES	1 082 014	11,34 %	27,29 %	50,69	26 127	32 333	3 090	16 742	4,5 %
7	ARDÈCHE	318 407	11,37 %	27,17 %	22,12	6 571	11 524	1 520	12 923	4,5 %
8	ARDENNES	282 778	5,65 %	34,25 %	59,04	10 931	9 384	868	11 684	4,5 %
9	ARIÈGE	152 366	16,06 %	35,30 %	59,75	6 076	5 274	574	11 755	4,5 %
10	AUBE	305 606	11,96 %	32,58 %	55,95	9 682	7 918	1 195	13 162	4,5 %
11	AUDE	362 339	10,89 %	34,31 %	84,00	17 234	9 959	2 399	11 579	4,5 %
12	AVEYRON	276 229	12,55 %	26,14 %	6,41	4 145	13 024	1 318	12 635	4,5 %
13	BOUCHES-DU-RHÔNE	1 984 784	12,86 %	35,64 %	40,75	81 949	44 327	8 638	14 185	4,5 %
14	CALVADOS	687 854	12,59 %	27,81 %	37,37	15 615	18 369	1 870	13 398	4,5 %
15	CANTAL	147 415	10,77 %	22,50 %	-1,89	2 273	6 097	451	12 345	4,5 %
16	CHARENTE	353 657	10,35 %	31,55 %	44,39	10 626	10 356	1 695	12 826	4,5 %
17	CHARENTE-MARITIME	628 733	13,85 %	29,49 %	47,37	16 977	17 958	2 440	13 949	4,5 %
18	CHER	311 897	5,17 %	31,42 %	47,60	9 633	8 674	1 718	13 050	4,5 %
19	CORRÈZE	241 247	11,82 %	23,77 %	1,57	3 676	8 149	736	13 081	4,5 %
2A	CORSE-DU-SUD	145 429	17,00 %	24,10 %	-11,60	2 656	3 896	828	13 584	4,5 %
2B	HAUTE-CORSE	170 828	10,34 %	27,22 %	-11,31	3 859	4 416	418	11 642	4,5 %
21	CÔTE-D'OR	527 403	11,07 %	23,36 %	37,47	9 283	12 904	2 409	14 205	4,5 %
22	CÔTES-D'ARMOR	595 531	10,92 %	28,00 %	36,44	10 645	17 774	2 240	13 166	4,5 %
23	CREUSE	121 517	4,44 %	26,95 %	5,12	2 841	6 856	549	11 501	4,5 %
24	DORDOGNE	416 384	11,84 %	29,12 %	32,84	10 157	11 184	1 276	12 339	4,5 %
25	DOUBS	531 062	10,98 %	29,48 %	47,89	12 492	13 006	2 552	14 041	4,5 %
26	DROME	491 334	15,96 %	28,43 %	34,99	12 518	15 887	2 449	13 329	4,5 %
27	EURE	591 616	10,23 %	28,08 %	57,24	13 472	10 710	1 933	13 356	4,5 %
28	EURE-ET-LOIR	432 107	11,75 %	23,67 %	43,50	8 544	8 994	1 157	13 927	4,5 %

Code	Département ou collectivité	Population	Taux d'épargne brute	Taux de dépenses sociales	Reste à charge RSA /hab	Nombre de bénéficiaires RSA	Nombre de bénéficiaires APA	Nombre de bénéficiaires PCH	Revenu moyen/hab	Taux DMTO
29	FINISTÈRE	901 293	9,58 %	29,35 %	39,83	17 773	13 421	3 501	13 517	4,5 %
30	GARD	725 618	7,48 %	33,06 %	77,03	31 618	14 707	1 947	12 611	4,5 %
31	HAUTE-GARONNE	1 279 349	14,38 %	31,43 %	50,60	38 224	26 347	4 700	14 839	4,5 %
32	GERS	189 530	11,14 %	27,68 %	18,64	3 868	8 034	842	12 698	4,5 %
33	GIRONDE	1 483 712	9,69 %	32,94 %	54,78	41 236	36 600	7 388	14 501	4,5 %
34	HÉRAUT	1 077 627	9,62 %	37,63 %	52,88	42 799	37 516	3 948	13 377	4,5 %
35	ILLE-ET-VILAINE	1 007 901	10,99 %	26,42 %	39,97	17 558	21 937	3 396	13 572	4,5 %
36	INDRE	228 692	14,01 %	30,54 %	36,21	4 939	7 206	940	12 454	<4,5 %
37	INDRE-ET-LOIRE	596 937	11,67 %	28,51 %	42,27	13 493	13 853	1 716	13 774	4,5 %
38	ISÈRE	1 224 993	13,36 %	25,74 %	46,42	25 209	32 569	7 087	14 292	<4,5 %
39	JURA	260 932	9,39 %	18,63 %	26,27	3 929	6 298	906	13 372	4,5 %
40	LANDES	392 884	11,04 %	26,96 %	38,65	8 149	11 747	1 144	13 710	4,5 %
41	LOIR-ET-CHER	331 656	8,12 %	28,83 %	42,93	7 330	5 992	1 362	13 641	4,5 %
42	LOIRE	753 763	8,23 %	28,95 %	47,59	17 362	22 762	2 815	12 709	4,5 %
43	HAUTE-LOIRE	225 686	14,84 %	24,17 %	20,92	3 247	7 085	981	12 346	4,5 %
44	LOIRE-ATLANTIQUE	1 313 321	9,66 %	27,46 %	50,92	29 770	24 736	5 706	14 165	4,5 %
45	LOIRET	662 297	13,27 %	29,96 %	60,28	15 318	12 602	1 706	14 112	4,5 %
46	LOT	174 346	11,42 %	31,18 %	6,11	3 674	6 737	674	12 874	4,5 %
47	LOT-ET-GARONNE	332 119	7,93 %	31,64 %	46,18	9 700	10 014	1 186	12 216	4,5 %
48	LOZÈRE	76 889	16,38 %	20,75 %	-6,25	1 214	2 883	545	11 909	4,5 %
49	MAINE-ET-LOIRE	795 557	8,38 %	29,41 %	43,51	16 555	15 784	3 775	12 497	4,5 %
50	MANCHE	499 340	12,72 %	24,75 %	28,90	8 363	10 111	1 771	12 654	4,5 %
51	MARNE	568 750	7,80 %	31,45 %	48,81	13 679	9 578	1 749	14 188	4,5 %
52	HAUTE-MARNE	182 136	15,26 %	27,82 %	40,69	4 539	4 583	824	12 244	4,5 %
53	MAYENNE	307 453	10,34 %	20,93 %	28,43	3 991	7 357	913	12 276	4,5 %
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	733 266	10,18 %	35,18 %	60,11	23 271	18 263	3 672	13 015	4,5 %
55	MEUSE	192 800	8,72 %	24,52 %	50,42	5 333	4 062	541	11 980	4,5 %
56	MORBIHAN	732 372	17,30 %	30,97 %	46,16	14 268	18 401	2 249	13 642	<4,5 %
57	MOSELLE	1 046 468	7,78 %	32,56 %	69,94	28 634	22 166	3 099	13 098	4,5 %

Code	Département ou collectivité	Population	Taux d'épargne brute	Taux de dépenses sociales	Reste à charge RSA /hab	Nombre de bénéficiaires RSA	Nombre de bénéficiaires APA	Nombre de bénéficiaires PCH	Revenu moyen/hab	Taux DMTO
58	NIÈVRE	216 786	5,29 %	25,91 %	44,68	5 868	7 931	1 075	12 427	4,5 %
59	NORD	2 587 128	4,25 %	34,27 %	74,89	116 755	52 554	11 004	12 214	4,5 %
60	OISE	810 300	7,46 %	25,75 %	61,28	19 893	12 344	4 101	13 852	4,5 %
61	ORNE	290 015	11,53 %	29,46 %	41,21	7 318	9 322	1 150	12 090	4,5 %
62	PAS-DE-CALAIS	1 463 628	3,01 %	35,65 %	64,70	59 158	43 992	5 063	11 293	4,5 %
63	PUY-DE-DÔME	638 092	11,54 %	29,96 %	49,40	15 577	18 218	1 995	13 713	4,5 %
64	PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	660 871	10,31 %	28,01 %	36,35	14 472	17 845	2 210	14 448	4,5 %
65	HAUTES-PYRÉNÉES	228 854	12,73 %	29,07 %	19,61	5 568	10 738	879	12 857	4,5 %
66	PYRÉNÉES-ORIENTALES	457 793	10,30 %	37,33 %	72,87	21 864	14 777	1 874	12 479	4,5 %
67	BAS-RHIN	1 104 667	13,44 %	31,75 %	57,22	28 516	20 517	2 997	14 462	4,5 %
68	HAUT-RHIN	755 202	10,00 %	29,03 %	62,04	17 574	15 333	2 128	15 228	4,5 %
69	RHÔNE	438 229	6,22 %	18,95 %	31,27	5 670	10 123	1 501	15 165	4,5 %
69M	MÉTROPOLE DE LYON	1 324 637	14,79 %	18,77 %	72,13	40 489	28 727	4 435	15 444	4,5 %
70	HAUTE-SAÔNE	239 750	13,91 %	25,23 %	43,16	4 892	7 984	571	12 105	4,5 %
71	SAÔNE-ET-LOIRE	555 039	11,86 %	30,32 %	36,93	10 745	19 600	2 358	13 008	4,5 %
72	SARTHE	567 382	11,01 %	27,10 %	41,06	12 081	10 868	1 734	12 622	4,5 %
73	SAVOIE	421 105	17,06 %	20,39 %	22,17	5 599	10 966	1 593	15 010	4,5 %
74	HAUTE-SAVOIE	756 501	22,10 %	20,18 %	23,64	8 280	15 306	3 105	18 616	4,5 %
75	PARIS	2 240 621	1,44 %	27,50 %	56,41	66 981	37 596	4 796	25 808	4,5 %
76	SEINE-MARITIME	1 253 931	10,43 %	30,25 %	56,50	41 891	35 878	4 089	13 152	4,5 %
77	SEINE-ET-MARNE	1 353 946	10,15 %	24,77 %	69,64	30 211	18 255	3 600	14 937	4,5 %
78	YVELINES	1 412 356	9,02 %	23,72 %	51,76	23 420	18 518	4 170	19 835	4,5 %
79	DEUX-SÈVRES	371 583	5,69 %	27,89 %	34,86	6 968	8 313	907	12 586	4,5 %
80	SOMME	571 154	6,84 %	31,64 %	57,96	19 070	14 723	2 388	12 395	4,5 %
81	TARN	378 947	10,27 %	30,67 %	47,80	10 579	13 820	1 263	12 654	4,5 %
82	TARN-ET-GARONNE	246 971	10,99 %	28,78 %	41,05	6 941	6 311	1 298	12 067	4,5 %
83	VAR	1 021 669	12,86 %	31,91 %	64,34	32 374	28 955	4 138	15 244	4,5 %
84	VAUCLUSE	546 314	9,03 %	27,59 %	52,75	17 504	11 811	1 598	13 123	4,5 %

Code	Département ou collectivité	Population	Taux d'épargne brute	Taux de dépenses sociales	Reste à charge RSA /hab	Nombre de bénéficiaires RSA	Nombre de bénéficiaires APA	Nombre de bénéficiaires PCH	Revenu moyen/hab	Taux DMTO
85	VENDÉE	648 901	15,15 %	22,87 %	34,28	8 453	17 321	2 962	13 258	4,5 %
86	VIENNE	430 018	10,11 %	31,63 %	54,09	12 157	11 987	1 366	12 603	4,5 %
87	HAUTE-VIENNE	375 869	12,52 %	33,80 %	45,10	9 796	10 816	1 477	12 786	4,5 %
88	VOSGES	377 282	15,17 %	29,77 %	73,53	11 052	7 464	1 262	12 299	4,5 %
89	YONNE	341 902	6,12 %	26,27 %	66,55	9 374	9 792	1 165	13 235	4,5 %
90	TERRITOIRE DE BELFORT	143 940	7,65 %	31,36 %	65,13	4 601	5 281	598	13 061	4,5 %
91	ESSONNE	1 237 507	8,59 %	22,49 %	52,17	26 656	14 849	3 636	16 182	4,5 %
92	HAUTS-DE-SEINE	1 586 434	24,07 %	20,29 %	44,84	31 576	20 869	3 441	22 111	4,5 %
93	SEINE-ST-DENIS	1 538 726	5,09 %	34,83 %	104,32	82 713	26 874	4 994	11 413	4,5 %
94	VAL-DE-MARNE	1 341 831	4,59 %	25,67 %	74,64	41 183	22 404	3 048	16 305	4,5 %
95	VAL-D'OISE	1 187 081	7,13 %	29,23 %	76,70	32 974	14 700	2 957	14 541	4,5 %
101	GUADELOUPE	403 314	6,72 %	—	120,85	44 062	7 845	2 124	9 549	4,5 %
102	MARTINIQUE	388 364	7,67 %	—	51,23	38 556	10 799	1 869	10 517	<4,5 %
103	GUYANE	239 648	-3,09 %	—	183,75	22 193	1 066	449	6 766	4,5 %
104	RÉUNION	833 944	5,68 %	—	137,78	97 951	16 301	3 316	9 396	4,5 %
106	MAYOTTE	212 645	-0,83 %	—	25,89	5 625	0	0	2 862	<4,5 %
107	SAINT MARTIN	35 742	15,25 %	—	189,36	2 771	199	66	1 284	sans objet
	SAINT BARTHÉLEMY	9 131	48,61 %	—	38,91	66	143	12	2 246	sans objet
	ST PIERRE ET MIQUELON	6 069	8,75 %	—	9,56	23	72	32	0	sans objet

Source : direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

IV. L'IMPACT BUDGÉTAIRE : RÉPARTITION DES CRÉDIT DU FONDS

RÉPARTITION DU FONDS D'URGENCE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS EN DIFFICULTÉ

Première enveloppe (métropole)

(en millions d'euros)

Code	Département ou collectivité	1 ^{ère} part	2 ^e part	3 ^e part	Total
1	AIN	0	0	0	0
2	AISNE	1 251 126	1 249 590	1 542 046	4 042 761
3	ALLIER	0	1 453 601	0	1 453 601
4	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	0	0	0	0
5	HAUTES-ALPES	0	0	0	0
6	ALPES-MARITIMES	0	0	0	0
7	ARDÈCHE	0	0	0	0
8	ARDENNES	737 645	1 544 806	878 067	3 160 518
9	ARIÈGE	0	0	0	0
10	AUBE	0	0	0	0
11	AUDE	0	1 684 191	5 815 606	7 499 797
12	AVEYRON	0	0	0	0
13	BOUCHES-DU-RHÔNE	0	0	0	0
14	CALVADOS	0	0	0	0
15	CANTAL	0	0	0	0
16	CHARENTE	0	1 322 316	0	1 322 316
17	CHARENTE-MARITIME	0	0	0	0
18	CHER	887 841	1 324 016	0	2 211 857
19	CORRÈZE	0	0	0	0
2A	CORSE-DU-SUD	0	0	0	0
2B	HAUTE-CORSE	0	0	0	0
21	CÔTE-D'OR	0	0	0	0
22	CÔTES-D'ARMOR	0	0	0	0
23	CREUSE	403 028	0	0	403 028
24	DORDOGNE	0	0	0	0
25	DOUBS	0	1 089 230	0	1 089 230
26	DROME	0	0	0	0
27	EURE	0	0	742 933	742 933
28	EURE-ET-LOIR	0	0	0	0
29	FINISTÈRE	0	793 840	0	793 840
30	GARD	1 427 937	1 371 890	6 099 266	8 899 093
31	HAUTE-GARONNE	0	0	0	0

Code	Département ou collectivité	1 ^{ère} part	2 ^e part	3 ^e part	Total
32	GERS	0	0	0	0
33	GIRONDE	0	1 184 525	713 342	1 897 867
34	HÉRAUT	0	1 612 503	136 609	1 749 112
35	ILLE-ET-VILAINE	0	0	0	0
36	INDRE	0	0	0	0
37	INDRE-ET-LOIRE	0	0	0	0
38	ISÈRE	0	0	0	0
39	JURA	0	0	0	0
40	LANDES	0	0	0	0
41	LOIR-ET-CHER	0	913 037	0	913 037
42	LOIRE	0	1 174 760	0	1 174 760
43	HAUTE-LOIRE	0	0	0	0
44	LOIRE-ATLANTIQUE	0	0	0	0
45	LOIRET	0	0	0	0
46	LOT	0	0	0	0
47	LOT-ET-GARONNE	0	1 297 731	0	1 297 731
48	LOZÈRE	0	0	0	0
49	MAINE-ET-LOIRE	0	936 130	0	936 130
50	MANCHE	0	0	0	0
51	MARNE	0	906 682	0	906 682
52	HAUTE-MARNE	0	0	0	0
53	MAYENNE	0	0	0	0
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	0	1 271 354	1 513 916	2 785 271
55	MEUSE	0	0	0	0
56	MORBIHAN	0	0	0	0
57	MOSELLE	0	1 062 152	4 738 605	5 800 758
58	NIÈVRE	603 026	0	0	603 026
59	NORD	8 972 279	1 437 279	14 365 315	24 774 874
60	OISE	1 598 739	0	1 767 806	3 366 544
61	ORNE	0	0	0	0
62	PAS-DE-CALAIS	7 153 106	1 524 687	4 372 896	13 050 689
63	PUY-DE-DÔME	0	0	0	0
64	PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	0	0	0	0
65	HAUTES-PYRÉNÉES	0	0	0	0
66	PYRÉNÉES-ORIENTALES	0	1 734 973	3 913 419	5 648 392
67	BAS-RHIN	0	0	0	0
68	HAUT-RHIN	0	956 690	1 805 073	2 761 762
69	RHÔNE	985 487	0	0	985 487

Code	Département ou collectivité	1 ^{ère} part	2 ^e part	3 ^e part	Total
69M	MÉTROPOLE DE LYON	0	0	0	0
70	HAUTE-SAÔNE	0	0	0	0
71	SAÔNE-ET-LOIRE	0	0	0	0
72	SARTHE	0	0	0	0
73	SAVOIE	0	0	0	0
74	HAUTE-SAVOIE	0	0	0	0
75	PARIS	0	0	0	0
76	SEINE-MARITIME	0	1 346 231	1 135 523	2 481 753
77	SEINE-ET-MARNE	0	0	5 500 069	5 500 069
78	YVELINES	0	0	0	0
79	DEUX-SÈVRES	962 223	0	0	962 223
80	SOMME	1 229 239	1 306 349	943 309	3 478 897
81	TARN	0	1 396 510	0	1 396 510
82	TARN-ET-GARONNE	0	1 214 924	0	1 214 924
83	VAR	0	0	0	0
84	VAUCLUSE	0	0	65 061	65 061
85	VENDÉE	0	0	0	0
86	VIENNE	0	1 223 364	231 287	1 454 651
87	HAUTE-VIENNE	0	0	0	0
88	VOSGES	0	0	0	0
89	YONNE	823 075	0	1 810 888	2 633 962
90	TERRITOIRE DE BELFORT	0	1 501 453	1 245 400	2 746 853
91	ESSONNE	0	0	0	0
92	HAUTS-DE-SEINE	0	0	0	0
93	SEINE-SAINT-DENIS	4 455 746	1 535 619	18 700 000	24 691 364
94	VAL-DE-MARNE	4 307 444	0	7 718 082	12 025 526
95	VAL-D'OISE	2 452 060	879 565	7 745 485	11 077 111

Source : direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

**RÉPARTITION DU FONDS D'URGENCE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS
EN DIFFICULTÉ**

Seconde enveloppe (outre-mer)

(en millions d'euros)

Code	Département ou collectivité	1 ^{ère} part	2 ^e part	Total
101	GUADELOUPE	345 831	674 451	1 020 282
102	MARTINIQUE	0	0	0
103	GUYANE	13 808 388	5 472 169	19 280 557
104	RÉUNION	845 781	4 220 225	5 066 006
106	MAYOTTE	0	0	0
107	SAINT-MARTIN	0	4 633 155	4 633 155
	SAINT-BARTHÉLEMY	0	0	0
	ST-PIERRE-ET-MIQUELON	0	0	0

Source : direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

*

* *

La commission adopte l'article 39 sans modification.

*

* *

Article 40

**Validation des montants accordés aux communes et aux EPCI
au titre de la dotation de compensation de la dotation globale de
fonctionnement entre 2012 et 2014**

Le présent article valide les montants accordés aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au titre de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2012 et 2014. Il n'a pas de conséquences budgétaires en 2016, mais permet de mettre fin à un risque contentieux de l'ordre de 2 milliards d'euros sur plusieurs années.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LE TRANSFERT DU DYNAMISME DE LA TASCOM AUX COMMUNES ET EPCI

A. LES DISPOSITIONS CONTESTÉES RÉSULTENT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

1. Un transfert compensé par un prélèvement

a. Le transfert du dynamisme du produit de la TASCOM

Dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle, l'article 77 de la loi de finances pour 2010⁽¹⁾ a transféré à compter du 1^{er} janvier 2011 aux communes et aux EPCI à fiscalité propre le dynamisme du produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Cela signifie que les augmentations du produit de la TASCOM depuis 2010 bénéficient aux collectivités.

Afin que ce transfert soit neutre financièrement pour l'État la première année, l'article 77 précité prévoit la diminution de la DGF de chaque commune ou EPCI du produit de la TASCOM perçu par l'État en 2010, soit 600 millions d'euros. La diminution de la DGF résulte de l'écêtement de la compensation de la part salaires (CPS) des collectivités concernées (communes et EPCI) « *en 2011* » d'un montant correspondant au produit de TASCOM perçu par l'État en 2010 sur le territoire de la collectivité territoriale ou de l'EPCI.

Les modalités du prélèvement TASCOM sur la dotation de compensation des communes et des EPCI sont définies au point 1.2.4.2 de l'article 77 précité.

En cas d'insuffisance du montant de la CPS, l'État opère un prélèvement sur les recettes fiscales des communes et EPCI, selon les modalités prévues par l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales.

b. La dotation de compensation des communes et des EPCI

Le prélèvement TASCOM est opéré sur la dotation de compensation des communes et des EPCI, qui constitue une des composantes de leur DGF. Pour valider certains prélèvements TASCOM, le présent article propose donc de valider les arrêtés constatant le montant de la dotation de compensation des communes et EPCI concernés.

- Les communes

La DGF des communes comprend la dotation forfaitaire et les dotations de péréquation.

(1) Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

La dotation forfaitaire des communes se composait, jusqu'en 2015, de cinq dotations, présentées dans le tableau ci-dessous. L'article 107 de la loi de finances pour 2015 ⁽¹⁾ a consolidé ces cinq composantes au sein d'une enveloppe unique, calculée, pour chaque commune, sur la base de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente, ajustée en fonction de la variation de la population.

CONSOLIDATION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES PAR LA LFI 2015

Situation 2014	Situation 2015
Dotation de base (entre 64,46 euros et 128,93 euros par habitant) montant fonction croissante de la population DGF de la commune (application d'un coefficient logarithmique compris entre 1 et 2)	Dotation forfaitaire N - 1
Dotation de superficie (3,22 euros par hectare) montant porté à 5,37 euros en zone de montagne ; plafonnement au triple de la dotation de base qui concerne les communes de Guyane	Variation de la population N - 1 / N (entre 64,46 euros et 128,93 euros par habitant)
Dotation parcs nationaux et parcs naturels marins (1,45 euro par habitant en moyenne)	
Dotation de compensation (65,73 euros par habitant en moyenne) correspond à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (CPS) des communes et à la compensation que percevaient certaines communes au titre des baisses de dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) subies entre 1998 et 2001	
Complément de garantie (67,19 euros par habitant en moyenne) vise à compenser les effets de la réforme de la DGF de 2004	

Source : Mme Christine Pires Beaune et M. Jean Germain, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : Osons la réforme, 15 juillet 2015.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

• Les EPCI

La dotation de compensation constitue avec la dotation d'intercommunalité, l'une des deux composantes de la DGF des EPCI.

2. Une erreur de rédaction manifeste

Les articles L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales et 77 de la loi de finances pour 2010, qui régissent la neutralité financière du transfert de la TASCOM, prévoient que le prélèvement n'est opéré qu'en 2011, et non à compter de 2015. Il n'avait donc pas de base légale pour les années suivantes.

3. L'intention du législateur était claire

a. Le prélèvement a été intégré à la DGF chaque année

Le prélèvement TASCOM, figé à son montant de 2011, a été intégré en base dans le calcul de la compensation de la part salaires de la dotation de compensation des communes et des EPCI, et a donc été reconduit en 2012, en 2013 et en 2014. Ses modalités ont été rappelées dans les circulaires et notes d'information du ministre chargé des collectivités fixant les règles de répartition de la dotation de compensation des EPCI et des communes en 2012, 2013 et 2014 ⁽¹⁾.

Le montant global de la DGF est arrêté chaque année lors du vote de la première partie du projet de loi de finances.

ÉVOLUTION DU MONTANT DU PRÉLÈVEMENT TASCOM DES COMMUNES ET DES EPCI

(en euros)

Année	2012	2013	2014	Total
Prélèvement TASCOM total	603 792 749	603 766 166	603 766 166	1 811 325 081
Dont prélèvement communes	124 661 525	111 114 640	89 965 770	325 741 935
Dont prélèvement EPCI	479 131 224	492 651 526	513 800 396	1 485 583 146

Source : évaluation préalable.

(1) Circulaire du ministre chargé des collectivités territoriales du 8 avril 2011, NOR : COT/B/11/09217/ C. Dotation globale de fonctionnement 2011 – Répartition de la dotation forfaitaire des communes.

Circulaire du ministre chargé des collectivités territoriales du 28 mars 2012, NOR : COT/B/12/05604 /C. Dotation globale de fonctionnement 2012 – Répartition de la dotation forfaitaire des communes.

Circulaire du ministre de l'intérieur du 5 avril 2013, relative à la dotation forfaitaire des communes de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2013 NOR : INTB1309068C.

Note d'information du 20 mai 2014 relative à la dotation forfaitaire des communes de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2014 NOR : INTB1409619N.

La répartition entre communes et EPCI évolue d'une année sur l'autre du fait de l'intégration de communes isolées dans des EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU).

**ÉVOLUTION DES MONTANTS DES DOTATIONS DE COMPENSATION
DES COMMUNES ET DES EPCI**

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014
Part compensation de la dotation forfaitaire des communes	1 623 272 646	1 469 112 498	1 331 456 262
Dotation forfaitaire des communes	13 497 492 382	13 269 656 687	12 492 717 600
Prélèvement TASCOM sur fiscalité des communes	6 503 244	5 474 294	4 413 532
Nombre de communes concernées par le prélèvement sur fiscalité*	233	213	186
Montant de la dotation de compensation des EPCI	4 511 774 752	4 555 491 539	4 628 624 402
Prélèvement TASCOM sur fiscalité des EPCI	1 326 479	1 005 889	938 344
Nombre d'EPCI concernés par le prélèvement sur fiscalité	25	21	16

(*) Le prélèvement sur la fiscalité peut être lié à la TASCOM ou au débasage des contingents communaux d'aide sociale (CCAS).

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le produit de la TASCOM continuant d'augmenter tandis que le montant du prélèvement restait globalement stable, communes et EPCI ont profité du dynamisme de la TASCOM.

ÉVOLUTION DES MONTANTS DE TASCOM DU BLOC COMMUNAL

(en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014
609	648	708	712

Source : Observatoire des finances locales.

b. Les travaux parlementaires ont confirmé cette intention du législateur

- Commission des finances de l'Assemblée nationale

Dans son rapport n° 2857 sur la première partie du projet de loi de finances pour 2011, le président Gilles Carrez, alors rapporteur général, indiquait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale que « *pour accompagner la réforme de la taxe professionnelle, le 1.2.4 de l'article 2 de la loi de finances pour 2010 transfère au bloc communal, à compter de 2011, le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), antérieurement perçu par l'État et le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Afin de neutraliser l'impact de ce transfert sur le budget de l'État, la*

CPS des communes et la dotation de compensation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) affectataires sont diminuées, à compter de 2011, d'un montant égal au produit de la TASCOM perçu par l'État en 2010 sur le territoire de la commune ou de l'EPCI concerné ».

- Mission commune d'information du Sénat

En 2012, il était indiqué, dans le rapport d'information de M. Charles Guené, fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur la taxe professionnelle ⁽¹⁾, que *« le transfert de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à compter de 2011 a été accompagné d'une diminution à due concurrence du montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) qui leur est attribuée. Il ne constitue donc pas, en tant que tel, un coût pour l'État.*

« Il convient néanmoins de préciser que ce débasage de DGF correspond au montant de TASCOM perçu en 2010 : si le produit de TASCOM devait augmenter à l'avenir, il n'est pas prévu qu'une telle augmentation s'accompagne d'une nouvelle diminution de DGF. En conséquence, les communes et les EPCI pourront bénéficier, le cas échéant, du dynamisme de la taxe, ce qui pourra être assimilé à un coût pour l'État ».

B. LA LOI DE FINANCES POUR 2015 A RECTIFIÉ LES DISPOSITIONS CONTESTÉES POUR L'AVENIR

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le Parlement a adopté un amendement présenté par le Gouvernement visant à rectifier les articles 77 de la loi de finances pour 2010 et L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales pour, selon l'exposé sommaire de l'amendement, *« clarifier le fondement de ce mécanisme, qui n'a pas eu vocation à être opéré uniquement en 2011, mais a bien été intégré en base dans le calcul des dotations aux collectivités concernées depuis lors ».* L'amendement a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale puis adopté conforme par le Sénat.

Notre collègue Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, a indiqué, lors de la séance du 7 novembre 2014, qu'il s'agissait *« de la correction d'une malfaçon dans le dispositif de compensation de la taxe sur les surfaces commerciales, la TASCOM ».*

Les rapporteurs spéciaux du Sénat, MM. Charles Guené et Jean Germain, ont rappelé que le vote chaque année par le Parlement du montant de la DGF tenait compte de ce prélèvement ⁽²⁾.

(1) M. Charles Guené, Rapport d'information de, fait au nom de la mission commune d'information sur la taxe professionnelle, Sénat, session ordinaire de 2011-2012, n° 611, 26 juin 2012.

(2) Annexe n° 26 au rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2015.

L'article 114 de la loi de finances pour 2015 a supprimé la référence à l'année 2011 dans les deux articles précités.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. LA MULTIPLICATION DES CONTENTIEUX

Le Conseil d'État a annulé les dispositions des circulaires qui permettaient à l'État d'opérer un prélèvement sur la DGF des communes et EPCI (le « prélèvement TASCOM »). Cette annulation résulte de l'erreur logistique qui supprimait la base légale du prélèvement pour les années 2012, 2013 et 2014. Des communes et EPCI ont engagé des procédures pour demander des indemnités au titre du préjudice subi du fait du prélèvement illégal. Certaines collectivités ont obtenu gain de cause en première instance. Très récemment, la cour administrative d'appel de Lyon a donné raison à l'État au motif que l'intention du législateur était claire. Toutefois, toutes les possibilités de recours n'ayant pas encore été épuisées, le risque demeure pour l'État.

1. L'annulation par le Conseil d'État du prélèvement prévu par la circulaire 2013

Dans sa décision n° 369736 du 16 juillet 2014, le Conseil d'État a estimé que la rédaction du 1.2.4.2 de l'article 77 de la loi de finances pour 2010 ne prévoyait l'application du prélèvement TASCOM qu'au titre de la seule année 2011. Il a, par conséquent, annulé les dispositions de la circulaire du 5 avril 2013 du ministre de l'intérieur relative à la dotation de compensation des EPCI de la DGF pour l'exercice 2013 qui présentaient aux préfets la reconduction du prélèvement TASCOM en 2013 ⁽¹⁾.

2. La multiplication des contentieux et les premiers succès des collectivités requérantes

À la suite de l'annulation de ces dispositions, un important contentieux s'est développé contestant les arrêtés d'attribution de la dotation de compensation des communes et EPCI pour ceux d'entre eux ayant subi en 2013 un prélèvement au titre du transfert de la TASCOM, mais aussi pour les années 2012 et 2014.

En effet, si les délais de recours pour excès de pouvoir prescrits, ce n'est pas le cas des recours indemnitaires de plein contentieux. Dans sa décision précitée, le Conseil d'État a jugé que la requête tendant à l'annulation de la

(1) *Décision des 3^e et 8^e sous-sections réunies en date du 16 juillet 2014* : « Les dispositions suivantes de la circulaire du 5 avril 2013 du ministre de l'intérieur relative à la dotation de compensation des EPCI de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2013 sont annulées : " Je vous rappelle en outre que la dotation de compensation des EPCI est minorée depuis 2011 du produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) perçu par l'État sur le territoire de la collectivité en 2010. Si le montant de la dotation est insuffisant pour assurer la minoration dans sa totalité, le solde est prélevé sur les recettes fiscales directes de la collectivité." »

circulaire 2012 était tardive et par suite irrecevable. Mais certains tribunaux jugent que le préjudice pour les communes et EPCI résultant de l'illégalité des minorations de dotations de compensation en 2012, 2013 et 2014, du produit de la TASCOM perçu par l'État sur leur territoire en 2010 doit être réparé⁽¹⁾. Ils estiment que les recours indemnitaires sont recevables lorsque les décisions de notification de dotations de compensation pour les années 2012, 2013 et 2014 ne sont pas devenues définitives, ce qui est le cas dans deux hypothèses :

– les fiches de notification individuelles de dotation, adressées par le préfet à la commune ou à l'EPCI, ne contiennent pas la mention des voies et délais de recours ;

– les préfets dont les décisions sont attaquées ne sont pas en mesure d'établir la date de notification des décisions, qui ne peuvent dès lors être regardées comme définitives. De fait, les décisions de notification des dotations et fonds de péréquation ne sont pas adressées en envoi recommandé avec accusé de réception compte tenu des coûts qui en résulteraient. À ce stade, la totalité des jugements rendus en première instance ont donné tort à l'État.

De nombreuses collectivités territoriales et leurs groupements (environ 20 % des collectivités concernées) ont formé des demandes préalables d'indemnisation, introduit des actions contentieuses en référé-provision et en responsabilité pour faute contre l'État devant plusieurs tribunaux administratifs.

Selon l'évaluation préalable, plusieurs cabinets d'avocats spécialisés dans le domaine des finances locales se sont engagés dans cette brèche et proposent leurs services aux collectivités à titre gratuit, leur rémunération devant être constituée par une part des gains encaissés à l'issue du contentieux.

3. Le coup d'arrêt récent donné par la cour administrative d'appel de Lyon

Toutefois, dans un arrêt du 27 septembre 2016⁽²⁾, la cour administrative d'appel de Lyon a annulé le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 23 juin 2015 condamnant l'État, considérant que, l'intention du législateur d'appliquer le prélèvement TASCOM à compter de 2011 étant claire dès l'origine, il ne saurait être acquis que cette interprétation sera retenue pour l'ensemble des affaires encore en instance.

(1) Par exemple : jugement n° 1207725 du 29 octobre 2015 du tribunal administratif de Grenoble, Communauté de communes du Pays Roussillonnais.

(2) Cour administrative d'appel de Lyon, 3^e chambre, 27 septembre 2016, n° 15LY04084.

Le cour a ainsi considéré « *qu'il ressort des travaux parlementaires ayant abouti au vote de l'article 114 de la loi de finances pour 2015 qu'en décidant de supprimer les mots " en 2011 ", le législateur, seul compétent pour ce faire, a entendu, par des dispositions à caractère interprétatif, rectifier une erreur légistique et clarifier ainsi la portée d'un mécanisme qui vise, par une intégration en base dans le calcul des dotations, à assurer la neutralité, pour le budget de l'État, du transfert opéré ; que, dans ces conditions, en procédant à la minoration des dotations de compensation de la communauté de communes du pays roussillonnais pour les années 2012, 2013 et 2014 d'un montant équivalent au produit de la taxe sur les surfaces commerciales perçu par l'État sur le territoire de cette communauté en 2010, le préfet de l'Isère n'a pas commis d'illégalité fautive et n'a pu, par suite, causer de préjudice à l'intimée* ».

Toutefois, il n'est pas certain que cette première décision favorable à l'État soit reprise pour les autres affaires pendantes dont dix-sept ont donné lieu à un jugement défavorable en première instance. Pour le Gouvernement, la situation actuelle est donc source de désordre administratif.

B. UN MOYEN INDIRECT POUR LES COLLECTIVITÉS DE CONTESTER LA CONTRIBUTION AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Le plan d'économies sur les dépenses publiques de 50 milliards d'euros entre 2015 et 2017 annoncé par le Premier ministre le 16 avril 2014 prévoyait une réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales de 11 milliards d'euros. La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 ⁽¹⁾ a traduit cet engagement en fixant une trajectoire de baisse des concours financiers sur la période 2015-2017 pour un montant total de 11 milliards d'euros. Ce montant s'ajoute à la baisse de 1,5 milliard d'euros de ces concours prévue par la loi de finances pour 2014 ⁽²⁾.

Cet effort a été réparti entre les différents niveaux de collectivités territoriales en fonction de leurs recettes totales – c'est-à-dire les recettes de fonctionnement et d'investissement – figurant dans les comptes de gestion 2013. Entre 2014 et 2016, la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) du bloc communal s'est ainsi élevée au total à 4,9 milliards d'euros, dont 3,48 milliards d'euros pour les communes et 1,49 milliard d'euros pour les EPCI. À l'occasion du 99^e congrès des maires de France, le Président de la République a annoncé la division par deux du montant de la CRFP du bloc communal prévue pour 2017 ; celle-ci s'élèvera donc à 1,035 milliard d'euros. 70 % de la CRFP du bloc communal repose sur les communes et 30 % sur les EPCI.

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

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

ÉVOLUTION DE LA CRFP DU BLOC COMMUNAL

(en millions d'euros)

Année	Communes	EPCI
2014	588	252
2015	1 450	621
2016	1 450	621
2017	725	310
Total	3 488	1 494

Source : DGCL.

La CRFP est répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement des communes et des EPCI. Au sein de la DGF, la CRFP s'impute respectivement sur la dotation forfaitaire et sur la dotation d'intercommunalité des communes et des EPCI.

III. LA MESURE PROPOSÉE : UNE VALIDATION LÉGISLATIVE CONFORME AUX CONDITIONS REQUISES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. LA VALIDATION DES ARRÊTÉS CONTESTÉS

Le présent article procède à la validation législative des arrêtés préfectoraux pris au titre des exercices 2012, 2013 et 2014 constatant le prélèvement opéré sur le montant de la dotation de compensation de la DGF des communes et des EPCI. La portée de la validation proposée est limitée dans le temps et s'applique uniquement en tant que la légalité des arrêtés préfectoraux serait contestée pour l'application au-delà de 2011 du prélèvement TASCOT. Il resterait donc possible aux collectivités de contester le montant de leur dotation de compensation pour d'autres motifs (erreur de calcul, données erronées).

La validation proposée réserve expressément les décisions de justice passées en force de chose jugées. Fin novembre 2016, une seule décision était devenue définitive, par laquelle le tribunal administratif de Pau a condamné l'État, le 1^{er} mars 2016, au versement de 5,94 millions d'euros à la communauté d'agglomération Côte Basque-Adour.

B. LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. Les validations législatives sont admises à cinq conditions

Les validations législatives font l'objet d'un encadrement strict par le Conseil constitutionnel, progressivement renforcé, de sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980 sur la loi portant validation d'actes administratifs jusqu'à sa décision n° 99-425 DC sur la loi de finances rectificative pour 1999. Depuis sa décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, la validation par le législateur d'un

acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l'être est subordonnée à cinq conditions :

- la validation doit poursuivre un motif impérieux d'intérêt général ;
- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie.

2. La notion d'« impérieux motif d'intérêt général »

En modifiant son considérant de principe relatif au contrôle des validations législatives dans la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, le Conseil constitutionnel a donné à son contrôle la même portée que celle du contrôle assuré sur le fondement des exigences qui résultent de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ⁽¹⁾. Le Conseil constitutionnel comme la CEDH retiennent de manière constante qu'un motif financier, s'il est pris en compte, ne suffit toutefois pas à justifier une loi de validation.

Examinant une mesure analogue de validation en loi de finances, le Conseil constitutionnel a, dans la décision précitée, jugé conforme à la Constitution l'article 50 de la dernière loi de finances rectificative pour 2012 ⁽²⁾ visant à valider les délibérations instituant le versement transport adoptées par les syndicats mixtes avant le 1^{er} janvier 2008, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, et seulement en tant que les délibérations seraient contestées par certains moyens. Ce faisant, le Conseil constitutionnel a entendu conférer une portée similaire à celui assuré par la CEDH dont la jurisprudence constante reconnaît l'intervention du législateur aux fins d'assurer le respect de sa volonté initiale comme un motif justifiant une loi de validation.

Selon considérant n° 6 de cette décision, la validation des dispositions contestées répond à un motif impérieux d'intérêt général dans la mesure où le législateur a entendu :

- mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport » ;

(1) *Conseil constitutionnel, décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »].*

(2) *Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.*

- donner un fondement législatif certain aux délibérations des syndicats ;
- éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative révélée par les arrêts précités de la Cour de cassation, et tendant au remboursement d'impositions déjà versées, et mettre fin au désordre qui s'en est suivi dans la gestion des organismes en cause ;
- prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels remboursements pour certains des syndicats mixtes en cause.

Selon le Gouvernement, partant de cette jurisprudence, le motif impérieux d'intérêt général est constitué dans le présent projet de validation législative dès lors qu'il vise, en premier lieu, à assurer le respect de la volonté initiale du législateur en corrigeant une malfaçon législative avérée.

IV. L'IMPACT : UN ENJEU BUDGÉTAIRE MAJEUR POUR L'ÉTAT

A. LE NOMBRE DE COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

Potentiellement, tous les communes et EPCI concernés par le prélèvement TASCOM seraient susceptibles de déposer un recours. En 2013, ce prélèvement a concerné 1 515 communes et 1 181 EPCI à fiscalité propre.

L'administration a entrepris auprès des préfetures un recensement précis des risques financiers engendrés par ce contentieux, auquel 90 préfetures ont participé au 23 novembre 2016⁽¹⁾, que :

- 361 communes et EPCI ont déposé un recours devant le tribunal administratif dans 81 départements ;
- 150 communes et EPCI ont déposé une demande d'indemnisation aux services de l'État sans avoir encore engagé de recours contentieux dans 51 départements.

Au total, environ 20 % des collectivités concernées par le prélèvement TASCOM ont déjà engagé des recours contentieux et administratifs.

B. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES POTENTIELLES SONT SUPÉRIEURES À 2 MILLIARDS D'EUROS

Le montant total des indemnités demandées s'élève au 23 novembre 2016, à 902,5 millions d'euros, hors pénalités. Le montant du prélèvement TASCOM s'élève au total, pour les années 2012 à 2014, à 1 811 millions d'euros. Selon l'évaluation préalable, le risque contentieux s'établit à plus de 2 milliards d'euros avec les intérêts de retard. La communication par les préfetures de Paris, de

(1) Plusieurs préfetures n'ont pas encore pu transmettre de chiffres affinés (Paris, Moselle, Haute-Savoie).

Moselle et de Haute-Savoie des montants indemnitaires demandés par les collectivités concernées devrait entraîner un gonflement important du risque financier établi.

*

* *

La commission adopte l'article 40 sans modification.

*

* *

Article 41

Dispositions relatives aux ressources du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

Le présent article a pour objet de préciser que les modifications législatives issues de la loi de finances pour 2016⁽¹⁾ et relatives au régime de liquidation et de paiement des astreintes prononcées dans le cadre du droit au logement opposable (DALO) ne s'appliqueront qu'à celles prononcées par des jugements postérieurs au 1^{er} janvier 2016.

La loi de finances pour 2016 avait prévu que les astreintes prononcées dans le cadre de jugements relatifs au DALO étaient désormais immédiatement liquidées. L'absence de précision sur la date d'entrée en vigueur de cette réforme du régime des astreintes entraînerait un coût budgétaire trop élevé sur l'exercice 2016, car elle s'appliquerait au stock d'astreintes encore à liquider et au flux des nouvelles astreintes prononcées.

Le présent article vise à préciser que la modification apportée en loi de finances initiale pour 2016 est uniquement applicable aux astreintes prononcées après le 1^{er} janvier 2016.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE EN 2007

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable dite « loi DALO »⁽²⁾ a mis en œuvre la garantie par l'État d'un droit à un logement décent et indépendant « à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

maintenir »⁽¹⁾. En pratique, le préfet de département, représentant de l'État, mobilise les organismes de logements sociaux ou les structures d'hébergement pour loger, reloger ou héberger les personnes concernées.

Ce droit s'exerce par un recours amiable, puis, le cas échéant, par un recours contentieux devant le juge administratif. Le recours amiable a lieu devant une commission de médiation, qui existe dans chaque département. Celle-ci a pour mission de reconnaître les personnes prioritaires pour être logées ou hébergées d'urgence.

À l'issue d'un délai variant entre trois et six mois selon les départements, la personne reconnue comme prioritaire, dont aucun logement ou hébergement ne lui a été attribué, peut alors déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif.

Le tribunal administratif dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine pour se prononcer. Il peut ordonner au ministère chargé du logement de loger la personne concernée dès lors qu'il constate que la demande a été reconnue comme prioritaire par la commission de médiation et qu'un logement n'a pas été offert au demandeur. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte à la charge de l'État.

Aux termes de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, le **produit de l'astreinte était versé au fonds d'aménagement urbain de la région** où était située la commission de médiation saisie par le demandeur.

B. LA CRÉATION DU FONDS NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT (FNAVDL) EN 2011

La première loi de finances rectificative pour 2011⁽²⁾ a institué le **Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)**, ayant pour objet de financer des actions d'accompagnement et de gestion locative adaptées, le désignant comme le **nouveau destinataire unique du produit des astreintes prononcées dans le cadre du DALO**. Les dispositions qui régissent ce fonds sont codifiées à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation.

Ce fonds, dépourvu de la personnalité morale, est administré par un comité de gestion composé de quatre représentants de l'État⁽³⁾. Initialement, le FNAVDL finançait uniquement des actions destinées à favoriser le relogement en urgence des ménages bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO).

(1) Codifié à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

(3) Deux représentants du ministre chargé du logement, un représentant du ministre chargé de la lutte contre la précarité et l'exclusion et un représentant du ministre chargé du budget. La gestion financière du fonds est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Depuis la loi de finances pour 2013 ⁽¹⁾, son champ d'application a été élargi au financement d'actions, précédemment financées par le budget général de l'État. Il s'agit d'actions en faveur de personnes et familles qui, sans être bénéficiaires du DALO, éprouvent des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou pour s'y maintenir.

Aux termes de l'article L. 441-2-3-1 du code précité, ses ressources proviennent intégralement des astreintes ⁽²⁾ prononcées par le juge administratif lorsqu'il enjoint l'État de loger, reloger ou héberger des personnes reconnues prioritaires au titre du DALO par la commission de médiation.

C. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE VERSEMENTS DES ASTREINTES AU FNAVDL À COMPTER DE 2016

1. L'état du droit antérieur à la loi de finances pour 2016

La procédure applicable aux astreintes prononcées dans le cadre du DALO était conforme à la procédure de droit commun en matière d'astreinte, prévue au livre IX du code de justice administrative ⁽³⁾.

La procédure d'astreinte comportait deux temps :

- un **premier jugement** formule une injonction et fixe une astreinte d'un montant déterminé ;
- un **second jugement** liquide l'astreinte, si le premier jugement n'a pas été suivi d'effet dans le délai prescrit.

PROCÉDURE D'ASTREINTE ANTÉRIEURE

Premier jugement	Second jugement
Injonction de faire et fixation d'une astreinte	Liquidation provisoire de l'astreinte

Source : commission des finances.

La liquidation de l'astreinte ne constitue pas une nouvelle procédure contentieuse mais « *se rattache à la même instance contentieuse que celle qui a été ouverte par la demande d'astreinte dont elle est le prolongement procédural* » ⁽⁴⁾.

(1) Article 105 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(2) Le montant de l'astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de logement ou d'hébergement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation.

(3) Bien que les deux procédures soient exclusives quant au bénéficiaire de l'astreinte, en matière de droit au logement opposable, il s'agit du FNAVDL (cf. arrêt rendu par le Conseil d'État, 5^e et 4^e sous-sections réunies, 10 février 2014, n° 361426).

(4) Conseil d'État 21 mai 2003, Petit, req. n° 252872, Lebon 934.

Ainsi, l'article R. 778-8 du code de justice administrative dispose « *lorsque le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cet effet constate, d'office ou sur la saisine du requérant, que l'injonction prononcée n'a pas été exécutée, il procède à la liquidation de l'astreinte en faveur du fonds prévu à l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation* ».

Dès lors, le versement effectif des astreintes était soumis à une deuxième décision du juge administratif, prononçant la **liquidation dite provisoire des astreintes**. Celle-ci est à distinguer de la **liquidation définitive de l'astreinte**.

Distinction de la liquidation provisoire et de la liquidation définitive d'une astreinte (1)

La **liquidation définitive** d'une astreinte consiste à multiplier au taux de l'astreinte (c'est-à-dire à la somme devant sanctionner chaque jour d'inexécution), le nombre de jours qui a séparé l'expiration du délai d'exécution fixé par le jugement et la survenance de l'exécution effective. Elle met ainsi fin au contentieux.

Le prononcé de la **liquidation provisoire** condamne l'administration à verser la somme due depuis l'expiration du délai d'exécution que lui avait fixé le premier jugement prononçant l'injonction avec astreinte. Toutefois, il laisse courir l'astreinte pour l'avenir, jusqu'à obtention du résultat escompté. Plusieurs liquidations provisoires peuvent ainsi se succéder jusqu'à exécution complète de la chose jugée.

(1) Jean Gourdou, Aurélie Garcia, *Exécution des décisions de la juridiction administrative, Répertoire de contentieux administratif*, janvier 2009 (actualisation juin 2015).

Sur le fondement de cette décision de liquidation provisoire des astreintes, les crédits budgétaires étaient ensuite versés au FNAVDL et retracés par le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* de la mission *Égalité des territoires et logement*. Toutefois, le versement effectif des astreintes est apparu très erratique, compte tenu du rythme inhérent aux décisions de liquidation provisoire prononcées par le juge administratif.

ÉVOLUTION DES ASTREINTES ENCAISSÉES PAR LE FNAVDL

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Montant des astreintes encaissées	12,9	25,8	20,9	12,7	35

Source : *Inspection générale des affaires sociales, Évaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement, 2015, page 16 et Gouvernement pour les années 2015 et 2016.*

Au 31 décembre 2014, les astreintes prononcées mais non liquidées par les tribunaux administratifs représentaient environ 11 millions d'euros. En juin 2015, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées avait exprimé « *ses plus vives inquiétudes sur les conséquences du non-paiement par l'État* » de l'intégralité des astreintes dues au FNAVDL au titre du DALO ⁽¹⁾.

(1) *Communiqué de presse du 4 juin 2015, modifié le 17 juin 2015.*

Cette absence de prévisibilité nuisait à la programmation financière du FNAVDL et à la visibilité des organismes HLM ou associations partenaires du fonds.

2. La mise en place d'une nouvelle procédure, avec une astreinte automatiquement exécutoire et des délais précis de versement au FNAVDL

En conséquence, la loi de finances pour 2016⁽¹⁾ a modifié l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation. Celui-ci prévoit désormais le **caractère exécutoire de l'astreinte dès le prononcé de l'injonction** sous astreinte par le juge administratif compétent.

PROCÉDURE D'ASTREINTE PRÉVUE PAR LA LFI 2016

Premier jugement
Injonction de faire et fixation d'une astreinte, celle-ci est exécutoire dès son prononcé aux termes de l'article L. 441-2-3-1 code de la construction et de l'habitation

Source : commission des finances.

Le versement de l'astreinte par les services déconcentrés débiteurs au FNAVDL intervient **obligatoirement tous les six mois**. Cette nouvelle périodicité impérative de versement des astreintes est de nature à faciliter la visibilité et la programmation financière du FNAVDL, qui conclut des conventions avec les organismes HLM et des associations agréées chargées de l'accompagnement vers et dans le logement. Ces dernières bénéficieront également de **versements plus réguliers et plus prévisibles**.

En outre, l'astreinte doit être versée **jusqu'au jugement de liquidation définitive**. Le versement du solde restant dû, le cas échéant, est effectué dans le mois qui suit la notification de l'ordonnance de liquidation définitive.

Cet article, issu de deux amendements déposés à l'Assemblée nationale en première lecture par les membres du groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP)⁽²⁾ et notre collègue Dominique Orliac, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales sur la mission *Égalité des territoires et logement*⁽³⁾, a pour effet de garantir au FNAVDL le bénéfice de ressources régulières.

(1) Article 142 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015.

(2) Amendement n° II-191, adopté le 4 novembre 2015.

(3) Amendement n° II-382 (Rect), adopté le 4 novembre 2015.

D. L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Saisi par le tribunal administratif de Montreuil ⁽¹⁾, le Conseil d'État a rendu un avis le 27 mai 2016 ⁽²⁾ précisant la date d'entrée en vigueur des modifications apportées par la loi de finances pour 2016 à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Dans son avis, le Conseil d'État relève que le législateur « *a entendu supprimer les liquidations provisoires de l'astreinte par le juge* » s'agissant des astreintes versées au FNAVDL. Le représentant de l'État doit désormais verser spontanément, deux fois par an, l'astreinte au fonds dès qu'elle est due.

Le Conseil d'État souligne qu'« *en l'absence de dispositions expresses régissant l'application dans le temps des dispositions de la loi du 29 décembre 2015, ces dispositions s'appliquent de plein droit aux astreintes prononcées par des jugements antérieurs au 1^{er} janvier 2016, date d'entrée en vigueur de la loi* ». Dès lors, le représentant de l'État est tenu de verser une astreinte, lorsque celle-ci a été prononcée par un jugement antérieur au 1^{er} janvier 2016 et est due pour une période d'au moins six mois.

L'interprétation du Conseil d'État emporte des conséquences budgétaires importantes, dans la mesure où elle retient une application rétroactive des modifications introduites par la loi de finances pour 2016. Ainsi, les astreintes prononcées avant le 1^{er} janvier 2016 seraient également considérées comme exécutoires et devant donner lieu à un versement au FNAVDL, après six mois écoulés à compter de la date du prononcé.

L'évaluation préalable du présent article souligne deux effets négatifs à l'interprétation retenue par le Conseil d'État :

- une instabilité des ressources du FNAVDL, liée au versement d'astreintes dont le prononcé est ancien ;
- un dérapage incontrôlé des dépenses correspondantes pour le budget général de l'État.

Celle-ci précise que **le ressaut budgétaire pour l'exercice 2016** lié à l'application rétroactive des modifications relatives aux astreintes **ne peut pas être précisément évalué**. Selon le Gouvernement, cela illustre la nécessité de ne pas appliquer la réforme de la loi de finances initiale pour 2016 au stock des astreintes prononcées antérieurement au 1^{er} janvier 2016. Cela conduirait, selon les réponses apportées à la Rapporteuse générale, les services déconcentrés de l'État à dresser la liste des jugements de prononcé d'astreintes pour lesquelles aucune liquidation définitive n'a été prononcée, soit plusieurs milliers de jugements, et à les analyser de manière systématique pour définir le montant de liquidation provisoire à verser par l'État.

(1) Par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

(2) Avis n° 396853 du 27 mai 2016.

Le ministère du logement ne dispose pas de statistiques sur le montant moyen des astreintes prononcées dans le cadre du contentieux relatif au DALO. En revanche, le Conseil d'État recense le nombre d'astreintes prononcées chaque année, soit 5 313 en 2013, 8 360 en 2014 et 6 886 en 2015. Le stock d'astreintes susceptibles d'être liquidées s'élève à 10 525 à la fin 2015.

En pratique, l'État n'a pas appliqué l'interprétation retenue par le Conseil d'État en mai 2016, dans l'attente d'une précision législative de la date d'entrée en vigueur de la réforme prévue par la loi de finances pour 2016.

II. LE DROIT PROPOSÉ

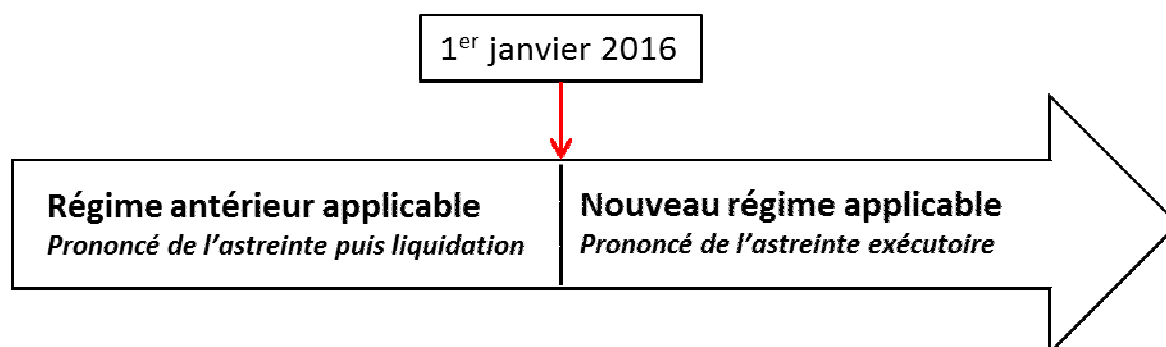
Le présent article précise la date d'entrée en vigueur de la réforme prévue en loi de finances pour 2016. Il prévoit que les modifications de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation, issues de la loi précitée, sont uniquement applicables aux astreintes prononcées par des jugements postérieurs au 1^{er} janvier 2016.

Le 1^o et le 3^o du présent article prévoient que la mention du versement obligatoire des sommes résultant de l'astreinte jusqu'au jugement de liquidation définitive s'applique aux « *seuls jugements prononcés après le 1^{er} janvier 2016* ».

Le 2^o et 4^o du présent article réservent par ailleurs aux « *seules astreintes prononcées après le 1^{er} janvier 2016* » le caractère exécutoire de l'astreinte et la règle de périodicité des versements, c'est-à-dire deux fois par an et avec un premier versement intervenant « *à la fin du sixième mois qui suit le mois à compter duquel l'astreinte est due* ».

Aux termes du présent article, **les jugements antérieurs au 1^{er} janvier 2016 sont soumis au régime antérieur** à la loi de finances pour 2016, **nécessitant une deuxième décision du juge administratif**, prononçant la liquidation de l'astreinte. Tandis que les jugements prononcés après le 1^{er} janvier 2016 sont soumis au nouveau régime prévu par la loi de finances pour 2016. Dès lors, deux régimes juridiques seront applicables au sens du présent article.

LES DEUX RÉGIMES JURIDIQUES APPLICABLES



Source : commission des finances.

Le présent article a un effet rétroactif, dans la mesure où toutes les astreintes prononcées antérieurement au 1^{er} janvier 2016 seront réputées être soumises au régime antérieur à la loi de finances pour 2016 et à y avoir été toujours soumises, ce qui est contraire à l'interprétation de ladite loi retenue par le Conseil d'État dans son avis de mai dernier. Cela a pour objet de rendre applicable la réforme prévue en loi de finances pour 2016 uniquement au flux des nouvelles astreintes prononcées à compter du 1^{er} janvier 2016.

*

* *

La commission adopte l'article 41 sans modification.

*

* *

Article 42

Souscription à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC).

La souscription à une augmentation de capital de la BDEAC se rattache au domaine des lois de finances dans la mesure où elle relève de l'approbation d'une convention financière au sens du *d*) du 7^o du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾. Par ailleurs, les parts de capital non appelé et sujet à appel sont assimilables à des garanties de l'État portant sur les émissions de dettes. Or, le 5^o du II de l'article 34 de la LOLF prévoit que l'octroi de garanties et la fixation de leur régime relèvent du domaine exclusif des lois de finances.

Le présent article n'a pas d'impact sur l'équilibre général de l'année 2016 et relève donc de la seconde partie du présent projet de loi de finances rectificative.

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

CAPITAL DE LA BDEAC AVANT ET APRÈS L'AUGMENTATION DE CAPITAL

		Capital avant l'augmentation de capital	Capital après l'augmentation de capital	Évolution
Capital	Nombre de parts	21 047	120 000	+ 98 953
	Montant <i>en millions d'euros</i>	320,6	1 829,3	+ 1 509
Part de la France	Nombre de parts	998	5 072	+ 4 074
	Participation en %	4,74 %	4,23 %	- 0,51 point
	Montant <i>en millions d'euros</i>	15,2	77,3	+ 62,1
Capital appelé	Nombre de parts	5 389	12 000	+ 6 611
	Montant <i>en millions d'euros</i>	82,1	182,9	+ 100,8
Part de la France	Nombre de parts	249	492	+ 243
	Montant <i>en millions d'euros</i>	3,8	7,5	+ 3,7
Capital sujet à appel	Nombre de parts	15 658	108 000	+ 92 342
	Montant <i>en millions d'euros</i>	238,7	1 646,4	+ 1407,7
Part de la France	Nombre de parts	748 parts	4 580 parts	+ 3 832 parts
	Montant <i>en millions d'euros</i>	11,4	69,8	+ 58,4

Source : réponse au questionnaire de la Rapporteuse générale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Créée en 1975, la BDEAC est une institution de financement du développement des pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). La CEMAC est composée de six pays : le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad.

LA BDEAC a le statut juridique d'institution financière internationale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. À ce titre, elle bénéficie des immunités et privilèges de type diplomatique.

Elle joue un rôle important dans le financement de la croissance et de la diversification des économies des pays de l'Afrique centrale. L'objectif est d'aider ces pays à sortir de la dépendance du pétrole en diversifiant les sources de leur croissance par le financement d'infrastructures et le financement du développement des secteurs industriels, agro-industriels, financiers et immobiliers.

Ses missions sont de :

– promouvoir le développement économique et social des pays de la zone, notamment par le financement des investissements nationaux, multinationaux et des projets d'intégration économique ;

– apporter son concours aux États, aux organisations sous-régionales, aux institutions financières et aux opérateurs économiques, dans leurs efforts pour la mobilisation des ressources financières et le financement des projets ;

– et appuyer les États, les organisations sous-régionales, et les opérateurs économiques dans le financement des études de faisabilité des programmes et projets.

Son siège est situé à Brazzaville (République du Congo).

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

En juin 2014, le conseil d'administration de la BDEAC a décidé une augmentation de capital de 210,5 à 1 200 milliards de francs FCFA selon la répartition récapitulée dans le tableau qui suit.

COMPOSITION DU CAPITAL SOCIAL DE LA BDEAC

Actionnaire		En francs CFA (en millions)	En euros (en millions)	En pourcentage
Pays de la CEMAC	Cameroun	101 760	155	8,48
	République Centrafricaine	101 760	155	8,48
	République du Congo	101 760	155	8,48
	Gabon	101 760	155	8,48
	Guinée Équatoriale	101 760	155	8,48
	Tchad	101 760	155	8,48
	Sous-total « CEMAC »	610 560	930	50,88
Autres institutions et pays	Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC)	401 160	611	33,43
	Banque africaine de développement (BAD)	40 560	62	3,38
	France	50 720	77	4,23
	Koweït	1 000	1	0,08
	Libye	20 000	30	1,67
	Sous-total « Autres »	513 440	782	42,79
Capital non souscrit		76 000	117	6,33
Total		1 200 000	1 829	100,00

Source : Banque de développement des États de l'Afrique centrale.

L'augmentation de capital représente au total 1 509 millions d'euros dont 62,1 millions pour la France.

Lors de son assemblée générale du 8 avril 2016, la BDEAC a encouragé les actionnaires ne l'ayant pas encore fait, comme la France, à souscrire ou à libérer leurs parts du capital.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la BDEAC à hauteur de 4 074 nouvelles parts, dont 243 appelées et 3 832 sujettes à appel, portant la participation de la France à 492 parts appelées et 4 580 parts sujettes à appel.

Cette rédaction est cependant probablement erronée dans la mesure où l'addition des parts appelées et sujettes à appel (243 + 3 832) donne un total de 4 075 et non 4 074. Interrogé sur ce point, le Gouvernement n'a pas fait connaître sa réponse à la date de publication du présent rapport.

CAPITAL DE LA BDEAC AVANT ET APRÈS L'AUGMENTATION DE CAPITAL

		Capital avant l'augmentation de capital	Capital après l'augmentation de capital	Évolution
Capital	Montant <i>en millions d'euros</i>	320,6	1 829,6	+ 1 509
Part de la France	Nombre de parts	998 parts	5 072 parts	+ 4 074 parts
	Participation en %	4,74 %	4,23 %	- 0,51 point
	Montant <i>en millions d'euros</i>	15,2	77,3	+ 62,1

Capital appelé

Part de la France	Nombre de parts	249 parts	492 parts	+ 243 parts
	Montant <i>en millions d'euros</i>			+ 3,7

Capital sujet à appel

Part de la France	Nombre de parts	748 parts	4 580 parts	+ 3 832 parts
	Montant <i>en millions d'euros</i>			+ 58,4

Source : données déduites de l'évaluation préalable du présent article.

IV. L'IMPACT ATTENDU

L'augmentation de capital vise à renforcer les fonds propres de la BDEAC pour mieux accompagner le financement de l'économie des États membres de la CEMAC.

La part que la France envisage de souscrire s'élève à 62,1 millions sur un total de 1 509 millions d'euros. La souscription envisagée s'inscrit dans la politique d'aide au développement. Cette souscription a aussi pour but d'éviter une dilution de la participation de la France au capital de la BDEAC.

Sur les 62,1 millions souscrits par la France, seulement 3,7 millions seront appelés en 2017 et 2018. Les décaissements seront retracés sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* à hauteur de deux tiers en 2017 (2,5 millions d'euros) et un tiers en 2018 (1,2 million d'euros).

Le solde ne sera pas appelé immédiatement : le capital non appelé constitue une garantie vis-à-vis des tiers sur la solvabilité de la BDEAC.

La part de capital non appelé de la France progresserait donc de 58,4 millions d'euros. Le Gouvernement estime, dans l'évaluation préalable du présent article, que le risque que ce capital soit un jour appelé demeure faible compte tenu du soutien de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) dans le capital de la BDEAC.

*

* *

La commission adopte l'article 42 sans modification.

*

* *

Article 43

Relèvement des plafonds de remises et conversions de dettes

Le présent article relève les plafonds d'autorisations d'annulation et de conversion de dettes pour 4,115 milliards d'euros et élargit le périmètre des pays bénéficiaires de ces annulations ou conversions de dettes. Il s'agit de permettre à la France de respecter ses engagements internationaux en matière d'annulation de dettes.

Les annulations ou conversions de dettes d'États étrangers se traduisent par des charges en comptabilité générale de l'État et en comptabilité nationale pendant leur période de mise en œuvre. Elles sont retracées du point de vue comptable dans le solde débiteur non reporté du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* en loi de règlement. Le solde débiteur non reporté dudit compte s'est élevé à 70 millions d'euros en loi de règlement pour 2015.

I. LE RÉGIME DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE D'ANNULATION DE DETTES ET LE PÉRIMÈTRE DES PAYS COUVERTS

Le législateur a fixé trois plafonds d'autorisations de remises de dettes à destination des pays débiteurs de la France :

- le plafond dit « Toronto » ;
- le plafond dit « Yaoundé » ;
- et le plafond dit « conversion ».

Dans la limite de ces trois plafonds, le ministre chargé de l'économie, des finances et du budget est autorisé à accorder des remises de dettes.

A. LE PLAFOND D'ANNULATION DE DETTES « TORONTO »

1. Le régime juridique du plafond « Toronto »

Ce plafond vise les **remises de dettes** accordées dans le cadre du **club de Paris aux pays** en développement membres de l'**Association internationale de développement** (IDA en anglais). Ce plafond d'annulations de dettes a été institué par le paragraphe I de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 ⁽¹⁾.

Ce plafond est dénommé « Toronto » en référence au sommet des pays industrialisés du G7 de Toronto le 22 juin 1988, dont la déclaration économique contient un point sur l'endettement des pays les plus démunis.

Fondée en 1960 ⁽²⁾, l'IDA est une institution rattachée au groupe de la Banque mondiale, qui a pour objet d'aider les pays les plus pauvres de la planète. Elle accorde des prêts et des dons à ces pays afin de stimuler leur croissance économique, de réduire les inégalités et d'améliorer la vie des plus démunis.

Le I de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 vise les pays en développement cités à l'article 1^{er} de l'accord du 26 janvier 1960 instituant l'Association internationale de développement. Le périmètre des pays éligibles à ce programme d'annulation de dettes correspond par conséquent aux pays en développement membres de cette organisation.

Actuellement soixante-dix-sept pays, plus l'Inde ⁽³⁾, peuvent prétendre à une aide de l'IDA, dont trente-neuf pays africains. L'éligibilité d'un pays aux ressources de l'IDA dépend de sa pauvreté relative, définie selon un seuil par rapport au revenu national brut (RNB) par habitant.

2. Les relèvements successifs du plafond « Toronto »

Initialement fixé à 2 milliards de francs (soit 305 millions d'euros), le plafond « Toronto » a été relevé régulièrement depuis 1991.

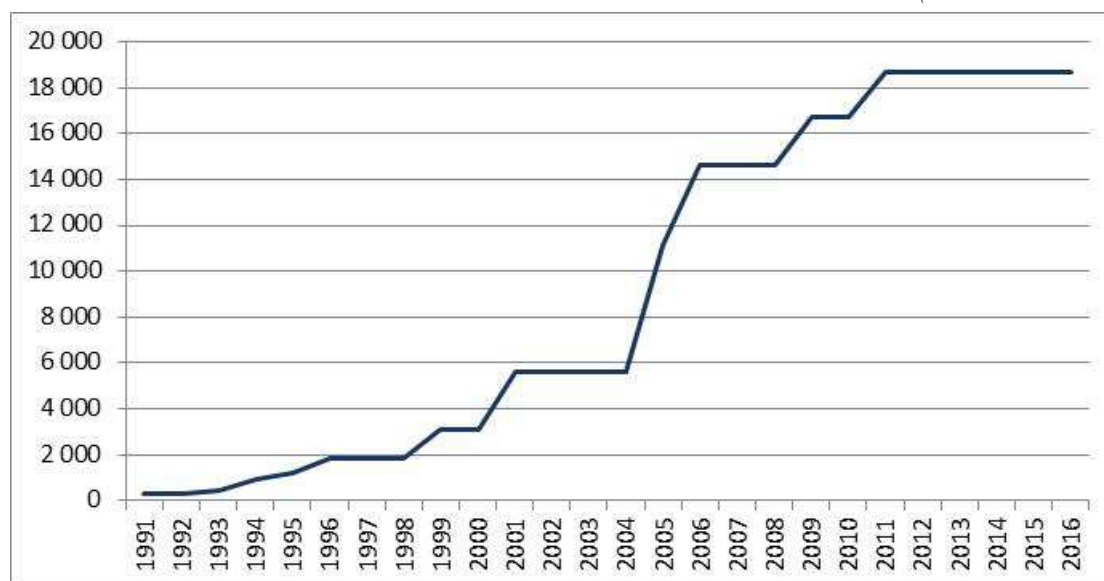
(1) Loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

(2) Statuts de l'Association internationale de développement, adoptés à Washington le 26 janvier 1960 : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19600012/index.html>.

(3) L'Inde n'est plus éligible à l'aide de l'IDA depuis la fin de l'exercice 2014, mais elle recevra un soutien transitoire exceptionnel pour les exercices 2015, 2016 et 2017.

ÉVOLUTION DU PLAFOND « TORONTO »

(en millions d'euros)



Source : Légifrance, article 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

Le dernier relèvement de plafond résulte de la loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾, qui l'a établi à **18,7 milliards d'euros**, soit une multiplication par soixante et un du niveau du plafond initial en vingt ans.

B. LE PLAFOND D'ANNULATION DE DETTES « YAOUNDÉ »

1. Le régime juridique du plafond « Yaoundé »

Ce plafond est dénommé « Yaoundé » en référence au vingt et unième sommet de la France et de l'Afrique, qui s'est tenu dans cette ville le 18 janvier 2001.

Ce plafond vise les **annulations de dettes additionnelles** en faveur des **pays pauvres très endettés**. Il a été institué en 2001 par la loi de finances rectificative pour 2001 ⁽²⁾ et est prévu au II de l'article 64 de la loi de finances rectificative de 1991 récitée.

Les pays bénéficiaires sont les pays « *qui satisfont aux critères définis par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés* ».

Cette initiative a été lancée en 1996 par la communauté internationale et les institutions multilatérales de développement (Banque mondiale, Fonds monétaire international et banques régionales de développement) afin de réduire à un niveau soutenable le poids de la dette extérieure des pays intéressés.

(1) Article 70 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(2) Article 82 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001.

Fin juin 2015, trente-neuf pays étaient considérés comme éligibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés ⁽¹⁾.

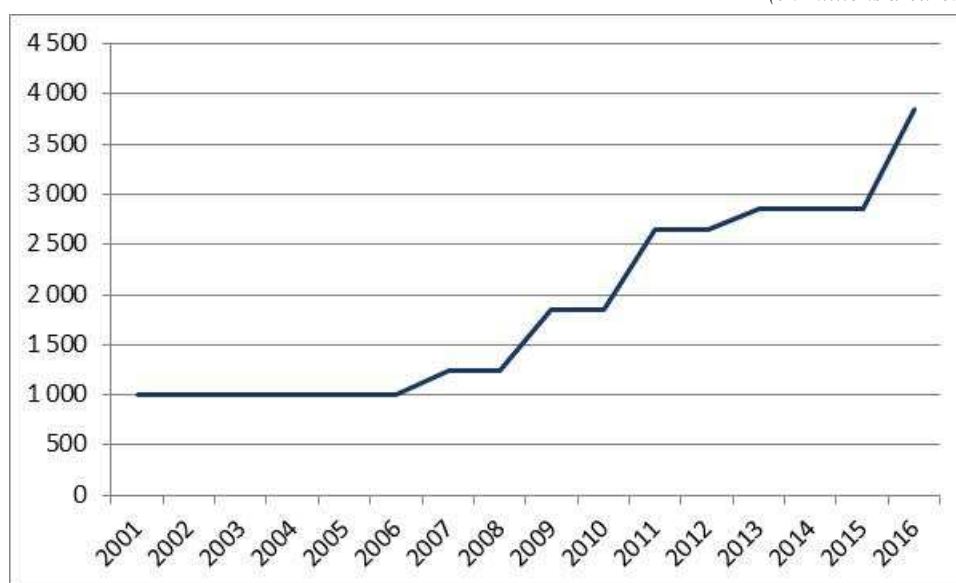
2. Les relèvements successifs du plafond « Yaoundé »

En 2001, le plafond « Yaoundé » a été fixé à 1 milliard d'euros. Ce niveau est resté stable jusqu'en 2006.

Le dernier relèvement de plafond résulte de la loi de finances pour 2016 ⁽²⁾, qui l'a fixé à **3,85 milliards d'euros**.

ÉVOLUTION DU PLAFOND « YAOUNDÉ »

(en millions d'euros)



Source : Légifrance, article 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

C. LE PLAFOND D'ANNULATION ET DE CONVERSION DE DETTES « CONVERSION »

1. Le régime juridique du plafond « conversion »

Ce plafond vise les **annulations de dettes additionnelles** en faveur des **pays en développement ou de pays d'Europe centrale et orientale bénéficiaires potentiels des concours** de la Banque européenne pour la

(1) Afghanistan, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Bénin, Cameroun, Comores, République du Congo, République démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyane, Haïti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, République centrafricaine, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Sénégal, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie, Érythrée, Éthiopie (source : <http://donnees.banquemondiale.org/region/pays-pauvres-tres-endettes-ppte?view=chart>).

(2) Article 130 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

reconstruction et le développement (**BERD**). Il a été institué en 1990 et est prévu au III de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990 ⁽¹⁾.

Les pays visés sont définis à l'article 8 de l'accord du 29 mai 1990 portant création de la BERD ⁽²⁾. Cela concerne actuellement trente-cinq pays bénéficiaires ⁽³⁾.

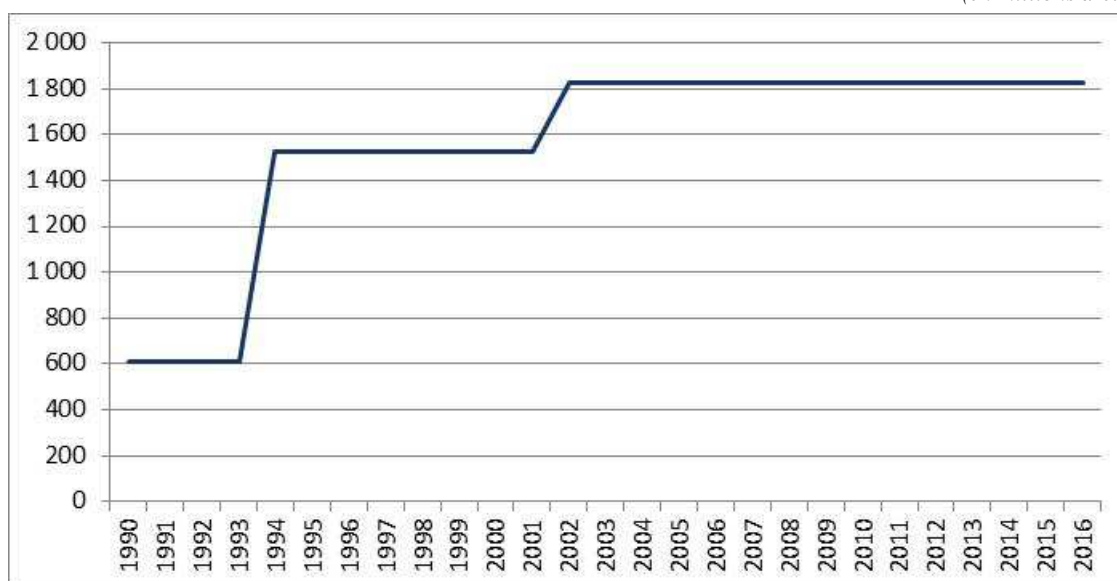
Le ministre en charge de l'économie, des finances et du budget « *est autorisé à prendre les mesures nécessaires en vue de l'annulation, totale ou partielle, ou de la cession* » des dettes concernées. Ainsi, les conversions de dette en investissement ou en projets de développement sont réalisées dans le cadre de ce plafond, d'où son appellation de plafond « conversion ».

2. Les relèvements successifs du plafond de « conversion »

Initialement fixé à 4 milliards de francs (610 millions d'euros), le plafond d'annulation de dettes est établi à **1,825 milliard d'euros** depuis 2002 ⁽⁴⁾.

ÉVOLUTION DU PLAFOND « CONVERSION »

(en millions d'euros)



Source : Légifrance, article 68 de la loi n° 90-1169 du 29 décembre 1990 de finances rectificative pour 1990.

(1) Loi n° 90-1169 du 29 décembre 1990 de finances rectificative pour 1990.

(2) Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, conclu à Paris le 29 mai 1990 : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19900114/index.html>.

(3) Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Égypte, Macédoine, Estonie, Géorgie, Hongrie, Jordanie, Kazakhstan, Kosovo, Lettonie, Lituanie, Maroc, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Ouzbékistan, Pologne, République kirghize, République slovaque, Roumanie, Russie, Serbie, Slovénie, Tadjikistan, Tunisie, Turkménistan, Turquie, Ukraine.

(4) Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002.

II. LE RELÈVEMENT DES TROIS PLAFONDS D'ANNULATION ET DE CONVERSION DE DETTES, POUR UN TOTAL DE 4,115 MILLIARDS D'EUROS

Le présent article propose le **relèvement des trois plafonds** de remises et de conversions de dettes, « Toronto », « Yaoundé » et « Conversion », pour un total de **4,115 milliards d'euros**.

Le tableau ci-dessous montre que seul le plafond « Yaoundé » devrait être atteint dès la fin 2016. Les plafonds « Toronto » et « Conversion » seront atteints à terme, compte tenu des engagements déjà pris par la France au niveau international.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'ANNULATIONS ET DE CONVERSIONS DE DETTES

(en milliards d'euros)

Plafond	Plafond « Toronto »	Plafond « Yaoundé »	Plafond « Conversion »
Plafond actuel	18,7	3,85	1,825
Consommation cumulée fin 2015	16,9	3,81	1,76
Montant actuellement disponible	1,79	0,037	0,068
Consommation estimée pour 2016	0,069	0,770	0,056
Consommation cumulée estimée fin 2016	17	4,58	1,81
Consommation estimée en incluant tous les traitements mentionnés	4,6	0,860	0,281
Consommation cumulée estimée en incluant tous les traitements mentionnés	21,5	4,66	2,038
Nouveau plafond demandé	21,7	4,75	2,04

Source : évaluation préalable annexée au présent article.

A. LE RELÈVEMENT DU PLAFOND « TORONTO » DE 3 MILLIARDS D'EUROS

Au 31 décembre 2015, la **consommation du plafond** s'élevait à **16,9 milliards d'euros par rapport à un plafond fixé à 18,7 milliards d'euros**, soit un montant disponible 1,79 milliard d'euros.

Le relèvement du plafond d'autorisations d'annulations de dettes est rendu nécessaire par deux traitements de dettes :

– en faveur de Cuba ⁽¹⁾, représentant une annulation de dette de 4,23 milliards d'euros étalée sur dix-huit ans ;

(1) Accord multilatéral de traitement de la dette de Cuba, conclu le 12 décembre 2015.

– en faveur de la Somalie, pour une annulation de dette d'environ 372 millions d'euros en deux ans.

Au total, ces **annulations** de dettes représentent **4,6 milliards d'euros**.

RELÈVEMENT MINIMUM NÉCESSAIRE DU PLAFOND « TORONTO »

(en milliards d'euros)

Annulations de dettes prévues (A)	Montant disponible au 31 décembre 2015 (B)	Relèvement minimum nécessaire du plafond (C = A - B)
4,6	1,8	2,8

Source : commission des finances.

Compte tenu des éléments précédemment indiqués, le *a*) du 1° du I du présent article prévoit le **relèvement du plafond de 18,7 milliards d'euros à 21,7 milliards d'euros**, soit 3 milliards d'euros.

B. LE RELÈVEMENT DU PLAFOND « YAOUNDÉ » DE 900 MILLIONS D'EUROS

Au 31 décembre 2015, la **consommation du plafond** s'élevait à **3,81 milliards d'euros** par rapport à un **plafond fixé à 3,85 milliards d'euros**, soit un montant disponible 37 millions d'euros.

Le relèvement du plafond d'autorisations d'annulations de dettes est rendu nécessaire par les contrats de désendettement et de développement (C2D) qui seront conclus par la France, en application d'engagements internationaux concernant :

– des créances gérées par la Banque de France représentant une annulation de dette de 691 millions d'euros, principalement en faveur du Cameroun (488 millions d'euros), de la République démocratique du Congo (93 millions d'euros) et de la Guinée (87 millions d'euros) ;

– des créances de l'Agence française de développement (AFD) représentant une annulation de dette de 166 millions d'euros, principalement en faveur du Cameroun (141 millions d'euros) et de la Guinée (20 millions d'euros) ;

– des créances de Natixis représentant 3 millions d'euros.

Ces **annulations** de dettes représentent un montant total de **860 millions d'euros**.

Relèvement minimum nécessaire du plafond « Yaoundé »

(en milliards d'euros)

Annulations de dettes prévues (A)	Montant disponible au 31 décembre 2015 (B)	Relèvement minimum nécessaire du plafond (C = A - B)
0,860	0,037	0,823

Source : commission des finances.

Compte tenu des éléments précédemment indiqués, le 2° du I du présent article prévoit le **relèvement du plafond de 3,85 milliards d'euros à 4,75 milliards d'euros**, soit 900 millions d'euros.

C. LE RELÈVEMENT DU PLAFOND « CONVERSION » DE 215 MILLIONS D'EUROS

Au 31 décembre 2015, la **consommation du plafond** s'élevait à **1,76 milliard** d'euros par rapport à un **plafond fixé à 1,825 milliard** d'euros, soit un montant disponible 68 millions d'euros.

Le relèvement du plafond d'autorisations d'annulations de dettes est rendu nécessaire par l'existence de trois traitements de dette :

- un accord de conversion de dette pour le développement durable conclu avec le Gabon en 2008, représentant 9 millions d'euros jusqu'en 2019 ;

- un accord de conversion de dette pour le développement durable conclu avec la Tunisie en janvier 2016, représentant 60 millions d'euros de dettes annulées et converties jusqu'en 2020 ;

- un accord multilatéral avec Cuba, instaurant un versement de 212 millions d'euros de ce pays sur un fonds de contre-valeur destiné à financer des projets locaux franco-cubains, donnant lieu en contrepartie à une annulation de dette de la part de la France.

Ces **annulations et conversions** de dettes représentent un montant **total de 281 millions d'euros**.

RELÈVEMENT MINIMUM NÉCESSAIRE DU PLAFOND « CONVERSION »

(en milliards d'euros)

Annulations de dettes prévues (A)	Montant disponible au 31 décembre 2015 (B)	Relèvement minimum nécessaire du plafond (C = A - B)
0,281	0,068	0,213

Source : commission des finances.

Compte tenu des éléments précédemment indiqués, le 1° du II du présent article prévoit le **relèvement du plafond de 1,825 milliard d'euros à 2,040 milliards d'euros**, soit 215 millions d'euros.

D. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE CES RELÈVEMENTS DE PLAFONDS D'ANNULATION ET DE CONVERSION DE DETTES

L'article 24 de la LOLF prévoit que les pertes probables sur les prêts accordés par l'État soient constatées expressément dans une disposition particulière de loi de finances (loi de finances, loi de finances rectificative ou loi de règlement). **La Cour des comptes a constaté depuis 2006 l'absence de mise en œuvre de ces dispositions**, remarquant d'ailleurs la difficulté d'articulation avec les dispositions prévoyant les plafonds d'autorisations d'annulation ou de conversion de dettes ⁽¹⁾.

Le relèvement des plafonds d'autorisations d'annulation ou de conversion de dettes se traduit à terme par une **réduction des recettes budgétaires de l'État**, du fait du non-remboursement de ces prêts.

Ces annulations ou conversions de dettes sont retracées comme des charges en comptabilité générale de l'État et en comptabilité nationale pendant leur période de mise en œuvre.

Les annulations de dette relevant de créances portées par des partenaires de l'État, comme l'Agence française de développement (AFD) font l'objet de crédits budgétaires retracés au sein du programme 110 *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide publique au développement*. Ces crédits budgétaires sont destinés à indemniser les porteurs de créances, tels que l'AFD.

Les créances directement portées par la direction générale du Trésor font l'objet d'annulations, qui figurent d'un point de vue comptable dans le solde non reporté en loi de règlement. **Ainsi, le solde débiteur non reporté du compte de concours financiers Prêts à des États étrangers s'est élevé à 69,98 millions d'euros en loi de règlement pour 2015** ⁽²⁾.

Ainsi, le traitement de la dette cubaine devrait induire un solde non reporté de 550 millions d'euros de 2016 à 2033, dont au maximum **32 millions d'euros en 2016**.

Cette perte de recettes devrait être compensée pour partie par une recette non fiscale de 470 millions d'euros, représentant le montant des intérêts ordinaires et de retard.

Les C2D, dans le cadre du programme « Yaoundé », devraient induire un solde non reporté de 694 millions d'euros de 2016 à 2019, **dont 608 millions d'euros en 2016**.

(1) Voir notamment *Cour des comptes*, Compte de concours financiers Prêts à des États étrangers, Analyse de l'exécution du budget de l'État, mai 2012, pages 32 et suivantes.

(2) Loi n° 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015.

Au total, le solde non reporté au titre du présent article pour l'exercice 2016 s'élèvera à 640 millions d'euros.

Seuls les traitements de dettes qui nécessitent un relèvement des plafonds des autorisations d'annulations ou de conversion de dettes donnent lieu à une incidence comptable.

III. L'ÉLARGISSEMENT DES PAYS COUVERTS PAR LE RÉGIME D'AUTORISATION D'ANNULATION DE DETTES « TORONTO »

Dans le cadre du plafond « Toronto », le **b)** du 1^o du **I** du présent article prévoit d'élargir les pays éligibles à ce programme d'annulation de dettes.

Le **I** de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 définit les pays éligibles à ce programme, comme les pays visés à l'article 1^{er} de l'accord instituant l'IDA.

L'évaluation préalable annexée au présent article relève que douze pays éligibles à l'aide au développement selon la liste établie par le comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne sont pas membres de l'IDA. Dès lors, ils ne peuvent pas bénéficier du programme d'annulation de dettes « Toronto ».

Il s'agit des pays suivants : Antigue-et-Barbude, Bélarus, Cuba, Corée du Nord, Jamaïque, Namibie, Nauru, Seychelles, Suriname, Turkménistan, Uruguay et Venezuela.

Ces pays pourraient faire l'objet d'un accord multilatéral de remise de dette, dont il faudrait ensuite tenir compte au niveau national. Cela concerne notamment Cuba, qui a bénéficié d'un accord multilatéral conclu le 12 décembre 2015.

Il apparaît dès lors nécessaire d'élargir le périmètre des pays éligibles à une remise ou une annulation de dette, conformément aux engagements internationaux de la France.

Ainsi, le présent article propose dorénavant de calquer les pays potentiellement bénéficiaires du programme « Toronto » sur les pays « *éligibles à l'aide publique au développement selon la liste établie* », à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, par le CAD de l'OCDE.

IV. L'ACTUALISATION LÉGISLATIVE

Le 2^o du **II** du présent article procède à une actualisation du troisième alinéa de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 1990, qui prévoit que « *lorsque les prêts ont été consentis sans garantie de l'État par la Caisse centrale*

de coopération économique, celle-ci peut-être indemnisée de tout ou partie de la perte éventuelle enregistrée à cette occasion ».

La Caisse centrale de coopération économique (CCCE) avait été instituée par l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, sous le statut d'établissement public et en tant qu'institution financière spécialisée.

Un décret n° 92-1176 du 30 octobre 1992 a changé son nom et son statut, la transformant en Caisse française de développement, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Enfin, le décret n° 98-294 du 17 avril 1998 a transformé cette caisse en créant l'Agence française de développement.

Dès lors, le présent article substitue, dans l'article 68 précité, à la référence obsolète de la Caisse centrale de coopération économique, la dénomination actuelle de l'organisme visé, c'est-à-dire l'Agence française de développement.

*

* *

La commission adopte l'article 43 sans modification.

*

* *

Après l'article 43

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF 155 et CF 156 de M. Michel Vergnier.

M. Michel Vergnier. Les élus sont très attachés aux agences de l'eau. Pour tenir compte des nouvelles missions confiées à ces agences par la loi sur la biodiversité, l'amendement CF 155 propose de supprimer le prélèvement de 175 millions d'euros prévu sur leur fonds de roulement en 2017. On ne peut à la fois leur demander plus et leur serrer la vis ! Si cet amendement important n'était pas adopté, nous proposerions, par l'amendement CF 156, de réduire le prélèvement de moitié.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable aux deux amendements.

Mme Christine Pires Beaune. Alors que les subventions versées aux agences de l'eau servent à financer des travaux relatifs à la distribution de l'eau et à l'assainissement réalisés par les collectivités locales, on s'apprête pour la troisième année consécutive à ponctionner leurs fonds propres. Supprimer un prélèvement de 175 millions d'euros, comme proposé dans l'amendement CF 155, serait beaucoup. En revanche, je soutiens l'amendement de repli CF 156.

M. Michel Vergnier. Les collectivités territoriales ont besoin d'une large participation des agences de l'eau à leurs travaux d'assainissement. Or elles se désengagent, car on ne leur donne plus les moyens d'assister les collectivités territoriales, notamment rurales, dans la réalisation de nouveaux travaux. Les choses deviennent de plus en plus difficiles.

M. Jean-Louis Dumont. Elles ont abandonné depuis longtemps !

M. Charles de Courson. On peut décider d'écrêter un fonds de roulement jugé excessif, mais quand l'opération est répétée chaque année, ce n'est plus d'un prélèvement qu'il s'agit mais d'un détournement. À la réflexion, je me demande s'il est conforme à la Constitution de prélever une redevance – qui n'est rien d'autre qu'un impôt – pour la verser aux agences de bassin, lesquelles en reversent ensuite une partie à l'État. Je ne sais comment le Conseil constitutionnel tranchera, mais pourquoi l'État ne choisit-il pas, plutôt que cette voie oblique, de créer un impôt direct ?

M. le président Gilles Carrez. Le plafonnement des taxes affectées, opéré pour la première fois par la loi de finances pour 2012, n'a pas subi les foudres du Conseil constitutionnel à la suite du recours formé par l'opposition...

M. Charles de Courson. Que l'on félicite !

M. le président Gilles Carrez. ... puis, lors de chaque loi de finances ultérieure, à la suite de chacun des recours déposés par l'ancienne majorité devenue l'opposition. Mais le sujet n'a pas particulièrement ému le Conseil constitutionnel.

M. Charles de Courson. Un moment vient où il faut dire que cela suffit. Si l'État a besoin d'argent, qu'il crée un impôt supplémentaire au lieu d'en passer par un impôt indirect ! Je voterai l'amendement CF 155 que je conçois comme un coup de semonce adressé au Gouvernement, car on ne peut continuer de la sorte.

La commission rejette successivement les amendements CF 155 et CF 156.

Elle examine ensuite l'amendement CF 214 de M. Joël Giraud.

M. Jérôme Lambert. L'amendement permet à l'État d'autoriser, à compter du 1^{er} janvier 2017, à titre expérimental et pour une durée n'excédant pas trois ans, le remboursement progressif des dépenses des collectivités territoriales engagées pour des locations de longue durée de trente-six mois au moins. Le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) compense la TVA acquittée par les collectivités territoriales sur une partie de leurs dépenses d'investissement, mais cette possibilité ne vaut pas pour les locations de longue durée. Permettre qu'il en aille autrement favoriserait le renouvellement plus régulier des parcs de véhicules et de matériels des collectivités locales. Ce serait une manière de relancer l'activité.

Mme la Rapporteure générale. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Il est vrai que les règles du FCTVA dissuadent les collectivités territoriales d'utiliser la location-bail. L'idée qui sous-tend l'amendement est judicieuse, mais sa rédaction devrait être revue : c'est le remboursement de la part de la location correspondant au capital qu'il faudrait mentionner.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Elle adopte la seconde partie du projet de loi, modifiée.

*

* *

Elle adopte enfin l'ensemble du projet de loi modifié.

*

* *