



N° 1888

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur l'application des mesures fiscales

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHARLES DE COURSON
Rapporteur Général

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	9
I. UNE DÉRIVE INQUIÉTANTE : LA NON-APPLICATION DE DISPOSITIONS VOTÉES PAR LE LÉGISLATEUR, NOTAMMENT POUR LES TARIFS DE GNR AGRICOLE ET LES PLAFONDS DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA	15
A. LA NON-APPLICATION DE LA HAUSSE DE L'ACCISE SUR LE GAZOLE NON ROUTIER (GNR) AGRICOLE EN 2024	17
1. Le tarif réduit d'accise sur le GNR	17
2. Une fin plusieurs fois reportée	19
3. La suspension de la hausse pour le secteur agricole décidée par le Gouvernement	20
B. LA NON-APPLICATION, EN 2025, DE L'ABAISSEMENT DES PLAFONDS DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA	20
1. Les régimes d'imposition à la TVA	21
2. La réforme de la loi de finances pour 2025 : un net abaissement des plafonds de la franchise de TVA	23
a. Contenu de la réforme	23
b. Circonstances d'adoption	24
3. La suspension de la réforme	24
a. Première suspension : jusqu'au 30 avril 2025	24
b. L'amendement du Gouvernement au projet de loi « Simplification »	25
c. Seconde suspension : jusqu'à la fin 2025	25
C. L'APPLICATION ANTICIPÉE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2025 EN MATIÈRE DE TRANSMISSIONS AGRICOLES	26

II. MISE EN ŒUVRE DE PLUSIEURS DISPOSITIFS FISCAUX ADOPTÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	29
A. LE CRÉDIT D'IMPÔT INDUSTRIE VERTE, CRÉÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2024.....	29
1. Le crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte s'inscrit dans un dispositif temporaire institué à l'échelle de l'Union européenne ..	29
2. Un dispositif qui effectue sa montée en charge	30
B. UNE RATIONALISATION ET UN VERDISSEMENT DES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF EN OUTRE-MER EN LOI DE FINANCES POUR 2024	32
1. Les dispositifs composant le régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer	32
a. La réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs neufs en outre-mer	32
b. La déduction des résultats imposables des entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés d'une partie des investissements productifs réalisés en outre-mer.....	34
c. Le crédit d'impôt pour les entreprises réalisant des investissements productifs en outre-mer.....	34
d. La réduction d'impôt sur les sociétés pour les investissements réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	34
2. Les modifications apportées par la loi de finances pour 2024 concernant l'assiette du régime des aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer	35
a. Un verdissement du régime d'aide fiscale et une exclusion des actifs destinés à un usage domestique	35
b. Une adaptation du régime de l'aide fiscale tenant compte de la réforme du règlement général d'exemption par catégorie	35
3. Une application encore partielle de la réforme	36
C. LE SURAMORTISSEMENT POUR LES NAVIRES « PROPRES », CRÉÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2019 ET RÉGULIÈREMENT AMÉNAGÉ DEPUIS.....	38
1. L'état du droit	38
2. Une évaluation inexistante.....	41
D. LA MAJORATION DE TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES (THRS) : UNE RESSOURCE FISCALE GRANDISSANTE POUR LES COMMUNES.....	41
1. Le nombre de communes pouvant majorer leur THRS a été considérablement élargi en 2023.....	41
a. Une possibilité de majoration restreinte aux « zones tendues »	41
b. Un zonage étendu par la loi de finances pour 2023.....	42
2. Un levier fiscal de plus en plus mobilisé par les communes concernées.....	44
a. De plus en plus de communes ont recours à la majoration de leur THRS.....	44
b. Des niveaux de majoration importants conduisant à des produits en forte hausse..	46

3. Une source de revenus importante pour certaines communes mais non exempte de critiques	48
a. Une manne financière essentielle pour certaines communes mais un effet sur le parc des logements encore à démontrer	48
b. Un contournement des règles de liaison des taux qui cible un nombre restreint de contribuables	50
E. LA HAUSSE DU PLAFOND DÉPARTEMENTAL DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX : UNE BULLE D'AIR INSUFFISANTE POUR LES DÉPARTEMENTS	51
1. Une hausse temporaire des droits de mutation à titre onéreux au bénéfice des départements largement utilisée	51
a. La loi de finances pour 2025 a introduit une faculté de majoration du taux départemental des droits de mutation à titre onéreux	51
b. Un outil fiscal plébiscité par les départements	53
2. Une aide bienvenue au moment où les recettes de DMTO plongeaient	55
a. Des recettes de DMTO en fort recul pendant deux années consécutives	55
b. Des recettes attendues en hausse sous l'effet conjugué d'une augmentation des taux et d'une amélioration du marché immobilier	57
3. Un coup de pouce insuffisant compte tenu de la situation inquiétante des finances des départements	58
F. L'IMPACT DE LA HAUSSE DE LA TAXE SUR LES BILLETS D'AVION RÉALISÉE PAR LA LFI POUR 2025, ET PLUS LARGEMENT DE LA FISCALITÉ, SUR LE TRAFIC AÉRIEN ET LES RECETTES TOURISTIQUES FRANÇAISES	60
III. QUELQUES ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION SUR PLUSIEURS SUJETS FISCAUX ET FINANCIERS	63
A. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE : UNE DÉPENSE FISCALE À RÉEXAMINER DANS LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ACTUEL	63
1. Un dispositif élargi et renforcé en faveur de l'emploi à domicile	63
a. Un mécanisme de soutien au financement des services à la personne	63
b. Le crédit d'impôt au titre des services à la personne a fait l'objet d'une augmentation des plafonds et d'un élargissement des bénéficiaires	66
2. Le crédit d'impôt en faveur des services à la personne est coûteux	68
a. Un dispositif très favorable qui ne répond que partiellement à ses objectifs	68
i. Un avantage fiscal particulièrement favorable au regard des autres pays européens	68
ii. La générosité du crédit d'impôt en faveur des services à la personne ne lui permet de répondre que partiellement aux objectifs qui lui ont été assignés	70
b. Le crédit d'impôt est concentré sur certaines activités spécifiques	71

c. Un dispositif budgétairement très coûteux	73
i. Un avantage fiscal qui profite principalement aux ménages les plus aisés.....	73
ii. Le coût du crédit d'impôt service à la personne connaît une hausse importante ces dernières années	77
3. Une limitation du crédit d'impôt en faveur des services à la personne apparaît souhaitable dans le contexte budgétaire actuel	79
a. La réduction du taux pourrait pénaliser les bénéficiaires les plus modestes.....	79
b. L'exclusion de certaines activités du dispositif pose des problèmes délicats	80
c. La réduction des plafonds apparaît plus efficace et plus juste	81
B. L'ABATTEMENT DE 10 % SUR LE MONTANT DES PENSIONS ET RETRAITES : UN DISPOSITIF QUI POURRAIT ÉVOLUER	83
1. Un abattement qui a très peu évolué depuis sa création	83
a. Un abattement faisant l'objet d'un plafonnement par foyer fiscal	83
b. Un abattement qui vise à « aider les personnes retraitées »	84
2. Un abattement au coût élevé et bénéficiant avant tout aux ménages les plus aisés...	86
a. Le coût budgétaire de l'abattement est en forte progression.....	86
b. Un abattement qui bénéficie avant tout aux ménages les plus aisés.....	87
c. Un abattement dont les justifications peuvent être questionnées	89
3. Une réforme de l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites pourrait être envisagée afin d'adapter le dispositif à la situation de ses bénéficiaires	91
a. La suppression de l'abattement doit être écartée	91
b. Une diminution du plafond de l'abattement pourrait être étudiée.....	91
C. L'ÉVALUATION DES CONDITIONS ENCADRANT LE PACTE DUTREIL ...	93
1. Les conditions permettant de bénéficier du pacte Dutreil ont globalement été assouplies depuis sa création.....	93
2. Le pacte Dutreil, dont le coût est méconnu, a connu un important développement tandis que son efficacité demeure insuffisamment évaluée	98
3. Des modifications sont nécessaires pour mieux encadrer le dispositif.....	102
D. LE COÛT ET L'UTILISATION DE L'APPORT-CESSION	105
1. L'apport-cession est un mécanisme de report d'imposition dont les conditions ont été assouplies ces dernières années.....	105
2. Les montants placés en report d'imposition ont connu une hausse significative, qui invite à s'interroger sur la finalité de l'apport-cession	110
E. LES MODALITÉS ET LE CONTRÔLE DU RECOUVREMENT DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES (TTF) PAR EUROCLEAR.....	114
1. Une taxe dont le taux a été revu mais dont l'assiette demeure limitée	114
2. Une procédure de recouvrement atypique qui pose question	117
a. Euroclear est responsable de la collecte du paiement de la TTF et des données déclaratives associées.....	117
b. Des améliorations demeurent nécessaires dans la gestion et le contrôle de la TTF...	120

ANNEXES	147
ANNEXE 1 : MESURES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2025-127 DU 14 FÉVRIER 2025 DE FINANCES POUR 2025	147
ANNEXE 2 : MESURES D'APPLICATION DES DISPOSITIONS FISCALES ADOPTÉES HORS LOIS DE FINANCES EN 2024 – LOIS PUBLIÉES EN 2024.....	175
ANNEXE 3 : MESURES D'APPLICATION DES DISPOSITIONS FISCALES ADOPTÉES HORS LOIS DE FINANCES – ORDONNANCE PUBLIÉE EN 2024.....	177

INTRODUCTION

En amont de l'examen du projet de loi de finances relatif à l'exercice suivant, le rapport d'information sur l'application de la loi fiscale (RALF) permet classiquement au rapporteur général de la commission des finances de faire un point sur la mise en œuvre des dispositions figurant dans la loi de finances précédente, sur la base de réponses du Gouvernement.

Un peu plus d'un an après le début de la dix-septième législature, le présent rapport contient en annexe un tableau synthétique retraçant les dispositions prévues par la loi de finances pour 2025 nécessitant la publication de mesures d'application. Pour chacune de ces dispositions, ce tableau indique leur objet, leur base légale, la nature du texte requis – arrêté, décret, décret en Conseil d'État – et si ces textes ont été ou non publiés « à date ».

À titre complémentaire, le présent rapport contient deux autres tableaux en annexe recensant les mesures fiscales – et leurs éventuelles mesures d'application – figurant dans huit autres lois promulguées et dans une ordonnance prise en 2024.

Le tableau suivant retrace les principaux enseignements statistiques des tableaux portant sur la publication des textes réglementaires associés aux dispositions fiscales adoptées en 2024 et 2025. Notons que la loi de finances pour 2025 ayant été promulguée avec un mois et demi de retard par rapport à la pratique habituelle, la publication des mesures réglementaires d'application est attendue avec le même décalage. Pour autant, elle porte l'essentiel des mesures fiscales significatives adoptées ces derniers mois.

STATISTIQUES SUR LES DISPOSITIONS DE LA LFI POUR 2025 ET LES DISPOSITIONS FISCALES DES TEXTES LÉGISLATIFS ADOPTÉS EN 2024

Textes adoptés contenant des dispositions fiscales	Nombre d'articles/de dispositions fiscales ⁽¹⁾	Nombre des dispositions nécessitant la publication d'un texte d'application	Nombre des textes d'application publiés au 24 septembre 2025
LFI pour 2025	197 articles	84	38
Lois simples adoptées en 2024	10 dispositions fiscales	2	0
Ordonnance adoptée en 2024	3 dispositions fiscales	0	0

En effet, parmi les dix mesures fiscales répertoriées dans les lois simples promulguées en 2024, deux mesures correspondent à l'approbation d'une convention ou d'un accord international : l'article unique de la loi n° 2024-246 du 21 mars 2024 autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de

(1) Comme le montre la consultation des tableaux, un article d'une loi ou d'une ordonnance peut contenir plusieurs dispositions fiscales.

la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales et l'article unique de la loi n° 2024-353 du 17 avril 2024 autorisant l'approbation de l'accord global dans le domaine du transport aérien entre les États membres de l'Association des nations de l'Asie du sud-est, et l'Union européenne et ses États membres.

Toujours parmi ces dix mesures fiscales figurant dans des lois simples promulguées en 2024, trois dispositions correspondent à des articles de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement. Ces dispositions, qui modifient le code général des impôts, prolongent, d'une part, le dispositif dit « Denormandie » dans l'ancien jusqu'en 2027 en l'étendant aux copropriétés les plus en difficulté et, d'autre part, le régime dérogatoire mis en place par la loi du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer. La troisième disposition déplaçonne la part de la taxe spéciale d'équipement attribuée aux établissements publics fonciers d'État consacrée au financement des opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national.

Contiennent en outre certaines dispositions fiscales significatives les lois :

– n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, dont le dispositif fiscal a pour objet de mettre en conformité des mesures de transposition relatives à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales ;

– n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire, dont le dispositif fiscal transfère à titre gratuit des biens, droits et obligations de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) à l'État et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, sans paiement de taxe ou ni de contribution ⁽¹⁾ ;

– n° 2024-494 du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille, dont le dispositif fiscal crée une procédure de demande de remise gracieuse pour les personnes séparées ou dépacées leur permettant de demander à l'administration fiscale d'être déclarées tiers à la dette et donc ne pas être redevables des impositions communes ;

– n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France, dont le dispositif fiscal assouplit les

(1) Par la suite, les articles 18 et 185 de la LFI pour 2025 ont permis de sécuriser et de répartir le produit des six taxes sur les installations nucléaires de base dans le contexte du regroupement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et de l'avancement de la procédure d'autorisation de création, en Meuse et Haute-Marne, d'un centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs (projet « Cigéo »).

conditions de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital des entreprises solidaires ;

– et n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale qui modifie notamment le régime fiscal applicable à la location meublée de tourisme ⁽¹⁾.

Ces lois simples n'appelaient pas de mesures réglementaires d'application.

En 2024, seule une ordonnance comportait des mesures fiscales et celles-ci n'appelaient pas non plus de mesures réglementaires d'application. Il s'agissait plus précisément des trois dispositions fiscales figurant dans l'ordonnance n° 2024-936 du 15 octobre 2024 relative aux marchés de crypto-actifs ; elles concernent l'extension des obligations de déclaration annuelle d'actifs numériques au moment de la déclaration de revenus ou de résultats, des « comptes d'actifs numériques » aux « portefeuilles d'actifs numériques », et des « actifs numériques » aux « crypto-actifs », ainsi que l'extension de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des plus-values réalisées par les personnes physiques domiciliées en France lors d'une cession à titre onéreux de ce type d'actifs.

• S'agissant de la loi de finances pour 2025, 84 dispositions de ses 197 articles nécessitent la publication d'au moins un texte d'application pour déterminer leurs conditions d'entrée en vigueur. 38 de ces 84 dispositions ont été accompagnées d'un tel texte – décret ou arrêté – à la date du 24 septembre 2025, soit une proportion relativement limitée, qui peut s'expliquer pour partie par l'adoption tardive de la loi de finances pour 2025.

Parmi les 46 dispositions législatives qui demeurent sans texte d'application à cette date, onze d'entre elles nécessitent une notification à la Commission européenne, afin que celle-ci rende son avis sur la conformité du dispositif avec le droit de l'Union européenne ; les décrets qui permettront leur entrée en vigueur ne pourront être publiés qu'après l'obtention de cet accord ⁽²⁾. Pour d'autres dispositions, les projets de textes donnent lieu à des consultations, notamment des collectivités territoriales. Tel est le cas des cinq décrets d'application de l'article 185 de la loi de finances pour 2025 relatif au projet Cigéo de stockage profond de déchets radioactifs dans la Meuse et la Haute-Marne. Ceux-ci doivent notamment déterminer les fractions du tarif de stockage de la taxe sur les installations nucléaires de base concourant à la gestion des substances radioactives et lister les collectivités classées dans les différentes zones bénéficiaires de son produit. Ils doivent également établir les parts au nombre desquelles est réparti le produit du tarif

(1) Notons qu'en complément, l'article 84 de la LFI pour 2025 prévoit la réintégration des amortissements admis en déduction fiscale dans l'assiette de la plus-value imposable réalisée lors de la cession de locaux ayant fait l'objet d'une location meublée dans le cadre d'une activité exercée à titre non professionnel.

(2) Il s'agit par exemple de la modification du dispositif dit IR-PME pour les investissements dans les fonds communs de placement dans l'innovation (article 12 de la loi de finances pour 2025), de dispositions relatives à la répartition des coûts du mécanisme de capacité entre les utilisateurs du système électrique (article 19 de la loi de finances pour 2025) ou encore l'instauration du crédit d'impôt au titre des dépenses d'achat de carburants d'aviation durables (article 31 de la loi de finances pour 2025).

d'accompagnement de la taxe sur les installations nucléaires de base entre les communes, les intercommunalités et les départements concernés.

Afin de ne pas se limiter au suivi de l'application de la dernière loi de finances, le rapporteur général a également souhaité obtenir des informations sur celle des lois de finances pour 2023 et 2024.

S'agissant de la loi de finances pour 2023, pour les 46 dispositions nécessitant la publication d'un texte d'application, les décrets et arrêtés ont été publiés pour 38 d'entre elles ; pour les huit dispositions restantes, ils sont désormais devenus sans objet – soit parce qu'il s'agissait de fixer une date d'entrée en vigueur avant une date limite désormais dépassée, soit parce que la disposition législative a été abrogée par la suite ou parce que la prise d'un texte réglementaire constituait une simple faculté ouverte par le législateur.

S'agissant de la loi de finances pour 2024, pour les 123 dispositions nécessitant la publication d'un texte d'application, 103 décrets et arrêtés ont été publiés ; dix textes d'application sont devenus sans objet, pour les mêmes raisons que pour la loi de finances pour 2023, et dix textes d'application sont en attente de publication ⁽¹⁾ – le délai pris étant parfois lié à l'attente d'une décision de la Commission européenne dans le cadre de la législation européenne en matière d'aides d'État.

● En complément de ces constats statistiques, le rapporteur général a souhaité relever une forme de dérive du Gouvernement au cours des deux dernières années, consistant à ne pas appliquer des dispositions législatives qui viennent d'être votées, notamment le barème du gazole non routier agricole et la réforme du régime de franchise en base de TVA.

Enfin, le RALF est traditionnellement l'occasion **d'examiner les conditions de mise en œuvre d'une sélection de dispositifs fiscaux**. Les développements suivants permettent de **faire ainsi le point sur plusieurs dispositifs fiscaux adoptés ou modifiés depuis 2023** :

- le **crédit d'impôt industrie verte**, créé par la loi de finances pour 2024 ;
- la rationalisation et le verdissement des **aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer** en loi de finances pour 2024 ;
- le **suramortissement pour les navires « propres »**, créé par la loi de finances pour 2019 et régulièrement aménagé depuis ;
- la **majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires** (THRS), élargie par la loi de finances pour 2023 ;

(1) Par exemple, le décret concernant l'affectation d'une partie de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance aux départements et au bloc communal, prévu par l'article L. 425-20 du code des impositions sur les biens et services, qui devrait être publié à l'automne.

- la possibilité pour les collectivités territoriales de **majorer les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, prévue par la loi de finances pour 2025 ;

- la hausse de la **taxe sur les billets d’avion** réalisée par la loi de finances pour 2025.

Plus largement, le RALF permet au rapporteur général de contribuer à la réflexion sur certains sujets particuliers, en l’espèce dans l’optique de l’examen du projet de loi de finances pour 2026. Il est ainsi proposé *infra* des développements sur les sujets suivants :

- le **crédit d’impôt en faveur des services à la personne**, ou CISAP, dont les modalités pourraient être réexaminées dans le contexte budgétaire actuel ;

- **l’abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites**, qui pourrait donner lieu à des évolutions ;

- l’évaluation des conditions encadrant le **pacte Dutreil** ;

- le coût et l’utilisation de l’**apport-cession** ;

- les modalités et le contrôle du **recouvrement de la taxe sur les transactions financières (TTF)** par Euroclear.

I. UNE DÉRIVE INQUIÉTANTE : LA NON-APPLICATION DE DISPOSITIONS VOTÉES PAR LE LÉGISLATEUR, NOTAMMENT POUR LES TARIFS DE GNR AGRICOLE ET LES PLAFONDS DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA

Le rapporteur général souhaite attirer l'attention sur une dérive particulièrement préoccupante, consistant, pour le Gouvernement, à ne pas appliquer des dispositions régulièrement adoptées par le législateur et promulguées. Cette pratique semble être devenue courante depuis 2024. Elle est d'autant plus inquiétante qu'elle concerne des sujets à forte portée politique.

Trois cas doivent être mentionnés :

– l'annulation, dès le début de l'année 2024, de la hausse du tarif d'accise sur le gazole non routier (GNR) agricole figurant en loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾ (A) ;

– la non-application, en 2025, de l'abaissement des plafonds de chiffre d'affaires permettant l'utilisation de la franchise en base de TVA, inscrit dans la loi de finances pour 2025 ⁽²⁾ (B) ;

– l'entrée en vigueur des plafonds d'exonération pour les transmissions agricoles, adoptés en loi de finances pour 2025 ⁽³⁾ (C).

Interrogée à ce sujet, l'administration fiscale ne semble voir aucune difficulté de principe à cette pratique, qui constitue pourtant un authentique renversement de la hiérarchie des normes, donc une négation de l'État de droit.

Le rapporteur général relève que, dans ce type de situations, il ne semble exister aucun recours effectif contre des actes réglementaires manifestement illégaux. En effet, en matière fiscale, la jurisprudence ne reconnaît l'intérêt à agir que des contribuables directement concernés ⁽⁴⁾. Or, dans le cas où un acte réglementaire est favorable à certains contribuables, la probabilité que ceux-ci contestent cet acte est fort faible. L'illégalité de l'acte n'en est pas moins patente. Certes, la jurisprudence du Conseil d'État a reconnu l'intérêt à agir de contribuables « appartenant au même « cercle d'intérêt » que les bénéficiaires d'une doctrine fiscale favorable de l'administration » ⁽⁵⁾, ainsi que l'intérêt à agir de contribuables qui seraient victimes d'une distorsion de concurrence du fait d'une décision de

(1) Article 94 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Article 32 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(3) Article 70 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(4) « L'intérêt à agir des requérants apparaît dans le contentieux fiscal plus strictement délimité que dans les autres contentieux, la recevabilité étant déterminée par la qualité de redevable de l'impôt », in *Dossier thématique du Conseil d'État « Le juge administratif et l'impôt »*, 23 janvier 2019, consultable [ici](#).

(5) Dans un arrêt du 4 mai 1990, le Conseil d'État a ainsi jugé que des psychanalystes ni docteurs en médecine ni titulaires d'un diplôme de psychologie étaient recevables à attaquer une instruction relative au régime fiscal applicable aux psychanalystes diplômés de psychologie, dès lors que les uns et les autres appartiennent au même « cercle d'intérêt » ([Conseil d'État, arrêt du 4 mai 1990, n° 55124 et 55137](#)).

l'administration fiscale ⁽¹⁾. Toutefois, cette jurisprudence requiert des conditions qui ne sont pas toujours remplies, selon les dispositions réglementaires concernées.

Le fondement juridique de cette jurisprudence relative à l'intérêt à agir des seuls contribuables directement concernés est d'ailleurs contestable. Elle ne s'applique, en effet, que pour le contribuable de l'État, mais non pour le contribuable local, dont l'intérêt à agir est entendu plus largement : par l'arrêt Casanova du 29 mars 1901, le Conseil d'État a admis, contre sa jurisprudence antérieure, que le contribuable d'une commune peut, en cette seule qualité, attaquer une décision ayant « *pour objet l'inscription d'une dépense au budget* » de cette collectivité ⁽²⁾. Cette solution a été étendue aux autres catégories de contribuables locaux : contribuable départemental en 1911, (ancien) contribuable colonial en 1932 et contribuable régional en 1994 ⁽³⁾. Ces contribuables se sont ainsi vu reconnaître la possibilité d'attaquer les décisions entraînant des dépenses à la charge de la collectivité et augmentant, par voie de conséquence, leurs obligations fiscales.

À l'inverse, les requérants qui demandent, en qualité de contribuables de l'État, l'annulation de décisions provoquant des dépenses à la charge de l'État, et donc augmentant le montant des impôts nationaux, ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité à se pourvoir contre ces décisions. Cette solution a été souvent réaffirmée ⁽⁴⁾. Par exemple, en 1988, le Conseil d'État a rappelé « *que la seule qualité de contribuable de l'État ne confère pas un intérêt à attaquer une décision entraînant des dépenses budgétaires* » ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

Il est permis de s'interroger sur le bien-fondé de cette jurisprudence ⁽⁷⁾, en particulier dans un contexte où le rétablissement des finances publiques devrait constituer une suprême nécessité pour l'ensemble des pouvoirs constitués. Si l'on peut comprendre que la nécessité de ne pas engorger les prétoires justifie qu'un intérêt à agir ne soit pas reconnu à l'ensemble des contribuables, il paraît dommageable que cet intérêt ne soit pas reconnu au moins aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(1) Le Conseil d'État a jugé par un arrêt du 8 août 1990 (n° 6838) qu'un établissement public exerçant des activités dans le domaine de la formation professionnelle continue et, à ce titre, exonéré de TVA en vertu des dispositions législatives en vigueur, justifiait d'un intérêt suffisant à demander l'annulation d'une instruction accordant illégalement cette exonération à des organismes privés à raison des mêmes activités.

(2) C.E., 29 mars 1901, Casanova, Rec. 332.

(3) Pour le contribuable départemental : C.E., 27 janvier 1911, Richemond ; pour le contribuable colonial : 24 juin 1932, Galandou Diouf ; et pour le contribuable régional : 25 avril 1994, Mme Aguila.

(4) Par exemple, C.E., 19 février 1930, Sieur Dufour.

(5) C.E., 23 novembre 1988, Dumont.

(6) Sur ces développements, voir « L'intérêt à agir en qualité de contribuable de l'État : plaidoyer pour une nouvelle avancée jurisprudentielle », M. Xavier Cabannes, *Les Petites Affiches* n° 149, p. 4, 26 juillet 2002.

(7) Au demeurant, en 1901, le professeur Maurice Hauriou s'interrogeait déjà sur la possibilité d'étendre la solution de l'arrêt Casanova aux autres contribuables locaux mais aussi aux contribuables de l'État « contre certaines décisions des ministres », note sous l'arrêt du Conseil d'État Casanova du 29 mars 1901, p. 76.

Au demeurant, des parlementaires se sont, à plusieurs reprises, saisis de ce sujet, par le dépôt de propositions de loi ⁽¹⁾, mais aussi par des recours devant la juridiction administrative, non sans succès pour ces derniers ⁽²⁾. Il n'en demeure pas moins qu'aucune de ces propositions de loi n'a abouti et que ces recours n'ont pas conduit à la reconnaissance d'un intérêt à agir des parlementaires ⁽³⁾ en tant que tels ⁽⁴⁾ contre des actes administratifs illégaux, notamment en matière fiscale.

En tout état de cause, il n'est pas exclu que la pratique consistant, pour un ministre, à ordonner par un acte réglementaire que ne soit pas perçue, ou que soit perçue incomplètement, une recette prévue par le législateur, soit passible des sanctions prévues par l'article 432-10 du code pénal, qui punit de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires ⁽⁵⁾.

A. LA NON-APPLICATION DE LA HAUSSE DE L'ACCISE SUR LE GAZOLE NON ROUTIER (GNR) AGRICOLE EN 2024

Le premier exemple d'une décision de l'exécutif revenant directement sur une disposition législative récente est offert par la suspension, par le Gouvernement, de la hausse de l'accise sur le GNR agricole votée en loi de finances pour 2024, à l'initiative du Gouvernement lui-même.

1. Le tarif réduit d'accise sur le GNR

L'expression « *gazole non routier* » désigne le gazole utilisé pour le fonctionnement de moteurs qui ne servent pas à la propulsion de véhicules sur

(1) [*Proposition*](#) de loi n° 3579 de M. Morel-A-L'Huissier tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir, déposée le 22 juin 2011.

[*Proposition*](#) de loi n° 696 tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir, déposée le 16 juin 2021.

[*Proposition*](#) de loi n° 756 de M. Jérémie Iordanoff, relative à l'intérêt à agir des parlementaires, déposée le 19 décembre 2024.

(2) Le Conseil d'État a ainsi accepté qu'un membre de la commission des Finances de l'Assemblée nationale puisse contester des décrets d'avance (CE, 26 août 2016, MM. de Courson et Vigier, n° 401472).

(3) Le Conseil d'État refuse de reconnaître aux parlementaires un intérêt à agir en cette seule qualité CE, ass., 24 nov. 1978, Schwartz ; 24 oct. 2004, M. Sueur et autres ; 1^{er} juin 2016, M. Mamère, n° 389095).

(4) Les parlementaires ont bien sûr accès au prétoire à d'autres titres que celui de parlementaires, par exemple en tant qu'électeurs (CE, ass., 19 oct. 1962, Brocas) ; qu'actionnaires d'une société (CE, 27 sept. 2006, M. Bayrou) ; en tant que consommateurs de produits pétroliers (CE, 14 mars 2003, M. Migaud, n° 251935) ou encore d'usagers du service public de l'audiovisuel (CE, 11 févr. 2010, Mme Borvo, n° 324233).

Sur l'intérêt à agir des parlementaires, voir Droit parlementaire, Pierre Avril, Jean Gicquel, Jean-Éric Gicquel, 6^{ème} édition, n° 91 et 92.

(5) Cette disposition trouve son origine dans l'article 14 du code pénal de 1791, qui prévoyait : « Tout fonctionnaire ou officier public, toute personne commise à la perception des droits et contributions publiques, qui sera convaincu d'avoir commis par lui ou par ses préposés, le crime de concussion, sera puni de la peine de six années de fers ».

route ⁽¹⁾. Ses principaux utilisateurs sont les secteurs agricole, industriel et des travaux publics, mais aussi les bateaux de plaisance et de navigation intérieure.

Le GNR est identique au gazole ordinaire mais, parce qu'il bénéficie d'un avantage fiscal, il est distribué par un réseau spécifique et est coloré en rouge écarlate.

Un tarif réduit de taxe sur les carburants a été mis en place pour le GNR en 1966 ⁽²⁾ afin d'aider à la mécanisation de certains secteurs de l'économie, notamment l'agriculture, le **bâtiment et les travaux publics** (BTP) et le transport ferroviaire.

Ce tarif avantageux a été maintenu et constitue aujourd'hui une aide à la compétitivité des secteurs concernés.

Il se traduit par un tarif d'accise ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ spécifique, nettement inférieur au tarif normal. Ce tarif s'élevait, jusqu'au 1^{er} janvier 2024, à 24,81 euros par mégawattheure ⁽⁵⁾ contre 59,40 euros par mégawattheure pour le tarif normal du gazole ⁽⁶⁾.

Le secteur agricole bénéficie, au sein de ce dispositif, d'un tarif encore inférieur, égal à 3,86 euros par mégawattheure ⁽⁷⁾. Jusqu'au 1^{er} juillet 2024, la

(1) Plus précisément, il s'agit, selon les termes de l'article L. 312-35 du code des impositions sur les biens et services, des « gazoles consommés pour les besoins des moteurs qui réalisent des travaux statiques aux fins de la réalisation d'activités économiques et des moteurs de propulsion des engins qui ne circulent pas habituellement sur les voies ouvertes à la circulation publique ».

(2) Loi n° 66-923 du 14 décembre 1966 portant modification de diverses dispositions du code des douanes.

(3) L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2022, par l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne, a créé un nouveau code législatif fiscal, dénommé code des impositions sur les biens et services (CIBS), destiné à regrouper, à terme, l'ensemble des impositions frappant les biens, les services et les transactions.

Pour l'heure, outre des règles générales communes à ces impositions et relatives, notamment, à l'exigibilité, à la constatation et au paiement de celles-ci, ce code contient les dispositions afférentes aux accises frappant les énergies, les alcools et les tabacs ainsi qu'aux taxes pesant sur les transports et les activités industrielles et artisanales.

Les taxes sur les transports concernent les déplacements routiers (taxe sur l'immatriculation des véhicules, taxe annuelle sur les émissions de CO₂ des véhicules de tourisme, taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises), le transport aérien (taxe sur le transport aérien de passagers, taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires) et les navigations (taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel, taxe sur le permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur).

(4) Il résulte de la recodification opérée par l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 précitée que la taxe qui pèse sur la vente de gazole, à savoir la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), a disparu sous cette appellation. Elle fait désormais partie de l'accise sur les énergies, et peut être désignée par les termes « fraction de l'accise sur les énergies perçue sur les produits énergétiques ».

Les dispositions relatives à la TICPE, qui étaient contenues aux articles 265 et suivants du code des douanes, figurent désormais au chapitre II du titre I^{er} du livre III de la partie législative du CIBS, soit aux articles L. 312-1 à L. 312-107 de ce code.

(5) Soit 24,81 euros par hectolitre, ou encore 24,81 centimes d'euro par litre.

(6) Article L. 312-35 du code des impositions sur les biens et services.

(7) Ce tarif réduit est prévu par les articles L. 312-60 et L. 312-61 du même code.

différence entre le tarif réduit du GNR et ce tarif spécifique au secteur agricole était obtenue par le remboursement des consommateurs après l'achat.

2. Une fin plusieurs fois reportée

La fin du tarif réduit d'accise pour le GNR a été plusieurs fois programmée et reportée :

- elle avait été initialement proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾, avant d'être différée ;

- la loi de finances pour 2020 ⁽²⁾ avait prévu sa suppression progressive en trois étapes entre le 1^{er} juillet 2020 et le 1^{er} janvier 2022. Toutefois, les tarifs réduits devaient demeurer applicables pour les usages agricoles, les opérations de damage et de déneigement des routes de montagne, le transport ferroviaire, les segments des industries extractives fortement exposés à la concurrence internationale, la manutention portuaire ;

- la troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽³⁾ a reporté cette hausse au 1^{er} juillet 2021, en raison de la crise sanitaire, et prévu l'abandon de son caractère progressif ;

- la première loi de finances rectificative pour 2021 ⁽⁴⁾ a, à nouveau, reporté cette suppression au 1^{er} janvier 2023 ;

- la première loi de finances rectificative pour 2022 ⁽⁵⁾ a, à nouveau, reporté cette suppression au 1^{er} janvier 2024 ;

- la loi de finances pour 2024 ⁽⁶⁾ a prévu une trajectoire d'augmentation de 5,99 euros / MWh par an, à compter du 1^{er} janvier 2024 et jusqu'à la suppression de ce tarif réduit le 1^{er} janvier 2030. Le tarif réduit spécifique au secteur agricole devait faire l'objet d'une trajectoire d'augmentation de 2,85 euros / MWh par an sur la même période, jusqu'à ce que le tarif de 23,81 euros / MWh soit atteint. Il faut noter que cette disposition figurait dans le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement.

(1) Article 19 du projet de loi de finances pour 2019, texte n° 1255, déposé le 24 septembre 2018.

(2) Article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(3) Article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(4) Article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(5) Article 22 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(6) Article 94 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

3. La suspension de la hausse pour le secteur agricole décidée par le Gouvernement

Le 26 janvier 2024, le Premier ministre Gabriel Attal a annoncé l'abandon de la hausse du tarif réduit d'accise sur le GNR agricole qui avait été engagée à compter du 1^{er} janvier 2024.

Les effets de cette hausse ont été neutralisés par la voie réglementaire dès le début de l'année 2024, à travers deux mesures :

– une aide à la trésorerie, à travers le versement d'une avance représentant 50 % du remboursement dû au titre des consommations de GNR effectuées en 2023. Cette avance, qui représente un montant de 215 millions d'euros, a été versée en février 2024 ⁽¹⁾ ;

– la fin du système de remboursement, considéré comme trop complexe, au profit d'une « *déduction fiscale en bas de facture* », soit dès l'achat, dont la mise en place est intervenue le 1^{er} juillet 2024 ⁽²⁾.

Cette neutralisation a enfin été validée par la loi de finances pour 2025 ⁽³⁾, qui a entériné rétroactivement la suppression de la hausse du tarif sur le GNR agricole initialement prévue en 2024, et confirmé la suppression de la hausse attendue au 1^{er} janvier 2025. En revanche, la trajectoire de hausse prévue pour les secteurs autres que le secteur agricole n'a pas été modifiée.

Si l'on reprend les chiffres avancés par l'évaluation préalable annexée au PLF pour 2025, **pendant toute l'année 2024, et même au-delà puisque la loi de finances pour 2025 n'a été promulguée que le 14 février 2025, une mesure fiscale contraire à une disposition législative récente aura donc été appliquée, représentant un coût d'au moins 160 millions d'euros.**

B. LA NON-APPLICATION, EN 2025, DE L'ABAISSMENT DES PLAFONDS DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA

L'année 2025 offre un nouvel exemple de suspension, par le Gouvernement, d'une mesure adoptée en loi de finances à l'initiative du Gouvernement lui-même. En effet, le Gouvernement a décidé, en dépit de la décision du législateur, de ne pas appliquer l'abaissement des plafonds de chiffre d'affaires permettant de bénéficier du régime de franchise en base de TVA figurant en loi de finances pour 2025.

(1) [Décret](#) n° 2024-76 du 2 février 2024 prévoyant une avance sur le remboursement partiel d'accise sur les produits énergétiques utilisés pour la réalisation de travaux agricoles ou forestiers.

(2) [Décret](#) n° 2024-599 du 26 juin 2024 relatif à l'autorisation préalable des établissements des distributeurs de gazole non routier consommé pour les besoins des travaux agricoles ou forestiers et [décret](#) n° 2024-605 du 26 juin 2024 relatif au régime fiscal du gazole non routier.

(3) Article 72 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

1. Les régimes d'imposition à la TVA

Il existe trois régimes d'imposition à la TVA :

- le régime réel normal ;
- le régime simplifié ;
- le régime de la franchise en base.

● Le régime réel normal s'applique de droit aux entreprises qui ne sont soumises ni au régime de la franchise, ni au régime réel simplifié de déclaration de TVA. Ces entreprises sont tenues de souscrire chaque mois une déclaration de TVA indiquant, pour le mois précédent, le montant total des opérations réalisées et le détail des opérations taxables. Le paiement de l'impôt intervient au moment de la souscription de la déclaration. Les entreprises qui, de droit, relèvent de la franchise ou du régime simplifié peuvent également opter pour ce régime.

● Le régime simplifié d'imposition (RSI), prévu aux articles L. 162-1 et suivants du code des impositions sur les biens et services, consiste en un allègement des obligations déclaratives et de paiement. Les entreprises relevant du régime simplifié n'ont à souscrire qu'une seule déclaration de TVA par an. Le paiement, également simplifié, s'effectue à travers deux acomptes semestriels, qui font l'objet d'une régularisation lors de la déclaration annuelle.

Ce régime s'applique de plein droit aux entreprises qui remplissent les conditions suivantes :

- elles ne bénéficient pas de la franchise en base de TVA ;
- leur chiffre d'affaires de l'année civile précédente n'excède pas 840 000 euros pour les activités de vente de biens corporels, de restauration ou de mise à disposition de logement, ni 254 000 euros pour les autres activités ;
- leur TVA exigible au titre de l'année civile précédente n'excède pas 15 000 euros.

● Le régime de la franchise en base, prévu à l'article 293 B du code général des impôts, permet aux assujettis à la TVA établis en France d'être dispensés de la déclaration et du paiement de la TVA lorsqu'ils n'ont pas réalisé un chiffre d'affaires défini.

L'avantage consistant à ne pas déclarer ni payer la TVA a pour corollaire l'impossibilité de déduire la TVA d'amont. La franchise a, ainsi, les mêmes effets qu'une exonération de TVA.

● Dans le droit en vigueur avant la loi de finances pour 2025, les plafonds de chiffre d'affaires fixés pour le bénéfice de la franchise étaient les suivants :

– un chiffre d'affaires de 85 000 euros l'année civile précédente et de 93 500 euros l'année en cours ;

– s'agissant de prestations de services, hors ventes à consommer sur place et prestations d'hébergement, un chiffre d'affaires de 37 500 euros l'année civile précédente et de 41 250 euros l'année civile en cours.

Ces plafonds sont repris dans le tableau suivant.

PLAFONDS DE CHIFFRES D'AFFAIRES POUR L'APPLICATION DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA (CAS GÉNÉRAL)

(en euros)

Année d'évaluation	Chiffre d'affaires national total	Chiffre d'affaires national afférent aux prestations de services autres que les ventes à consommer sur place et les prestations d'hébergement
Année civile précédente	85 000	37 500
Année en cours	93 500	41 250

Source : article 293 B du CGI en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Une tolérance de 10 % était ainsi prévue, afin de permettre à une entreprise qui connaîtrait ponctuellement une activité légèrement accrue lors d'une année civile de continuer à bénéficier de la franchise.

Lorsque l'un des plafonds de chiffre d'affaires pour les opérations de l'année en cours est dépassé, la franchise cesse de s'appliquer pour les opérations intervenant à compter de la date de dépassement.

Ces plafonds sont issus de la loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾, qui avait prévu, à compter du 1^{er} janvier 2025, une réforme de la franchise de TVA afin de transposer la directive (UE) 2020/285 du 18 février 2020 relative au système commun de TVA ⁽²⁾.

Cette loi avait abaissé le plafond de la franchise, qui était auparavant fixé à 91 900 euros, à 85 000 euros, maximum autorisé par la directive, et légèrement relevé le plafond applicable aux prestations de services, hors ventes à consommer sur place et prestations d'hébergement, auparavant fixé à 36 800 euros, en le portant à 37 500 euros.

(1) [Article 82](#) de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) [Directive](#) (UE) 2020/285 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises et le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne la coopération administrative et l'échange d'informations aux fins du contrôle de l'application correcte du régime particulier des petites entreprises.

Elle avait également ouvert la franchise aux assujettis établis dans un État membre de l'UE autre que la France pour leurs livraisons de biens et leurs prestations de services réalisées en France lorsque leur chiffre d'affaires sur le territoire de l'UE n'excédait pas 100 000 euros lors de l'année précédente et de l'année en cours.

2. La réforme de la loi de finances pour 2025 : un net abaissement des plafonds de la franchise de TVA

a. Contenu de la réforme

Cette réforme, qui figure à l'article 32 de la LFI pour 2025 ⁽¹⁾, a abaissé fortement les plafonds de chiffre d'affaires du régime de franchise en base de TVA, prévu à l'article 293 B du CGI et supprimé, au bénéfice d'un plafond unique, la distinction entre chiffre d'affaires national total et chiffre d'affaires national afférent aux prestations de services. Les plafonds du régime de franchise en base de TVA sont devenus les suivants :

PLAFONDS DE CHIFFRES D'AFFAIRES PRÉVUS POUR L'APPLICATION DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA À COMPTER DU 1^{ER} MARS 2025

(en euros)

Année d'évaluation	Chiffre d'affaires national total
Année civile précédente	25 000
Année en cours	27 500

Source : article 293 B du CGI.

Ces modifications, entrées en vigueur le 1^{er} mars 2025, poursuivaient, selon le Gouvernement, les objectifs suivants :

- simplifier le régime de la franchise en base de TVA ;
- mettre fin aux distorsions de concurrence induites par ces plafonds au sein du segment des petites et moyennes entreprises, entre celles qui y recourent et celles qui n'y recourent pas, distorsions qui favorisent le recours en masse à la sous-traitance par de grands acteurs ;
- prévenir l'aggravation de ces distorsions qui pourrait résulter de l'ouverture, à compter de 2025, de la franchise aux entreprises établies dans d'autres États membres de l'UE au motif que, compte tenu de leurs faibles niveaux de franchise locaux, celles-ci pourront venir concurrencer les entreprises nationales sans supporter la TVA ;
- accroître les recettes fiscales, d'un montant estimé de 780 millions d'euros par an, en année pleine.

(1) [Article 32](#) de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

b. Circonstances d'adoption

Cette réforme a été proposée par le Gouvernement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 en séance publique au Sénat, sans avoir été préalablement débattue à l'Assemblée nationale.

En première délibération, le Sénat a rejeté cette proposition⁽¹⁾. Le Gouvernement a, toutefois, soumis à nouveau cette proposition au vote des sénateurs au cours d'une seconde délibération ; l'amendement⁽²⁾ à cette fois été adopté.

La commission mixte paritaire réunie sur le PLF pour 2025 n'a ensuite pas modifié ces dispositions et a fixé leur entrée en vigueur au 1^{er} mars 2025.

3. La suspension de la réforme

a. Première suspension : jusqu'au 30 avril 2025

Le 6 février 2025, avant même que la loi de finances soit promulguée, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, M. Éric Lombard, a annoncé la suspension de la réforme et l'ouverture d'une concertation avec les parties prenantes conduite par la ministre déléguée chargée du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises et de l'économie sociale et solidaire, Mme Véronique Louwagie.

Cette concertation, qui a réuni environ cinquante acteurs et s'est tenue jusqu'au 28 février 2025, n'a pas débouché sur un consensus⁽³⁾. À son issue, le Gouvernement a décidé de suspendre la réforme prévue en LFI 2025 jusqu'au 1^{er} juin 2025.

Cette suspension a été inscrite dans un rescrit⁽⁴⁾ publié par l'administration fiscale le 3 mars 2025, qui a précisé que « *la sortie de la franchise en 2025 en cas de dépassement des seuils issus de l'article 32 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, c'est-à-dire l'obligation de collecter la TVA et la faculté de la déduire, interviendr[ait] pour les opérations effectuées à compter du 1^{er} juin 2025* »⁽⁵⁾.

(1) Amendement [n° I-2233 rect.](#)

(2) Amendement [n° A-19.](#)

(3) [Interview](#) du 3 mars 2025 de Mme Véronique Louwagie, ministre déléguée chargée du commerce, de l'artisanat, des PME et de l'économie sociale et solidaire, à RMC INFO.

(4) [BOI-RES-TVA-000198.](#)

(5) Ce rescrit précisait qu'il existait trois situations dans lesquelles la date de sortie de la franchise en 2025 interviendrait à une autre date :

- pour les assujettis dont le chiffre d'affaires national en 2024 était inférieur à 25 000 euros, la sortie de la franchise interviendrait à la date à laquelle leur chiffre d'affaires national 2025 excéderait 27 500 euros lorsque cette dernière est postérieure au 1^{er} juin 2025. Si ce seuil n'était pas atteint en 2025, la sortie de la franchise interviendrait le 1^{er} janvier 2026 ;
- pour les assujettis dont le chiffre d'affaires réalisé en année 2025 excédait, entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2025, l'un des seuils de tolérance en vigueur le 28 février 2025, soit 93 500 euros et 41 250 euros, sous réserve des seuils spécifiques précités pour les avocats, les auteurs d'œuvres de l'esprit et les artistes-interprètes, la sortie de la franchise interviendrait dès le jour du dépassement du seuil ;
- pour les assujettis renonçant spontanément à la franchise en base, dans les conditions de droit commun.

b. L'amendement du Gouvernement au projet de loi « Simplification »

Le Gouvernement a déposé, le 4 avril 2025, un amendement ⁽¹⁾ au projet de loi de simplification de la vie économique en vue de son examen en séance publique à l'Assemblée nationale. Il prévoyait l'instauration, à compter du 1^{er} juillet 2025, de deux plafonds pour le régime de franchise en base :

– le premier, applicable à toutes les activités à l'exception des prestations de services de travaux immobiliers, et fixé à 37 500 euros l'année civile précédente et à 41 250 euros pour l'année civile en cours ;

– le second, spécifique aux prestations de services de travaux immobiliers, qui demeurerait celui prévu en loi de finances pour 2025 pour l'ensemble des activités, à savoir 25 000 euros pour l'année civile précédente et 27 500 euros pour l'année civile en cours.

Cet amendement prévoyait, de plus, la validation rétroactive du report des dispositions de la loi de finances pour 2025 qui devaient s'appliquer à compter du 1^{er} mars 2025.

Cet amendement a été déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution, en tant que « cavalier législatif », et n'a donc pas été examiné.

c. Seconde suspension : jusqu'à la fin 2025

Le 30 avril 2025, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a annoncé la prolongation de la suspension de cette réforme et la poursuite du débat « *dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2026* », et indiqué que le Gouvernement proposerait « *une réforme plus équilibrée en tenant compte des situations de forte concurrence, notamment dans le bâtiment, avec un seuil d'exonération de la TVA ramené à 25 000 euros de chiffre d'affaires annuel dans ce secteur, un nombre de seuils réduit et un seuil unique au juste niveau, conformément à l'amendement proposé par le Gouvernement sur le projet de loi simplification* » ⁽²⁾.

Cette nouvelle suspension a été inscrite dans un rescrit ⁽³⁾ publié le 28 mai 2025, qui a prévu que « *l'entrée en vigueur de [l'] abaissement des seuils est suspendue jusqu'au 31 décembre 2025* ».

Le manque à gagner pour l'État serait cette fois de 650 millions d'euros.

Un simple rescrit de l'administration fiscale, publié avant même la promulgation de la loi, aura donc suffi à suspendre l'application d'une réforme fiscale régulièrement votée par le Parlement.

(1) Amendement n° 2527.

(2) [Compte rendu](#) de la première séance du 30 avril 2025 de l'Assemblée nationale.

(3) [BOI-RES-TVA-000198](#).

Comme pour le GNR agricole, des dispositions réglementaires ont contredit les mesures fiscales adoptées quelques semaines avant par le Parlement, pour mettre en adéquation les normes s'appliquant aux contribuables avec un engagement du ministre.

Dans ces deux cas, il ne s'agit nullement de l'interprétation constructive d'une disposition législative ambiguë, mais bien de la définition de barèmes alternatifs – certes dans un sens favorable aux contribuables – à ceux fixés par la loi fiscale, et applicable pendant treize mois pour le GNR agricole et au moins dix mois pour le régime de franchise en base de TVA.

C. L'APPLICATION ANTICIPÉE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2025 EN MATIÈRE DE TRANSMISSIONS AGRICOLES

● L'article 70 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a modifié l'article 793 *bis* du code général des impôts (CGI), qui fixe les conditions encadrant le bénéfice de l'exonération partielle – à hauteur de 75 % – de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) prévue par l'article 793 du CGI pour les transmissions de biens ruraux donnés à bail rural de long terme ⁽¹⁾.

Le bénéfice de l'exonération partielle prévue au 4° du 1 et au 3° du 2 de l'article 793 du CGI est ainsi soumis à **plusieurs conditions**, et en premier lieu, **une condition de conservation du bien par le donataire, héritier ou légataire durant au moins cinq ans à compter de la transmission**.

Le deuxième alinéa de l'article 793 *bis* du CGI prévoyait, avant sa modification par la LFI pour 2025, que l'exonération partielle passait de 75 à 50 % de la valeur des biens transmis au-delà du seuil de 300 000 euros. Cette limite avait été portée par la loi de finances initiale pour 2023 à 500 000 euros, sous condition d'allongement de la durée de conservation à dix ans et pour les successions ouvertes et les donations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2023.

Pour la transmission d'un bien d'une valeur supérieure à 300 000 euros, le bénéficiaire devait ainsi choisir entre :

– le régime prévu au deuxième alinéa de l'article 793 *bis* du CGI, soit une exonération de 75 % jusqu'à 300 000 euros puis 50 % au-delà, s'il conserve le bien pendant cinq ans ;

– le régime prévu au troisième alinéa de l'article 793 *bis* du CGI, soit une exonération de 75 % jusqu'à 500 000 euros puis 50 % au-delà, s'il conserve le bien pendant dix ans.

(1) Aux termes du 4° du 1 et au 3° du 2 de l'article 793 du CGI, il s'agit plus précisément des « parts des groupements fonciers agricoles et celles des groupements agricoles fonciers, créés conformément à la loi n° 62-933 du 8 août 1962 et répondant aux diverses caractéristiques des articles L. 322-1 à L. 322-21 et L. 322-23 du code rural et de la pêche maritime » et « biens donnés à bail dans les conditions prévues aux articles L. 416-1 à L. 416-6, L. 416-8 et L. 416-9 ainsi qu'aux articles L. 418-1 à L. 418-5 du code rural et de la pêche maritime ».

L'article 793 *bis* du CGI prévoit que **l'exonération ne s'applique pas lorsque le bail a été consenti depuis moins de deux ans au donataire de la transmission, à son conjoint, à un de leurs descendants ou à une société contrôlée par une ou plusieurs de ces personnes**. Cette condition ne vaut que pour les transmissions par donation et ne s'applique pas aux transmissions par décès ⁽¹⁾.

● L'article 19 du projet de loi de finances pour 2025 prévoyait initialement une modification de l'article 793 *bis* du CGI afin de porter à 600 000 euros – soit une hausse de 100 000 euros – le seuil d'exonération partielle de DMTG appliqué en cas de transmission de biens donnés à bail à long terme, de biens donnés à bail cessible hors du cadre familial ou de parts de groupements fonciers agricoles (GFA) pour la part de leur valeur correspondant aux biens grevés d'un bail à long terme ou d'un bail cessible lorsque le bail en question a été conclu avec un jeune agriculteur et que l'engagement de conservation est pris pour dix ans. **Il prévoyait une entrée en vigueur de ce rehaussement aux transmissions pour lesquelles le bail a été conclu à compter du 1^{er} janvier 2025.**

Lors de l'examen du PLF en première lecture, le Sénat a adopté un amendement déposé par M. Patriat et des membres du groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants ⁽²⁾ poursuivant deux objectifs :

– **porter à 600 000 euros le seuil au-delà duquel l'exonération partielle de DMTG est ramenée à 50 %** lors de la transmission de biens ruraux donnés à bail à long terme, de biens donnés à bail cessible en dehors du cadre familial et des parts de GFA correspondant à de tels biens, **en maintenant pour bénéficier de cette exonération un engagement de conservation de cinq ans du bien transmis et sans limiter ce rehaussement aux biens loués à un jeune agriculteur ;**

– **porter le plafond au-delà duquel l'exonération est ramenée de 75 à 50 % de 500 000 euros à 20 millions d'euros à condition que le bien transmis soit conservé au moins quinze ans.**

Lors de la commission mixte paritaire convoquée le 30 janvier 2025, le texte adopté par le Sénat a été partiellement modifié. Le plafond de 20 millions d'euros au-delà duquel l'exonération est ramenée de 75 à 50 % a été conservé, à condition toutefois que le bien transmis soit conservé au moins dix-huit ans.

Or, une erreur matérielle de coordination a conduit à limiter le bénéfice des seuils rehaussés aux seules transmissions pour lesquelles le bail a été conclu à compter du 1^{er} janvier 2025, contrairement à la volonté du législateur ; les transmissions portant sur des baux conclus avant le 1^{er} janvier 2025 se trouvant ainsi soumises aux seuils antérieurs. Dans un communiqué publié le 1^{er} avril 2025, les

(1) *Le Bofip précise que* « la computation du délai de deux ans s'effectue à compter de la date à laquelle le bail a acquis date certaine (date de l'acte s'il s'agit d'un acte authentique ou date de l'enregistrement en cas d'acte sous seing privé présenté à la formalité). C'est cette date qu'il convient de prendre en compte, au jour de la donation, pour apprécier si la condition de durée minimum est remplie. » *BOI-ENR-DMTG-10-20-30-20*.

(2) [*Amendement n° I-1304 rect. ter.*](#)

ministres de l'agriculture et des comptes publics ont annoncé l'application du dispositif adopté à l'article 70 de la LFI pour 2025 « *à toutes les transmissions à titre gratuit intervenant, à compter du 15 février 2025, y compris lorsque le bail a été conclu avant le 1^{er} janvier 2025* ⁽¹⁾ ». Une traduction législative dans le prochain PLF a également été annoncée.

Si, à nouveau, l'administration fiscale a été conduite à contredire dans son interprétation des dispositions législatives venant d'être adoptées c'est, en l'espèce, afin de remédier à une erreur matérielle du législateur et ainsi permettre la bonne application du dispositif qu'il a voté.

L'impact sur les ordonnateurs et les comptables publics

Conformément à l'ordonnance du 23 mars 2022, qui a instauré un régime de responsabilité des gestionnaires communs aux ordonnateurs ⁽²⁾ et aux comptables publics ⁽³⁾, l'infraction générique prévue par la loi repose sur deux conditions : l'existence d'une faute grave et la matérialisation d'un préjudice financier significatif, apprécié au regard du budget effectivement sous la responsabilité du justiciable. Les infractions concernent les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses et à la gestion des biens, la faute de gestion applicable aux organismes à caractère industriel et commercial, l'avantage injustifié procuré à autrui, la gestion de fait pour toute personne. Trois fautes spécifiques ont également été maintenues par la réforme : absence de production des comptes, engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire, défaut de qualité d'ordonnateur. Une juridiction unifiée composée de membres de la Cour des comptes et de magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes est chargée de la répression des fautes en première instance. Les sanctions en cas d'infraction sont plafonnées à un montant maximal de six mois de rémunération.

Les exemples ici exposés correspondent à des situations de non prélèvement d'un impôt prévu par la loi, soit des cas visés par l'article 432-10 du code pénal, où une « *personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public* » accorde « *sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires* ». Néanmoins, selon l'article L. 131-5 du code des juridictions financières, « *le justiciable qui agit conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction. La responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue, dans ce cas, à la sienne. Ces dispositions ne sont pas applicables dans le cas où l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ».

(1) <https://agriculture.gouv.fr/loi-de-finances-2025-application-anticipee-des-dispositions-en-matiere-de-provision-pour-vaches>.

(2) Conformément à l'article 10 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, « les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ».

(3) Les comptables publics sont des agents de droit public ayant la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique.

II. MISE EN ŒUVRE DE PLUSIEURS DISPOSITIFS FISCAUX ADOPTÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT INDUSTRIE VERTE, CRÉÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2024

1. Le crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte s'inscrit dans un dispositif temporaire institué à l'échelle de l'Union européenne

Le crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte (C3IV) a été créé par l'article 35 de la loi de finances pour 2024. Il est codifié à l'article 244 *quater* I du code général des impôts (CGI).

Le C3IV est la traduction nationale des dispositions de « l'encadrement temporaire de crise et de transition », adopté par la Commission européenne le 9 mars 2023. Cet encadrement comporte un certain nombre de dérogations en matière d'aides d'État ⁽¹⁾, afin de permettre aux États membres d'apporter un soutien ponctuel à leur économie dans le contexte du conflit ukrainien et de la forte volatilité du prix du gaz. Ce cadre constitue également une réponse au soutien important apporté par d'autres pays aux énergies décarbonées, notamment à la suite de la promulgation aux États-Unis de l'*Inflation reduction act* en août 2022.

L'article 244 *quater* I du CGI prévoit ainsi que les entreprises industrielles et commerciales imposées d'après leur bénéfice réel peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses d'investissement qu'elles engagent pour leurs activités contribuant à la production de batteries, de panneaux solaires, d'éoliennes ou de pompes à chaleur.

Pour être éligibles, les entreprises doivent obtenir un agrément délivré par le ministre du budget au titre de leur plan d'investissement et répondre à un certain nombre de conditions fixées par la loi, parmi lesquelles :

- ne pas avoir procédé, au cours des deux exercices précédant le dépôt de la demande d'agrément, à un transfert depuis un autre pays de l'Union européenne ou de l'espace économique européen vers le territoire national d'activités identiques ou similaires à celles pouvant bénéficier du crédit d'impôt ;

- ne pas procéder, au cours des cinq exercices suivant l'exercice de mise en service des investissements ayant bénéficié du crédit d'impôt, à leur transfert hors du territoire national.

(1) Le point 2.8 de cet encadrement autorise notamment le déploiement d'aides d'État en faveur des investissements productifs relevant de six filières industrielles du secteur des énergies renouvelables. Sont concernées les filières de production des batteries, des panneaux solaires, des éoliennes, des pompes à chaleur, des électrolyseurs et des équipements pour le piégeage, l'utilisation et le stockage du dioxyde de carbone.

L'assiette du crédit d'impôt est constituée par les dépenses engagées pour la constitution d'actifs tant corporels qu'incorporels :

- les bâtiments, installations, équipements, machines et terrains d'assise ;
- les autorisations d'occupation temporaire du domaine public ;
- sous certaines conditions, les droits de brevets ou licences, les savoir faire ou les autres droits de propriété intellectuelle.

Le taux du crédit d'impôt s'élève à 20 % et son montant est plafonné à 150 millions d'euros par entreprise ⁽¹⁾. Ce taux et ce plafond sont toutefois majorés en fonction du lieu de réalisation des investissements et de la taille de l'entreprise.

PLAFOND ET TAUX DU CRÉDIT D'IMPÔT AU TITRE DES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE L'INDUSTRIE VERTE

	Plafond et taux normaux	Zones c*	Zones a*
Plafond du crédit d'impôt par entreprise	150 millions d'euros	200 millions d'euros	350 millions d'euros
Grandes entreprises	20 %	25 %	40 %
Moyennes entreprises	30 %	35 %	50 %
Petites entreprises	40 %	45 %	60 %

* En droit national, les zones dites *c* et *a* sont respectivement définies aux annexes 1 et 2 au décret n° 2022-968 du 30 juin 2022 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2022-2027 dans sa rédaction en vigueur au 16 juin 2025.

Source : commission des finances, d'après les dispositions de l'article 244 quater I du CGI.

Le crédit d'impôt est par ailleurs borné dans le temps : conformément aux règles définies par l'encadrement temporaire de crise et de transition, il peut être accordé au titre de projets agréés jusqu'au 31 décembre 2025. Les fractions de crédit d'impôt dues au titre des investissements réalisés avant cette date pourront toutefois être imputées et restituées postérieurement à cette échéance.

2. Un dispositif qui effectue sa montée en charge

Dans la mesure où des échanges entre les autorités françaises et la Commission européenne ont eu lieu dès la phase de discussion parlementaire du projet de loi de finances pour 2024, la Commission européenne a rapidement autorisé le C3IV au titre du régime des aides d'État, le 8 janvier 2024, et celui-ci est entré en vigueur le 14 mars 2024.

Des projets avaient en outre été identifiés par la direction générale des entreprises avant l'entrée en vigueur du dispositif. En conséquence, le C3IV effectue une montée en charge rapide : selon les informations transmises au rapporteur général, 84 demandes d'agréments ont été déposées depuis le début de

(1) Le cumul du crédit d'impôt et des autres aides d'État reçues au titre des dépenses exposées pour le bénéfice du crédit d'impôt ne peut excéder ce taux et ce plafond.

l'année 2024. Au 31 mai 2025, le ministre du budget a agréé 19 projets (dont 8 en 2024 et 11 en 2025) et en a rejeté 16.

NOMBRE DE DEMANDES D'AGRÉMENT REÇUES ET NOMBRE D'AGRÉMENTS DÉLIVRÉS

Secteur	Nombre de demandes reçues	Nombre de demandes acceptées
Batteries	39	5
Pompes à chaleur	24	8
Éoliennes	10	4
Photovoltaïque	11	2
Total	84	19

Source : direction de la législation fiscale.

● À ce stade, le montant total des investissements pour lesquels le C3IV est sollicité (c'est-à-dire l'ensemble des 84 demandes d'agrément) s'élève à 20,1 milliards d'euros, soit 240 millions d'euros par projet en moyenne. Pour les seuls dossiers agréés, le montant total des plans d'investissement déclarés s'élève à 4,8 milliards d'euros, pour un montant moyen par projet de 255 millions d'euros.

Le plan d'investissement le plus élevé ayant reçu un agrément s'élève à 1,08 milliard d'euros et concerne le secteur photovoltaïque. Le crédit d'impôt accordé au titre de ce projet atteint 189,8 millions d'euros.

● Le **coût prévisionnel du C3IV** figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2024 était **compris entre 2,9 et 3,6 milliards d'euros**, pour des dépenses s'étalant entre 2024 et 2030.

À la fin de l'année 2025, le C3IV devrait, selon l'administration fiscale, avoir soutenu 60 projets à hauteur de 2,9 milliards d'euros (sous réserve de leur réalisation), ce qui correspond à un **montant total d'investissement de 19 à 23 milliards d'euros** et la création de 30 000 et 40 000 emplois directs d'ici 2030.

Les projets déjà agréés représentent quant à eux un coût de C3IV maximal de 1,1 milliard d'euros.

Selon l'administration fiscale, le C3IV a été décisif pour emporter la décision d'investissement de plusieurs projets importants pour augmenter les capacités de production d'énergies renouvelables : peuvent par exemple être cités le projet de modernisation de l'usine de pales d'éoliennes en mer, porté par Siemens Gamesa au Havre, représentant 700 emplois directs et indirects, la création d'une usine de recyclage d'aimants permanents par Carester (92 emplois directs) ou la construction d'une usine de pompe à chaleur par le groupe Atlantic près de Chalon-sur-Saône (300 emplois).

Plusieurs mesures ont en outre été mises en œuvre pour réduire les délais d'instruction des demandes d'agrément. Compte tenu de l'ensemble de ces

éléments, le rapporteur général considère que l'on peut dresser un premier bilan positif de ce crédit d'impôt.

B. UNE RATIONALISATION ET UN VERDISSEMENT DES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF EN OUTRE-MER EN LOI DE FINANCES POUR 2024

Créé dans les années 1980 pour favoriser le développement économique des territoires ultra-marins, le régime des aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer est composé de cinq dépenses fiscales dont le coût a atteint plus d'un milliard d'euros en 2023 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU COÛT DU RÉGIME D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF EN OUTRE-MER

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2017-2023
199 undecies B du CGI	302	352	377	457	462	584	673	122,8 %
244 quater W du CGI	102	110	152	179	158	359	327	220,6 %
217 undecies du CGI	63	67	51	123	34	32	19	- 69,8 %
244 quater Y du CGI	/	/	/	/	/	/	6	/
199 undecies A du CGI ⁽²⁾	110	94	74	55	43	34	26	- 76,4 %
Total	577	623	654	814	697	1 009	1 051	82,1 %

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

1. Les dispositifs composant le régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer

a. La réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs neufs en outre-mer

L'article 199 undecies B du code général des impôts (CGI) prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France à raison des investissements productifs neufs qu'ils réalisent dans les départements et collectivités d'outre-mer dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale. Par principe, l'ensemble des secteurs d'activité sont éligibles à la réduction d'impôt, à l'exception de ceux explicitement exclus par la loi.

(1) Il existe au total plus d'une trentaine de dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer, pour un coût de près de 7 milliards d'euros. Seules cinq d'entre elles entrent dans le régime des aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer.

(2) Bien qu'elle entre dans le champ du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer, la réduction d'impôt u titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés et au titre de travaux de réhabilitation de logements n'a pas été modifiée par la loi de finances pour 2024. Elle ne sera donc pas abordée dans le présent rapport.

Les secteurs d'activité exclus de la réduction d'impôt

Les secteurs suivants sont exclus de la réduction d'impôt :

- le commerce ou l'expertise ;
- l'éducation, la santé et l'action sociale ;
- la banque, la finance et l'assurance ;
- toutes activités immobilières ;
- la navigation de croisière, la réparation automobile, les locations sans opérateurs, à l'exception de la location directe de navires de plaisance ou au profit de personnes physiques utilisant des véhicules de tourisme pour une durée de moins de deux mois ;
- les services fournis aux entreprises, à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et de conditionnement à façon et des centres d'appels ;
- les actions de loisirs, sportives et culturelles, à l'exception de celles qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistent pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent et, d'autre part, de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques ;
- les activités associatives et les activités postales.

Lorsque l'activité est exercée dans un département d'outre-mer, l'entreprise doit avoir réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros ⁽¹⁾.

Le taux de la réduction d'impôt, qui s'applique au montant des investissements hors taxes et frais de toutes natures, varie en fonction du territoire et du secteur d'activité dans lequel est réalisé l'investissement.

TAUX DE RÉDUCTION D'IMPÔT APPLICABLE POUR LES INVESTISSEMENTS DIRECTEMENT RÉALISÉS PAR L'ENTREPRISE UTILISATRICE ⁽²⁾

	La Réunion, Guadeloupe, Martinique	Guyane, Mayotte	Saint-Pierre-et- Miquelon, Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie	Autres collectivités d'outre-mer	Saint- Martin
Taux de droit commun	38,25 %	45,9 %	45,9 %	38,25 %	38,25 %
Taux spécifique pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable	45,9 %	53,55 %	53,55 %	45,9 %	45,9 %
Taux spécifique pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés	53,55 %	53,55 %	45,9 %	45,9 %	46,9 %

Source : commission des finances.

(1) Ce seuil, initialement fixé à 20 millions d'euros, a été ramené à 15 millions d'euros pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2019 et à 10 millions d'euros pour ceux ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020.

(2) Les taux figurant dans le tableau sont ceux applicables à compter du 1^{er} janvier 2025.

Ces taux peuvent en outre être majorés lorsque les investissements sont réalisés dans le cadre d'un schéma locatif, en fonction du taux de rétrocession de la réduction d'impôt appliqué par l'investisseur au profit de l'entreprise exploitante.

b. La déduction des résultats imposables des entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés d'une partie des investissements productifs réalisés en outre-mer

L'article 217 *undecies* du CGI permet aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés réalisant un chiffre d'affaires de moins de 20 millions d'euros de déduire de leur résultat imposable le montant des investissements productifs qu'elles réalisent dans les secteurs d'activité éligibles au titre de la réduction d'impôt mentionnée à l'article 199 *undecies* B du CGI en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion.

c. Le crédit d'impôt pour les entreprises réalisant des investissements productifs en outre-mer

L'article 244 *quater* W du CGI prévoit que les entreprises imposables d'après leur bénéfice réel ou exonérées, exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale, peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans un département d'outre-mer pour l'exercice d'une activité entrant dans le champ de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B, à l'exception de la construction ou l'acquisition de navires de croisières neufs d'une capacité maximale de 400 passagers.

d. La réduction d'impôt sur les sociétés pour les investissements réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie

Créé par l'article 108 de la loi de finances pour 2021, l'article 244 *quater* Y prévoit une réduction d'impôt sur les sociétés pour les investissements productifs de même nature que ceux éligibles à l'article 199 *undecies* B du CGI ainsi que ceux réalisés dans le secteur du logement intermédiaire. Il ne s'applique que dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Sont également éligibles à la réduction d'impôt les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés.

2. Les modifications apportées par la loi de finances pour 2024 concernant l'assiette du régime des aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer

a. Un verdissement du régime d'aide fiscale et une exclusion des actifs destinés à un usage domestique

Un rapport publié en 2023 par l'Inspection générale des finances ⁽¹⁾ soulignait le manque de données dont l'administration dispose sur la nature des actifs financés par ces dépenses fiscales, leur coût important et l'absence d'effet significatif sur le tissu économique ultra-marin. Il en ressortait également que ces aides fiscales faisant l'objet d'un contrôle insuffisant, elles pouvaient favoriser des comportements frauduleux.

Ce même rapport recommandait par conséquent de rationaliser l'assiette du régime d'aide fiscale tout en favorisant un verdissement des actifs financés.

L'article 75 de la loi de finances pour 2024 ⁽²⁾ tient compte de ces recommandations en modifiant l'assiette de quatre des cinq dispositifs composant le régime des aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer. Il s'agit des dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B, 217 *undecies*, 244 *quater* W et 244 *quater* Y du CGI.

En premier lieu, ont été exclus du régime d'aide fiscale les investissements destinés à un usage domestique. Ont également été exclus du champ les véhicules de tourisme, à l'exception de ceux strictement indispensables à l'exercice d'une activité agricole ou minière ou exploités dans le cadre d'une activité de transport public de voyageurs, ainsi que la location de meublés de tourisme.

Afin de verdier le régime d'aide fiscale, la loi de finances pour 2024 a en parallèle étendu le champ des investissements éligibles à ceux portant sur des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil (photovoltaïque), à la condition que leur production soit affectée pour au moins 80 % à l'autoconsommation par l'exploitant. Suivant la même logique, le bénéfice de l'aide fiscale a été ouvert aux travaux de réhabilitation lourde d'immeubles autres que ceux à usage d'habitation.

b. Une adaptation du régime de l'aide fiscale tenant compte de la réforme du règlement général d'exemption par catégorie

Le 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 (règlement général d'exemption par catégorie ou RGEC) prévoit plusieurs critères permettant d'exempter certaines aides

(1) *Inspection générale des finances, Evaluation du régime des aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer, juillet 2023.*

(2) *Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.*

de notification à la Commission européenne. Ces aides font alors l'objet d'un contrôle *a posteriori*.

Ce règlement a été modifié par le règlement (UE) n° 2023/1315 de la Commission du 23 juin 2023 et exclut désormais du régime des aides à finalité régionale ⁽¹⁾ les investissements réalisés dans le secteur du haut débit, y compris dans les régions ultrapériphériques. La nouvelle rédaction du RGEC faisait par ailleurs naître un doute sur le traitement à réserver aux aides bénéficiant aux investissements réalisés dans le secteur des transports.

En conséquence, l'article 75 de la loi de finances pour 2024 précité suspend les aides au transport de passagers ⁽²⁾ ainsi que les services de transport de marchandises pour le compte d'autrui à compter du 1^{er} janvier 2024. Il exclut également du champ du régime d'aide les investissements réalisés dans le secteur du haut débit à compter du 31 décembre 2023.

3. Une application encore partielle de la réforme

● À ce stade, la mise en place des ajustements opérés par la loi de finances pour 2024 sont encore parcellaires : il est donc trop tôt pour en mesurer les effets.

La défiscalisation de l'installation de panneaux photovoltaïques affectés à l'autoconsommation s'applique aux investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2024. Si l'administration fiscale a institué un formulaire spécifique permettant de collecter des informations relatives aux investissements réalisés, notamment selon leur nature, les premières déclarations n'ont été transmises qu'en mai 2025 et n'ont pas encore été exploitées à des fins statistiques.

Les dispositions portant sur l'éligibilité des réhabilitations lourdes d'immeubles au régime d'aide fiscale ne sont quant à elles pas encore applicables. La loi de finances pour 2024 prévoit qu'elles s'appliquent à une date fixée par décret qui ne peut pas être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

En effet, si le régime d'aide fiscale est, pour les investissements réalisés dans les territoires ultra-marins, subordonné au respect du RGEC, les aides fiscales octroyées dans le cadre d'un schéma locatif d'investissement – dont une partie bénéficie *in fine* à une personne tierce à l'exploitation – doivent faire l'objet d'une décision favorable de la Commission au regard de la réglementation applicable en matière d'aides d'État.

(1) Les aides à finalité régionale constituent une catégorie d'aide considérée comme compatible avec le marché intérieur en application du 3 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

(2) À l'exception des activités de transport de voyageurs par taxis, d'exploitation de téléphériques, de funiculaires, d'engins de remontée mécanique ne s'inscrivant pas dans le cadre de systèmes de transport urbain et suburbain, des services de déménagement, ainsi que des transports par conduite et les transports spatiaux.

Selon les informations transmises au rapporteur général, une pré-notification a été transmise à la Commission européenne le 30 mai 2024. Après l'échange de deux questionnaires entre le second semestre de l'année 2024 et le premier semestre de l'année 2025, la Commission européenne a invité les autorités françaises à passer au stade formel de la notification. Ces dernières sont désormais en attente de la réponse de la Commission.

Interrogée par le rapporteur général, l'administration n'a en outre pas été en mesure de communiquer un coût prévisionnel de la réforme.

- S'agissant des investissements réalisés dans le secteur du transport, les autorités françaises ont interrogé la Commission européenne, qui a indiqué que l'exclusion qui résultait de la nouvelle rédaction du RGEC relevait d'une erreur matérielle. Selon la Commission européenne, les investissements réalisés dans le secteur des transports doivent donc toujours être regardés comme bénéficiant d'une exemption de notification. Le décret n° 2024-407 du 3 mai 2024 pris en application du C du V de l'article 75 de la loi de finances pour 2024 prévoit par conséquent que les aides fiscales s'appliquent aux investissements réalisés dans le secteur des transports à compter du 1^{er} janvier 2024, ce qui permet d'assurer une continuité du régime d'aide fiscale.

Les aides allouées au secteur du haut débit sont en revanche bien suspendues. Il ressort des réponses adressées au rapporteur général qu'une pré-notification a été adressée à la Commission européenne le 17 mai 2024. Cette dernière a ensuite confirmé l'impossibilité d'autoriser cette mesure car celle-ci « *ne répond pas aux conditions prévues par les lignes directrices relatives aux aides d'État en faveur des réseaux de communication à haut débit, qui imposent que l'aide soit ciblée dans les seules zones dépourvues de réseau ou dans lesquelles il n'est pas envisagé de déployer un réseau capable de répondre aux besoins des utilisateurs finaux (obligation de procéder à une cartographie détaillée des zones et à une consultation publique). D'autre part, elle n'est pas compatible avec les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale qui excluent les aides à l'investissement dans le secteur du haut débit* » ⁽¹⁾.

En conséquence, un dispositif fiscal s'avère inadapté pour soutenir le secteur du haut débit dans les territoires ultra-marins. La Commission européenne a donc invité les autorités françaises à trouver un autre dispositif compatible avec les dispositions du RGEC.

(1) Réponses transmises au rapporteur général.

C. LE SURAMORTISSEMENT POUR LES NAVIRES « PROPRES », CRÉÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2019 ET RÉGULIÈREMENT AMÉNAGÉ DEPUIS

1. L'état du droit

L'article 39 *decies* C du CGI, introduit en loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ puis modifié en loi de finances pour 2020 ⁽²⁾, en loi de finances pour 2022 ⁽³⁾, en loi de finances pour 2024 ⁽⁴⁾ et en loi de finances pour 2025 ⁽⁵⁾, prévoit un dispositif exceptionnel de déduction afin d'inciter les propriétaires de navires et de bateaux de transport de marchandises ou de passagers à investir dans des équipements de propulsion plus respectueux de l'environnement. Il s'agit d'un suramortissement de nature uniquement fiscale, et non comptable, qui s'ajoute à la déduction pratiquée au titre de l'amortissement.

Cette déduction fiscale s'applique aux entreprises qui acquièrent ou louent un ou plusieurs biens éligibles en vue d'en équiper un navire ou un bateau de transport de marchandises ou de passagers éligible.

La déduction s'applique aux investissements éligibles équipant des navires armés au commerce ⁽⁶⁾ battant pavillon d'un des États membres de l'Union européenne (UE) ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

La déduction s'applique également aux investissements réalisés dans des bateaux ⁽⁷⁾ de transport de marchandises naviguant dans les eaux intérieures au sens de l'article L. 4000-1 du code des transports, soit dans les cours d'eau, estuaires et canaux en amont du premier obstacle à la navigation des navires et dans les lacs et plans d'eau, ainsi que dans ceux naviguant en mer dans les conditions prévues par l'article L. 4251-1 du même code, c'est-à-dire uniquement pour accéder aux

(1) Article 56 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 48 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(3) Article 25 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(4) Article 42 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(5) Article 51 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(6) Les navires armés au commerce sont ceux qui sont exploités exclusivement dans un but lucratif et dont l'équipage est composé de professionnels. Il s'agit de navires affectés au transport de marchandises ou de passagers, à la fourniture de services ou à la recherche. Les navires armés à la pêche, à la culture marine ou à la plaisance non professionnelle sont, en revanche, exclus de cette catégorie et donc de l'avantage fiscal.

(7) Un navire est un bâtiment destiné à la navigation sur mer ; un bateau est destiné à la navigation fluviale.

installations de stationnement établies dans des zones maritimes situées à proximité de la limite transversale de la mer ⁽¹⁾.

Le taux de la déduction exceptionnelle est de :

– 115 % des coûts supplémentaires immobilisés, hors frais financiers, directement liés à l'installation d'équipements, acquis à l'état neuf, permettant l'utilisation d'une énergie décarbonée comme énergie propulsive ou pour la production d'énergie électrique destinée à la propulsion des navires et bateaux éligibles affectés à l'activité de l'entreprise, lorsque la propulsion est assurée à titre exclusif par ces énergies ;

– 75 % des coûts supplémentaires immobilisés, hors frais financiers, directement liés à l'installation d'équipements, acquis à l'état neuf, qui permettent l'utilisation d'une énergie décarbonée comme énergie propulsive principale ou pour la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale des navires et bateaux éligibles affectés à l'activité de l'entreprise ;

– 50 % des coûts supplémentaires immobilisés, hors frais financiers, directement liés à des équipements, acquis à l'état neuf, permettant l'utilisation du méthanol, de l'éthanol ou du diméthyl éther comme énergie propulsive principale ou pour la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale des navires et bateaux éligibles affectés à l'activité de l'entreprise lorsque la propulsion est également assurée à partir d'une énergie propulsive décarbonée et que l'utilisation de ces énergies permet de respecter le niveau d'exigence environnementale au regard des critères prévus aux c et d du 102 *septies* de l'article 2 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014

(1) La limite transversale de la mer marque la frontière de la mer à l'embouchure des fleuves et des rivières, séparant ainsi le domaine public maritime du domaine public fluvial ou du domaine privé des riverains. Comme le prévoit l'article L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques, elle est constatée par arrêté préfectoral, au terme d'une procédure prévue par les articles R. 2111-5 à R. 2111-14 du même code.

La délimitation de la mer à l'embouchure des cours d'eaux repose sur l'observation combinée de plusieurs indices, tels que la configuration des côtes et notamment l'écartement des rives, la proportion respective d'eaux fluviales et d'eaux de mer, l'origine des atterrissements, le caractère fluvial ou maritime de la faune et de la végétation. La part relative de chacun de ces indices, dont se dégage l'influence prépondérante ou non de la mer, est appréciée en fonction des circonstances propres à chaque espèce.

L'acte de délimitation a un caractère reconnaîtif et peut être contesté à tout moment.

déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ⁽¹⁾.

Ce taux est porté à 75 % lorsque la propulsion principale du navire ou du bateau est assurée à partir de l'une de ces énergies et que celle-ci provient de sources renouvelables.

– 40 % de la valeur d'origine, hors frais financiers, des équipements, acquis à l'état neuf, destinés à compléter la propulsion principale des navires et bateaux éligibles par une propulsion décarbonée, lorsque l'installation de ces équipements permet de respecter les critères de performance environnementale mentionnés précédemment ;

– 20 % de la valeur d'origine, hors frais financiers, des biens, acquis à l'état neuf, destinés à l'alimentation électrique durant les escales par le réseau terrestre ou au moyen de moteurs auxiliaires utilisant une énergie décarbonée, en vue de les installer sur un navire ou sur un bateau en service, lorsque la propulsion est au moins partiellement assurée par une énergie propulsive décarbonée et que l'installation de ces équipements permet de respecter les critères de performance environnementale mentionnés précédemment.

Ces taux s'appliquent également aux équipements et biens pris en location dans le cadre d'un contrat de crédit-bail ou de location avec option d'achat conclu jusqu'au 31 décembre 2027, dans les mêmes conditions.

(1) Ces critères sont :

– pour les navires fluviaux de transport de passagers, disposer d'un moteur hybride ou à double carburant qui tire au moins 50 % de son énergie de carburants à émission nulle de CO₂ ou de la puissance en charge durant son exploitation ;

– pour les navires fluviaux de transport de marchandises, avoir des émissions directes de CO₂ par tonne-kilomètre, calculées au moyen de l'indicateur opérationnel du rendement énergétique (EEOI) de l'Organisation maritime internationale, inférieures de 50 % à la valeur de référence moyenne pour les émissions de CO₂ définie pour les véhicules utilitaires lourds (sous-groupe de véhicules 5-LH) conformément à l'article 11 du règlement (UE) 2019/1242 ;

– pour les navires de haute mer et côtiers pour le transport de passagers et de marchandises, pour des opérations portuaires ou pour des activités auxiliaires, disposer d'un moteur hybride ou à double carburant qui tire au moins 25 % de son énergie de carburants à émission nulle de CO₂ ou de la puissance en charge durant son exploitation normale en mer et au port, ou avoir une valeur atteinte de l'indice nominal de rendement énergétique (EEDI) de l'Organisation maritime internationale inférieure de 10 % aux exigences de l'EEDI applicables le 1^{er} avril 2022, et être alimenté au moyen de carburants à émission nulle de CO₂ ou de carburants provenant de sources renouvelables ;

– pour les navires de haute mer et côtiers pour le transport de marchandises exclusivement utilisés pour la prestation de services côtiers et à courte distance conçus pour permettre le transfert modal de marchandises actuellement transportées par voie terrestre vers la voie maritime, avoir des émissions de CO₂, calculées à l'aide de l'EEDI, inférieures de 50 % à la valeur de référence moyenne pour les émissions de CO₂ définies pour les véhicules utilitaires lourds (sous-groupe de véhicules 5-LH) telle que publiée conformément à l'article 11 du règlement (UE) 2019/1242.

2. Une évaluation inexistante

En raison des nombreuses modifications apportées à ce suramortissement depuis 2020, et de son impact potentiel sur la décarbonation du transport maritime, le rapporteur général a souhaité disposer d'une évaluation de celui-ci. Aussi a-t-il interrogé le ministère de l'Économie et des Finances sur le nombre d'entreprises bénéficiaires, leur nationalité et les types d'équipements concernés par année depuis sa création, ainsi que sur le coût et l'impact environnemental de ce dispositif.

Aucune donnée précise ne lui a été transmise. Il lui a seulement été indiqué :

– que le coût budgétaire était « *négligeable* » ;

– et que « *le dispositif démarre progressivement, quelques projets bénéfici[a]nt du suramortissement* ». Les solutions véliques seraient « *assez prisées et prometteuses en termes de résultats* ».

Le rapporteur général s'étonne que le nombre de bénéficiaires ne puisse lui être transmis, alors qu'on lui indique dans le même temps que « *quelques projets bénéficient du suramortissement* », notamment des projets impliquant une propulsion vélique. L'administration fiscale semble disposer de données qu'elle ne souhaite pas transmettre.

Le rapporteur général ne peut que conclure à l'absence d'évaluation du dispositif, notamment quant à son efficacité.

D. LA MAJORATION DE TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES (THRS) : UNE RESSOURCE FISCALE GRANDISSANTE POUR LES COMMUNES

1. Le nombre de communes pouvant majorer leur THRS a été considérablement élargi en 2023

a. Une possibilité de majoration restreinte aux « zones tendues »

L'article 1407 du code général des impôts (CGI) prévoit que la **taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)** est due pour tous les locaux meublés conformément à leur destination d'habitation autre qu'à titre principal, y compris lorsqu'ils sont imposables à la cotisation foncière des entreprises. Ce même article liste par ailleurs les logements non soumis à cette taxe, notamment les logements faisant l'objet d'un usage exclusivement professionnel.

La loi de finances rectificative pour 2014 ⁽¹⁾ a introduit la possibilité d'une **majoration de THRS** au bénéfice de certaines communes. Codifiée à l'article 1407 *ter* du CGI, cette faculté ne peut en effet être employée que dans les zones géographiques définies à l'article 232 du CGI, dites « **zones tendues** »,

(1) Article 31 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

définies ci-après. Ces zones sont également employées pour l'application de la taxe sur les logements vacants.

Depuis la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾, le conseil municipal d'une commune située dans ces zones peut ainsi majorer la part de THRS lui revenant d'un **pourcentage compris entre 5 % et 60 %** ⁽²⁾. La majoration s'applique sur le montant de cotisation de la THRS ; dès lors, elle ne s'applique pas en cas d'exonération totale.

b. Un zonage étendu par la loi de finances pour 2023

La zone géographique permettant la mise en œuvre d'une majoration de THRS concernait jusqu'en 2023 les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue caractérisée par :

- une population de plus de 50 000 habitants ;
- un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Le nombre de communes situées dans ce zonage, déterminé par le décret du 10 mai 2013 ⁽³⁾, s'élevait alors à **1 151, soit 3 % du nombre total de communes** en 2013. Le décret du 13 octobre 2015 ⁽⁴⁾ a ajusté ce nombre à 1 149.

La loi de finances pour 2023 ⁽⁵⁾ a élargi la définition des « zones tendues » en y incluant également **les communes qui n'appartiennent pas à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants**, mais qui connaissent un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. **Ce déséquilibre est toutefois caractérisé différemment** : le critère du nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social est remplacé par celui d'une **proportion élevée de résidences secondaires**. Les deux critères alternatifs du niveau élevé des loyers et du niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens sont en revanche conservés.

(1) Article 97 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Jusqu'en 2017, les communes concernées pouvaient seulement décider de mettre en œuvre une majoration de 20 % de leur THRS.

(3) Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

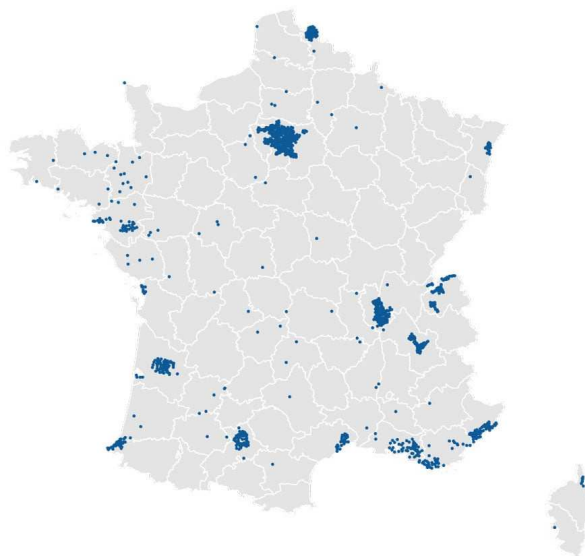
(4) Décret n° 2015-1284 du 13 octobre 2015 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

(5) Article 73 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

L'élargissement de la définition des « zones tendues » a conduit à considérablement augmenter le nombre de communes concernées par ce nouveau zonage, le décret du 25 août 2023 ⁽¹⁾ listant désormais **3 697 communes ayant la faculté de majorer leur THRS**. Le nombre de ces communes a ainsi **plus que triplé** (+ 221 %) par rapport à 2013.

Désormais, près de 11 % des communes françaises sont situées en zone permettant une majoration de THRS. Parmi ces 3 697 communes, 1 434 sont éligibles au titre du critère « historique » et 2 263 le sont du fait de l'élargissement de la définition à compter de 2023.

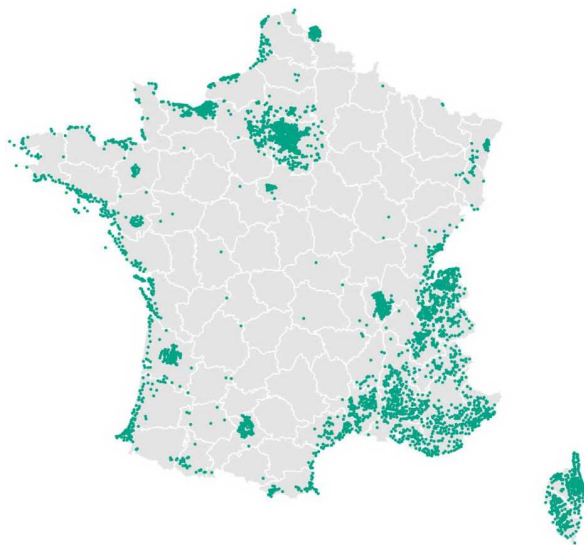
COMMUNES SITUÉES EN « ZONE TENDUE » EN VERTU DU DÉCRET DU 10 MAI 2013



Source : commission des finances.

(1) Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

COMMUNES SITUÉES EN « ZONE TENDUE » EN VERTU DU DÉCRET DU 25 AOÛT 2023



Source : commission des finances.

2. Un levier fiscal de plus en plus mobilisé par les communes concernées

Parallèlement à l'élargissement du nombre de communes pouvant faire usage d'une majoration de leurs recettes de THRS, celles-ci mobilisent de plus en plus amplement ce levier financier. Parmi elles, beaucoup n'hésitent pas à choisir le taux maximal de 60 %. En conséquence, le rendement de la majoration de THRS s'affiche en forte augmentation.

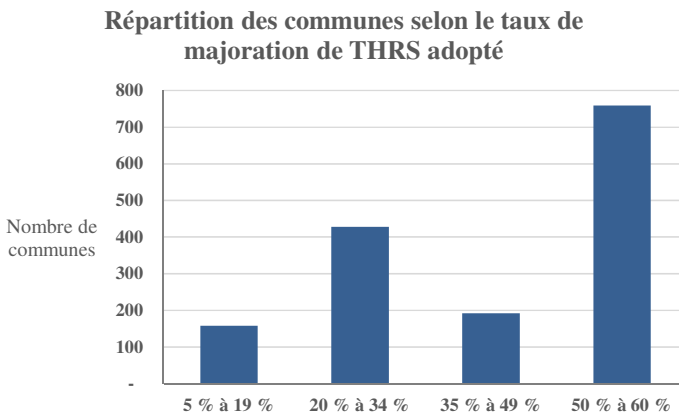
a. De plus en plus de communes ont recours à la majoration de leur THRS

Oscillant autour de 20 % pendant plusieurs années, la part des communes faisant usage de la majoration de THRS a crû à partir de 2022 pour **atteindre 44 % en 2025**, soit près d'une commune éligible sur deux.

b. Des niveaux de majoration importants conduisant à des produits en forte hausse

657 communes affichaient le taux de majoration maximal de 60 % en 2024, soit près d'une commune éligible sur cinq. Elles n'étaient que 149 avant la publication du décret du 25 août 2023 (soit une augmentation de 341 %), témoignant de l'attrait des communes éligibles pour cet outil qu'elles n'hésitent pas à pleinement mobiliser.

Le taux moyen de majoration, quand celle-ci a été mise en place, s'élève à **41,4 % au niveau national**. Ainsi, quand une commune décide de rehausser le montant de la THRS qu'elle perçoit, elle tend à choisir un taux de majoration relativement élevé ; **près de la moitié des communes ayant majoré leur THRS ont adopté un taux de majoration compris entre 50 % et 60 %**.

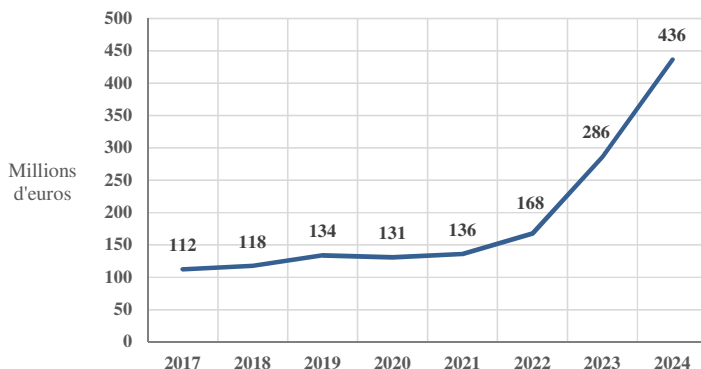


Source : commission des finances, à partir de données de la DGFîP.

Les effets conjugués de l'élargissement des critères de qualification de la « zone tendue », du recours grandissant à la majoration de THRS et de l'augmentation tendancielle des taux appliqués conduisent à une **hausse continue du rendement des produits de majoration de la THRS**.

En 2024, l'ensemble des majorations de THRS perçues par les communes s'élevait ainsi à 436 millions d'euros, soit une hausse de 52 % sur un an et de 221 % par rapport à 2021. Cette augmentation s'explique surtout par **la hausse conséquente du nombre de communes ayant mis en œuvre la majoration de THRS en 2024** à la suite de l'élargissement des critères en 2023 : elles étaient 308 communes à avoir mobilisé ce levier fiscal en 2023 puis 1 461 communes en 2024 (+ 374 %).

Montant des recettes de majoration de THRS



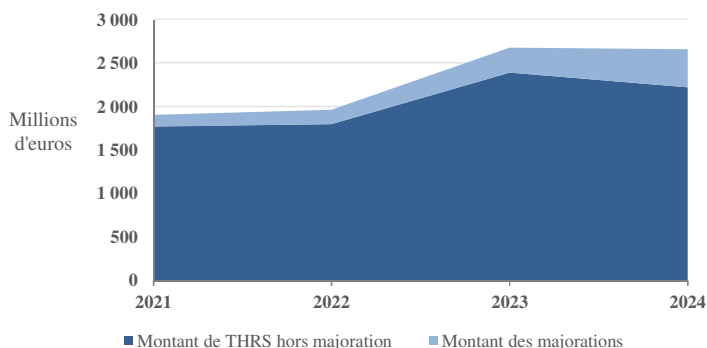
Source : commission des finances, à partir de données de la DGFîP.

L'augmentation du rendement de la part « majoration » de la THRS permet de compenser le faible dynamisme de cet impôt en 2024 pour les communes. En 2024, le produit total de la THRS s'est en effet élevé à 3,7 milliards d'euros (dont 2,7 milliards d'euros pour les communes et 1 milliard d'euros pour les intercommunalités), contre 3,8 milliards d'euros en 2023. Bien qu'elles aient été revalorisées automatiquement en fonction de l'inflation constatée, les bases de THRS ont baissé en 2024 (- 5,9 %), après avoir augmenté de manière exceptionnelle en 2023 (+ 24,4 %). Cette hausse atypique résulte de lourds dysfonctionnements dans le recouvrement de cet impôt liés à la mise en œuvre du logiciel « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), phénomène documenté notamment dans un rapport parlementaire publié le 18 juin 2025 ⁽¹⁾.

La majoration représente par ailleurs une proportion grandissante dans les recettes totales de THRS perçues par les communes : alors qu'en 2021 les majorations de THRS ne représentaient que 7 % du produit total de la THRS communale, elles comptaient pour plus de 16 % en 2024. Au total, les recettes de THRS communales sont donc stables entre 2023 et 2024, à 2,7 milliards d'euros.

(1) Rapport d'information relatif aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et leurs conséquences présenté par Mme Christine Pirès Beaune et M. David Amiel, n° 1594, déposé le mercredi 18 juin 2025.

Produit communal de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires



Source : commission des finances, à partir de données de la DGFîP.

3. Une source de revenus importante pour certaines communes mais non exempte de critiques

a. Une manne financière essentielle pour certaines communes mais un effet sur le parc des logements encore à démontrer

À l'échelle de l'ensemble des communes françaises, les recettes de THRS (hors majorations) ne représentent que 2,3 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF). Cette proportion s'élève à 2,7 % quand sont prises en compte les différentes majorations. La THRS demeure ainsi une ressource fiscale très minoritaire pour les communes prises dans leur intégralité, à la différence des recettes de taxe foncière (la taxe foncière sur les propriétés bâties représente environ 40 % des RRF communales).

Il s'agit en revanche d'une recette précieuse pour de nombreuses petites communes, souvent touristiques – littorales ou montagnardes. Dans leur cas, la majoration de THRS peut représenter une hausse significative de leur fiscalité en proportion de leurs recettes de fonctionnement. La majoration de THRS représente ainsi à elle seule plus de 10 % des RRF de 21 communes, pour la plupart très petites, à l'instar de Manigod (Haute-Savoie) où elle compte pour 14,4 % des RRF de la commune.

Au-delà des cas extrêmes des petites villes touristiques, certaines communes moyennes bénéficient également largement de la majoration de THRS.

COMMUNES MOYENNES BÉNÉFICIANT LE PLUS DE LA MAJORATION DE THRS EN
PROPORTION DE LEURS RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (*)

(en millions d'euros)

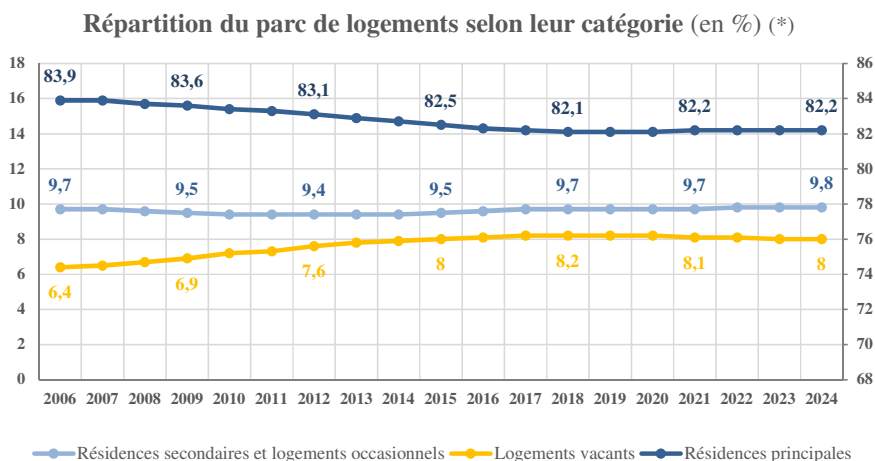
Département	Commune	THRS 2024 hors majoration	Majoration de THRS	Montant total de THRS	RRF	Part THRS dans les RRF 2024 (hors majoration)	Part THRS dans les RRF 2024 (dont majoration)
33	Arcachon	6,9	3,8	10,7	39,1	17,6 %	27,3 %
83	Roquebrune- sur-Argens	5,2	2,7	7,9	36,0	14,5 %	21,9 %
66	Saint- Cyprien	4,5	2,1	6,6	31,1	14,4 %	21,2 %
06	Roquebrune- Cap-Martin	4,6	2,2	6,8	33,0	13,8 %	20,5 %
06	Mandelieu- la-Napoule	8,5	3,9	12,4	58,3	14,6 %	21,2 %
85	Les Sables- d'Olonne	6,7	3,8	10,5	59,2	11,3 %	17,8 %
64	Biarritz	7,2	4,0	11,2	62,0	11,7 %	18,0 %
06	Menton	7,5	4,2	11,7	67,4	11,1 %	17,4 %
2A	Porto- Vecchio	6,6	2,0	8,6	33,9	19,5 %	25,4 %
66	Argelès-sur- Mer	3,1	1,8	4,8	30,9	10,0 %	15,7 %

(*) Sont ici considérées comme communes moyennes les communes ayant une population comprise entre 10 000 et 100 000 habitants et présentant des RRF supérieures à 30 millions d'euros.

Source : commission des finances, à partir de données de la DGFIP.

Si la majoration de THRS permet donc aux communes situées en « zone tendue » de bénéficier de recettes fiscales supplémentaires qu'elles sont libres d'utiliser au bénéfice de leur politique de logement, il est moins aisé d'affirmer que cette disposition a atteint l'autre objectif avancé lors de son adoption : **rééquilibrer l'offre de logements** afin qu'ils soient « *consacrés en priorité à l'habitation principale* » ⁽¹⁾. De fait, la proportion des résidences secondaires et des logements occasionnels dans le parc de logements continue sa lente progression entamée au début des années 2010, atteignant 9,8 % des logements en 2024 selon l'Insee.

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° II-831 de M. Pascal Cherki adopté lors de l'examen en séance en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2017 et mettant en œuvre la possibilité pour les communes de majorer leurs recettes de THRS d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 %.



(*) Les données 2022, 2023 et 2024 sont provisoires.

Source : commission des finances, à partir de données Insee.

b. Un contournement des règles de liaison des taux qui cible un nombre restreint de contribuables

La majoration de THRS n'est par ailleurs pas prise en compte pour l'application de la **règle de liaison des taux des impositions locales**.

Cette règle, édictée à l'article 1636 B *sexies* du CGI, prévoit notamment que les conseils municipaux ne peuvent augmenter les taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de THRS dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux des taxes foncières.

À noter que, depuis 2024, le taux de THRS d'une commune peut être augmenté sans considération de la règle de liaison si ce taux est inférieur à 75 % de la moyenne des taux constatés dans le département. Il peut alors être accru dans cette limite sans que cette hausse soit supérieure à 5 % de la moyenne des taux communaux du département.

Le législateur a toutefois prévu une limite à la majoration afin que la somme du taux de taxe d'habitation de la commune et du taux de taxe d'habitation de la commune multiplié par le taux de la majoration **ne puisse excéder le taux plafond de taxe d'habitation**. Ce taux est, en application de l'article 1636 B *septies* précité, égal à **deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente** pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département, ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé.

Cette limite, qui doit empêcher qu'une commune ne fasse un usage immodéré de la THRS, est toutefois trop lâche pour qu'elle contraigne effectivement les communes à ne pas mettre en œuvre une majoration trop élevée ; de fait, 657 communes ont adopté le taux maximal de majoration en 2024.

Le contournement de la règle de liaison des taux des impôts locaux induit une remise en cause de la logique qui la sous-tend : éviter de concentrer la charge fiscale sur un nombre limité de contribuables. La majoration de THRS conduit ainsi à ce que les propriétaires de résidences secondaires contribuent de manière disproportionnée aux recettes de la commune dans laquelle ils ne sont, bien souvent, pas électeurs.

En effet, si la majoration de THRS portait l'intention initiale de faire contribuer les propriétaires de résidences secondaires au budget de fonctionnement des communes, cet objectif est plus qu'atteint. **Ces propriétaires sont de fait des usagers des services publics locaux par intermittence mais sont en revanche des contribuables permanents.**

La hausse tendancielle des ressources de majoration de THRS doit conduire à nous interroger collectivement sur la répartition du financement des services publics locaux. Les réformes de la fiscalité locale – en particulier la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale – ont conduit à détériorer le lien existant entre le citoyen-contribuable et le citoyen-électeur. Le phénomène décrit ici ne fait que renforcer cette distorsion en faisant contribuer des citoyens qui n'élisent pas leurs représentants locaux.

Enfin, cette mise à contribution des propriétaires de résidences secondaires repose sur une croyance répandue selon laquelle il ne s'agirait que de ménages aisés. Or, une étude de l'Insee ⁽¹⁾ met en lumière une réalité plus nuancée. Celle-ci démontre en effet que deux résidences secondaires sur trois sont détenues par un ménage de 60 ans ou plus mais que **seules 34 % des résidences secondaires détenues par un ménage résidant en France le sont par des ménages aisés** ⁽²⁾.

E. LA HAUSSE DU PLAFOND DÉPARTEMENTAL DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX : UNE BULLE D'AIR INSUFFISANTE POUR LES DÉPARTEMENTS

1. Une hausse temporaire des droits de mutation à titre onéreux au bénéfice des départements largement utilisée

a. La loi de finances pour 2025 a introduit une faculté de majoration du taux départemental des droits de mutation à titre onéreux

L'article 683 du code général des impôts (CGI) dispose que les mutations de propriété à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers sont soumises à des droits d'enregistrement ou à une taxe de publicité foncière.

(1) *Insee Première*, Deux résidences secondaires sur trois sont détenues par un ménage de 60 ans ou plus, n° 1871, août 2021.

(2) *Les ménages aisés étant, dans cette étude, définis comme ceux dont le niveau de vie est au-dessus du 9^{ème} décile de niveau de vie national en 2016.*

Les articles 1594 A et suivants précisent les conditions dans lesquelles les départements bénéficient du produit de ces droits. En particulier, le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux (**DMTO**) est fixé à 3,80 % par l'article 1594 D du CGI. Il peut être modifié par les conseils départementaux sans que ces modifications puissent avoir pour effet de le réduire à moins de 1,20 % **ou de le relever au-delà de 4,50 %**.

Les conseils départementaux peuvent également, par une délibération, adopter des réductions, abattements ou exonérations de DMTO.

Selon les termes de l'article 1594 E du CGI, les délibérations des conseils départementaux relatives aux DMTO doivent être notifiées aux directions départementales des finances publiques (DDFIP) concernées, dans les mêmes délais qu'en matière d'impôts locaux, c'est-à-dire, en principe, avant le 15 avril de chaque année, pour pouvoir prendre effet au 1^{er} juin de la même année.

Une taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement est par ailleurs prévue au taux de 1,20 % pour les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers par l'article 1584 du CGI, ce qui porte le taux maximal de l'ensemble des DMTO à 5,7 %.

L'article 116 de la loi de finances pour 2025 ⁽¹⁾ a créé la possibilité pour les conseils départementaux d'augmenter le plafond du taux départemental des DMTO de 4,50 % à 5 % pour les actes passés et les conventions conclues ⁽²⁾ entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028.

Cette hausse du taux départemental **ne s'applique toutefois pas lorsque le bien acquis constitue pour l'acquéreur une première propriété ⁽³⁾** et qu'il est destiné à l'usage de sa résidence principale.

Les délibérations des conseils départementaux visant à rehausser le taux départemental des DMTO au-delà de 4,50 % s'appliquent aux actes passés et aux conventions conclues à compter du :

– premier jour du deuxième mois suivant la notification des délibérations des conseils départementaux intervenues au plus tard le 15 avril 2025 ou entre le 1^{er} décembre 2025 et le 15 avril 2026. La mise en œuvre de cette majoration n'a pu donc survenir qu'à partir du 1^{er} avril 2025 suivant l'hypothèse d'une délibération du conseil départemental rapide à l'issue de la promulgation de la loi de finances pour 2025 le 14 février 2025 ;

(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) Les conventions taxables englobent de manière générale tous les actes qui, sans revêtir la forme d'une vente, emportent mutation à titre onéreux.

(3) Sont considérées comme primo-acquérentes les personnes physiques n'ayant pas été propriétaires de leur résidence principale ou n'ayant pas acquis les droits réels immobiliers de leur résidence principale dans le cadre d'un bail réel solidaire au cours des deux dernières années précédant l'émission de l'offre de prêt.

– 1^{er} janvier 2026 pour les délibérations notifiées entre le 16 avril et le 30 novembre 2025 ;

– 1^{er} janvier 2027 pour les délibérations notifiées entre le 16 avril et le 30 novembre 2026 ;

– 1^{er} janvier 2028 pour les délibérations notifiées entre le 16 avril et le 30 novembre 2027.

À compter du 1^{er} avril 2028, le taux départemental des DMTO redeviendra celui en vigueur au 31 janvier 2025. **Le dispositif est donc limité à trois années au maximum.**

L'article précité laisse également la liberté aux conseils départementaux de réduire le taux de DMTO ou d'en exonérer totalement les primo-accédants si l'acquéreur affecte le bien à l'usage de sa résidence principale pendant au moins cinq ans.

b. Un outil fiscal plébiscité par les départements

Au 1^{er} janvier 2025, tous les conseils départementaux avaient adopté le taux maximal de DMTO de 4,50 % à l'exception de ceux de l'Indre, du Morbihan ⁽¹⁾ et de Mayotte qui affichaient un taux de 3,80 %. Ayant épuisé leurs marges de manœuvre fiscales en la matière, la plupart des départements ont par la suite choisi d'adopter rapidement la hausse de taux de 0,5 point permise par la loi de finances pour 2025.

Plusieurs vagues d'adoption de cette majoration se sont alors succédées :

– 27 conseils départementaux – dont ceux de Paris, des Vosges ou de Haute-Savoie – ont fait un usage immédiat de ce levier fiscal en l'appliquant dès le 1^{er} avril 2025 ;

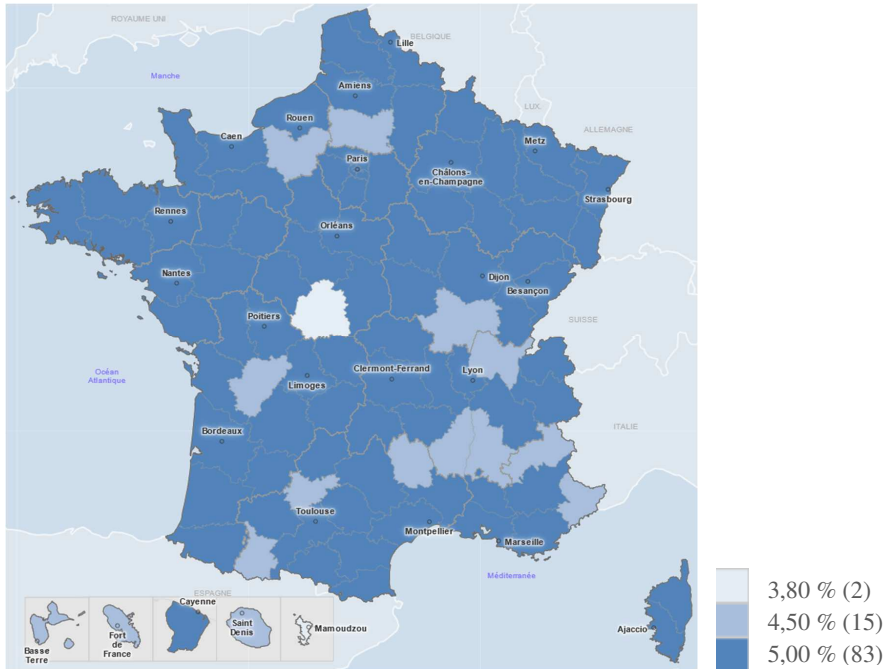
– 46 conseils départementaux – dont ceux du Nord, de la Gironde ou du Calvados – ont à leur tour choisi de majorer leur taux de DMTO à compter du 1^{er} mai 2025 ;

– enfin, 10 conseils départementaux – dont ceux de l'Allier et de Guyane – ont complété cette liste en majorant leur taux à compter du 1^{er} juin 2025.

Tous les départements ayant décidé de majorer leur taux de DMTO ont choisi le taux maximal de 5 %. Au total, au 1^{er} juin 2025, **le taux maximal de DMTO de 5 % était applicable dans 83 départements**, soit plus de 80 % d'entre eux.

(1) En 2024, le Morbihan a adopté une hausse du taux de DMTO à 4,50 % applicable à compter du 1^{er} juin 2025.

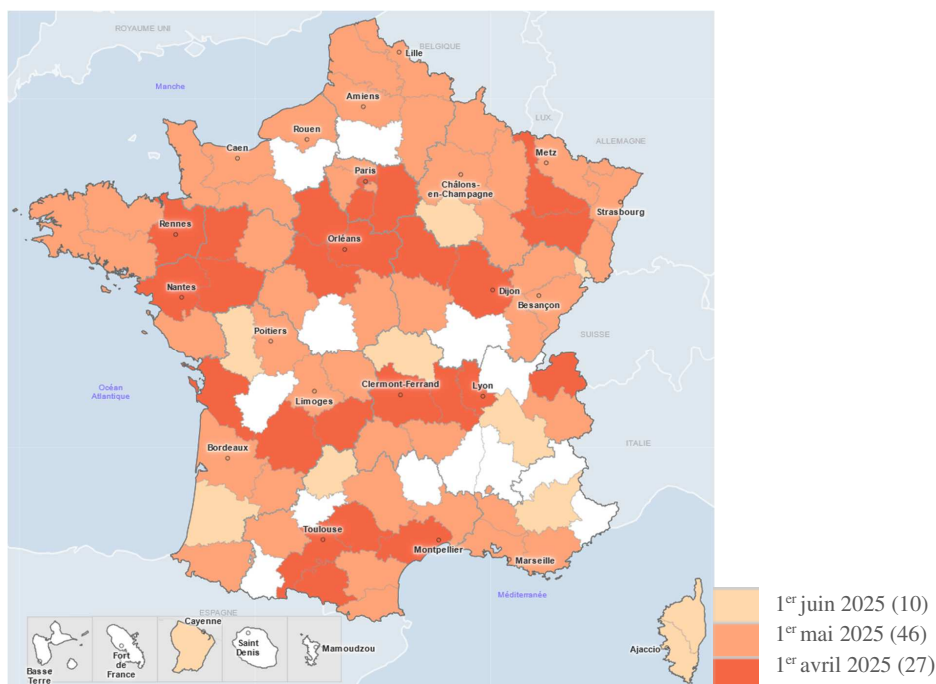
TAUX DÉPARTEMENTAL DE DMTO APPLICABLE AU 1^{ER} JUIN 2025 ^(*)



(*) La collectivité européenne d'Alsace, la collectivité territoriale de Corse et la métropole de Lyon ont chacune compétence pour déterminer le taux départemental de DMTO sur leur territoire.

Source : commission des finances.

DATE D'APPLICATION DU TAUX DE DMTO DE 5 % ^(*)



(*) La collectivité européenne d'Alsace, la collectivité territoriale de Corse et la métropole de Lyon ont chacune compétence pour déterminer le taux départemental de DMTO sur leur territoire. La métropole de Lyon a fait application de son taux majoré à partir du 1^{er} mai 2025.

Source : commission des finances.

2. Une aide bienvenue au moment où les recettes de DMTO plongeaient

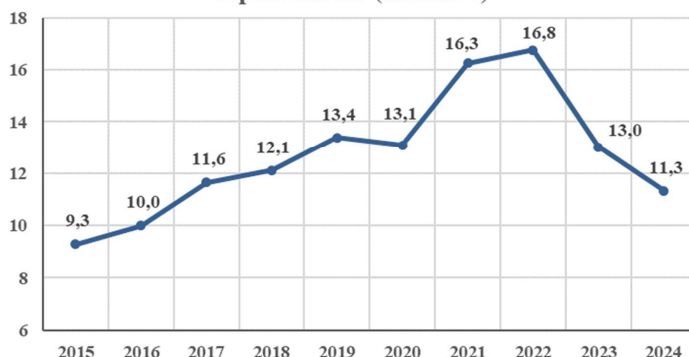
Les DMTO constituent la deuxième plus importante ressource fiscale des départements après les fractions de TVA transférées par l'État. La mise en œuvre d'une majoration du taux départemental de cette taxe répond directement à la très forte baisse de son produit en 2023 et 2024.

a. Des recettes de DMTO en fort recul pendant deux années consécutives

Après avoir atteint un « pic » en 2021 et 2022 à respectivement 16,3 et 16,8 milliards d'euros ⁽¹⁾, les recettes départementales de DMTO ont accusé une sévère chute en 2023 (– 22 % par rapport à 2022) puis en 2024 (– 13 % par rapport à 2023). Le produit départemental des DMTO en 2024 s'établissait ainsi à 11,3 milliards d'euros, soit l'équivalent de celui de 2017.

(1) Les données relatives aux produits de DMTO départementaux proviennent de la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui peuvent diverger de celles d'autres institutions pour des raisons méthodologiques. Il s'agit ici de données de recouvrement, enregistrées en comptabilité auxiliaire de l'État et non de données issues des comptes de gestion des collectivités territoriales. Par ailleurs, l'ensemble des départements métropolitains et d'outre-mer sont pris en compte, ainsi que la part départementale des DMTO perçus par Paris.

Montants de DMTO recouvrés au profit des départements (en Mds €)



Source : commission des finances, à partir de données de la Direction générale des finances publiques.

Entre 2022 et 2024, **le produit des DMTO a ainsi chuté de plus de 32 %**. Cette baisse illustre la forte diminution des transactions immobilières, dans un contexte de forte hausse des taux d'intérêt, et, dans une moindre mesure, la relative baisse du prix moyen de cession de ces biens. Le nombre de ventes immobilières taxées au taux de droit de mutation de droit commun cumulé sur 12 mois a en effet baissé de 19,2 % à fin décembre 2023 par rapport à décembre 2022 puis a de nouveau diminué de 15,5 % à fin décembre 2024 ⁽¹⁾.

Dans ce contexte de baisse généralisée des DMTO, le fonds national de péréquation des DMTO (FNP DMTO), qui doit assurer une redistribution horizontale du produit de cet impôt, peine à remplir son rôle d'équilibre entre les départements.

Le FNP DMTO repose en effet sur deux prélèvements :

– un prélèvement égal à 0,34 % ⁽²⁾ du montant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition pour tous les départements ;

– un prélèvement d'un montant fixe de 750 millions d'euros auxquels sont éligibles les départements dont le montant par habitant de l'assiette des DMTO perçus l'année précédant la répartition est supérieur à 0,75 fois la moyenne nationale. Ce second prélèvement est plafonné, pour chaque département, à 15 % du montant des DMTO perçus l'année précédente (ce plafond a été relevé de 12 % à 15 % par la loi de finances pour 2024).

Les sommes mises en répartition peuvent faire l'objet d'une mise en réserve lorsque le montant des deux prélèvements dépasse 1,6 milliard d'euros. Cette mise en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, est décidée par le comité de finances locales (CFL) à qui il revient également de

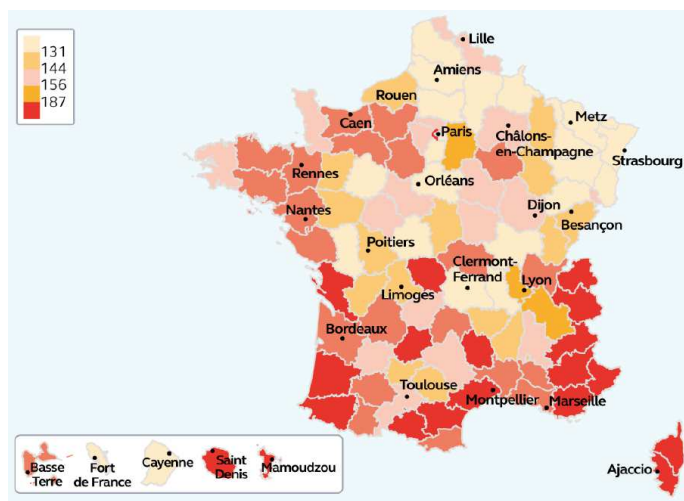
(1) Cour des comptes, Les finances publiques locales 2025, fascicule I, juin 2025.

(2) 0,1 % pour Mayotte.

décider d'un éventuel abondement des sommes réparties au moyen des sommes mises en réserve lors des précédents exercices.

La chute de l'assiette des DMTO de près d'un tiers en deux ans a **un effet mécanique sur l'importance du premier prélèvement du FNP DMTO**. Les écarts de recettes de DMTO par habitant demeurent ainsi élevés, même après péréquation nationale, ainsi que l'a illustré la Cour des comptes dans le fascicule I de son rapport annuel sur les finances locales 2025 ⁽¹⁾.

MONTANT DES DMTO PAR HABITANT EN 2024 APRÈS PÉRÉQUATION NATIONALE



Source : Cour des comptes.

Par ailleurs, le CFL a décidé, lors de sa séance du 9 juillet 2024, de libérer l'intégralité de la réserve disponible. Il n'y a donc plus de réserve disponible en 2025 et les montants prélevés au titre du FNP DMTO en 2025 n'ont pas dépassé 1,6 milliard d'euros, empêchant toute mise en réserve. Cette situation conduit à **priver d'effet le rôle contra-cyclique du fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles adossé au FNP DMTO**.

b. Des recettes attendues en hausse sous l'effet conjugué d'une augmentation des taux et d'une amélioration du marché immobilier

Le gain potentiel d'une adoption par tous les départements de la majoration de DMTO applicable dès le 1^{er} avril 2025 s'établirait, selon la DGFîP, à 700 millions d'euros en 2025 et à un milliard d'euros par an en année pleine. **Le gain effectif pour les départements, compte tenu des taux effectivement votés, s'élèverait plutôt à environ 600 millions d'euros en 2025**. Cette estimation tient

(1) Cour des comptes, Les finances publiques locales 2025, Fascicule 1, p. 100, juin 2025.

compte d'une décote d'environ 25 % au titre des primo-accédants ⁽¹⁾ – non soumis à la majoration de 0,5 point du taux départemental de la taxe.

Par ailleurs, alors que le volume de transactions de logements anciens n'avait pas connu d'évolution annuelle positive depuis juin 2022, celui-ci s'est affiché en hausse en mars 2025 et en avril 2025, atteignant + 2,5 % sur un an ⁽²⁾. De même, les prix des logements anciens ont connu une légère reprise depuis le début de l'année : + 0,3 % sur un an au deuxième trimestre 2025, après + 0,3 % sur un an au premier trimestre 2025 et – 2,1 % sur un an au quatrième trimestre 2024 ⁽³⁾.

Ces deux phénomènes conjugués conduisent à anticiper une augmentation du produit des DMTO en 2025. Le rapport d'avancement annuel 2025 sur le plan budgétaire et structurel de moyen terme 2025–2029, publié en avril dernier, prévoit ainsi une **hausse des recettes de DMTO de l'ordre de 8 % en 2025 par rapport à 2024**. Dans les faits, le premier trimestre 2025 – sans donc que la majoration de DMTO n'ait encore trouvé à s'appliquer – a été marqué par une hausse de 16 % des assiettes de DMTO par rapport au premier trimestre 2024. Au 1^{er} septembre 2025, l'évolution du produit des DMTO s'établissait à + 18,1 % sur les huit premiers mois de l'année par rapport à la même période en 2024 selon les données issues des études notariales ⁽⁴⁾.

3. Un coup de pouce insuffisant compte tenu de la situation inquiétante des finances des départements

Bien que la hausse du taux départemental des DMTO soit une bonne nouvelle pour les finances des départements, elle ne saurait à elle seule sauver la situation financière de ces collectivités particulièrement touchées par un effet de ciseau ces deux dernières années : une hausse de leurs dépenses contraintes parallèle à une baisse de leurs recettes.

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a ainsi nettement démontré dans son rapport annuel ⁽⁵⁾ que **la situation financière des départements s'est dégradée en 2024 après un exercice 2023 déjà très difficile**. Ainsi, en 2024, l'épargne nette (après remboursements de la dette) des départements a chuté de 55,4 % après une baisse de 54,1 % en 2023. Cela résulte d'une forte augmentation des dépenses de fonctionnement (+ 3,9 % en 2024 après + 6,4 % en 2023) et d'une baisse globale des recettes de fonctionnement sur les deux années (+ 0,2 % en 2024 après – 1,2 % en 2023) due principalement à la chute des recettes de DMTO.

(1) Cette décote a été calculée sur la base des données d'obtention de crédit ainsi que sur la proportion de primo-accédants observée par les fédérations immobilières pour l'année 2024.

(2) Données de Notaires de France.

(3) Chiffres de l'Insee.

(4) Chiffres fournis par le cabinet Michel Klopfer.

(5) *Observatoire des finances et de la gestion publique locales*, Les finances des collectivités locales, Édition 2025.

En 2024, 18 départements ont affiché une épargne nette négative et deux d'entre eux, la Gironde et l'Hérault, ont même dégagé une épargne brute négative. Le délai de désendettement des départements a ainsi particulièrement augmenté entre 2022 et 2024, passant de 2,6 ans en 2022 à 4,2 ans en 2023 puis 6,7 ans en 2024.

Si l'année 2025 s'annonce un peu meilleure pour les départements, il ne s'agit que d'une **stabilisation d'une situation très difficile pour la plupart des départements**. Au 31 juillet 2025, l'épargne brute des départements diminuait légèrement de 1,6 % sur un an et leur épargne nette baissait de 4,6 %. Cette relative stabilité s'explique par un ralentissement de la dépense totale (– 0,5 %) qui découle surtout de la baisse des dépenses d'investissement des départements (– 6,7 %) alors que les dépenses de fonctionnement progressent de 0,7 %. Il convient néanmoins de prendre ces données avec prudence, les chiffres concernant l'investissement des collectivités territoriales en milieu d'année sont peu significatifs.

Face à ce constat alarmant, **il apparaît urgent au rapporteur général de redonner des marges de manœuvre financières aux départements**.

Dans l'immédiat, **le transfert aux départements d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) perçue par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** permettrait aux départements de jouir de recettes fiscales supplémentaires. Cette proposition ne fragilise pas le modèle financier de la CNAF, structurellement excédentaire, et qui présentait un solde positif de 1,1 milliard d'euros en 2024.

À moyen terme, une solution préconisée par M. Éric Woerth dans son rapport *Décentralisation : Le temps de la confiance* ⁽¹⁾ à laquelle souscrit le rapporteur général permettrait de redonner aux départements une autonomie fiscale tout en rétablissant le lien entre le citoyen-électeur et le citoyen-contribuable trop abîmé par les réformes récentes de la fiscalité locale.

Cette proposition consiste à **transférer aux départements le produit d'une fraction de contribution sociale généralisée (CSG)** sur laquelle ils exerceraient un pouvoir de taux encadré. Afin que cette réforme ne désavantage pas les départements les plus fragiles, le rapporteur général est favorable à l'idée d'établir un fonds de péréquation entre les départements, ciblé sur les recettes de cet impôt. Pour garantir la neutralité budgétaire de cette opération, les dotations versées aux départements seraient diminuées par l'État à due concurrence et reversées aux organismes de sécurité sociale bénéficiaires des ressources de CSG. Le transfert de CSG aux départements permettrait en outre de mettre en cohérence une ressource fiscale des départements avec leur compétence sociale.

(1) Rapport d'Éric Woerth au Président de la République, *Décentralisation : le temps de la confiance*, mai 2024.

F. L'IMPACT DE LA HAUSSE DE LA TAXE SUR LES BILLETS D'AVION RÉALISÉE PAR LA LFI POUR 2025, ET PLUS LARGEMENT DE LA FISCALITÉ, SUR LE TRAFIC AÉRIEN ET LES RECETTES TOURISTIQUES FRANÇAISES

Le rapporteur général souhaite attirer l'attention sur les **conséquences dommageables qu'entraîne le poids de la fiscalité sur le transport aérien en France, récemment aggravé par la hausse de la taxe sur les billets d'avion** adoptée en loi de finances pour 2025 ⁽¹⁾, et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2025.

On entend parfois que le transport aérien serait privilégié sur le plan fiscal en raison de l'exonération d'accise dont bénéficient ses consommations de carburants. Or, outre que cette exonération découle d'un engagement international, dont la France ne peut se dédire sans le renégocier, **le secteur aérien est au contraire lourdement taxé** puisqu'il subit, sur le transport aérien de passagers :

– le tarif de l'aviation civile ⁽²⁾, mis en place en 1999, qui renchérit de 5,14 euros tout embarquement en France vers une destination européenne et de 9,25 euros tout embarquement vers les autres destinations ⁽³⁾ ;

– le tarif de sûreté et de sécurité, dit « T2S » ⁽⁴⁾, qui finance les missions de sûreté et de sécurité dans les aéroports, et qui pèse à hauteur de 11,80 euros sur tout embarquement depuis les aéroports parisiens. Pour les aéroports de la classe 3, qui regroupe la plupart des aéroports provinciaux, le tarif maximal a été régulièrement augmenté au cours des dernières années, passant de 14 euros par embarquement en 2022 à 20 euros aujourd'hui ;

– la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance ⁽⁵⁾, qui frappe depuis le 1^{er} janvier 2024 les grands aéroports et devrait leur coûter, en 2025, entre 120 et 150 millions d'euros ;

– le tarif de solidarité ⁽⁶⁾, que la loi de finances pour 2025 a considérablement renchéri, puisqu'elle l'a fait passer :

- pour les embarquements en classe économique, de 2,63 à 7,40 euros vers les destinations européennes et de 7,51 à 15 euros vers les destinations intermédiaires, et même 40 euros vers les destinations lointaines ⁽⁷⁾ ;

(1) Article 30 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) Le tarif de l'aviation civile de la taxe sur le transport aérien de passagers est prévu par l'article L. 422-21 du CIBS.

(3) Ces tarifs sont ceux fixés, pour la période courant du 1^{er} avril 2025 au 31 mars 2026, par l'article A. 422-8 du CIBS.

(4) Le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers est prévu par l'article L. 422-23 du CIBS.

(5) Cette taxe est prévue par les articles L. 425-1 à L. 425-20 du CIBS.

(6) Ce tarif, prévu par l'article L. 422-22 du CIBS, était auparavant dénommé « taxe de solidarité sur les billets d'avion » et souvent désigné par l'expression « taxe Chirac ».

(7) Parmi les destinations non européennes, les destinations lointaines sont celles situées à plus de 5 500 km de Paris ; celles qui sont plus proches sont les destinations intermédiaires.

- pour les embarquements en classe « affaires », de 20,27 à 30 euros vers les destinations européennes et de 63,07 à 80 euros vers les destinations intermédiaires, et même 120 euros vers les destinations lointaines ;

- d'une situation de non-taxation à des tarifs allant jusqu'à 2 100 euros par passager embarqué pour les vols privés.

Cette surcharge fiscale, accentuée par la loi de finances pour 2025, fragilise grandement le transport aérien français. La part de la France dans le trafic aérien au sein de l'UE est ainsi passée de 15 % en 2009 à 13 % en 2019 puis à 12 % en 2024. Quant au taux de croissance en passagers, il a été de 37 % en France contre 69 % dans l'UE entre 2009 et 2024 ; entre 2019 et 2024, il a même baissé de 4 % en France tandis qu'il a augmenté de 2 % dans l'UE ⁽¹⁾. Cela signifie que le trafic aérien français n'a pas retrouvé son niveau antérieur à la crise du Covid, alors que nos concurrents immédiats l'ont déjà dépassé, pour certains largement : ainsi le trafic a augmenté de 17 % sur la même période en Italie et au Portugal et de 13 % en Espagne.

Si cette surcharge fiscale touche l'ensemble des aéroports français, **elle pénalise plus particulièrement les aéroports régionaux**, en raison d'une T2S plus élevée, mais aussi parce qu'ils sont plus dépendants de la desserte par des compagnies *low cost*, elles-mêmes plus sensibles aux coûts. Une compagnie *low cost* opère avec une marge de 5 à 6 euros par siège ; dans un contexte où la fiscalité par embarquement excède 30 euros en France, tandis qu'elle n'est que de 7 euros en Espagne, des fermetures de lignes sont inévitables en faveur de destinations plus compétitives ; depuis le début de l'année 2025, 14 aéroports ont indiqué avoir reçu, de la part d'une compagnie aérienne, l'annonce d'une réduction de sa présence. Il s'agissait, dans 13 cas, de Ryanair, et d'Easyjet dans le dernier. Trois lignes ont été supprimées depuis mars 2025, dont plusieurs lignes d'Easyjet au départ de Toulouse, et 21 doivent l'être au cours de l'hiver 2025-2026 ⁽²⁾.

Les conséquences de ces excès fiscaux se font également sentir sur la performance touristique de la « destination France ». Si l'on entend souvent que la France est demeurée, en 2024, la première destination touristique mondiale avec 100 millions de visiteurs étrangers, devant l'Espagne qui en a reçu 94 millions, il faut garder à l'esprit deux faits : le premier est que la France est pour beaucoup de visiteurs une destination de transit, en raison de sa situation centrale en Europe ; le second est que la dépense touristique dans notre pays est devenue beaucoup plus faible. En effet, les recettes tirées du tourisme y ont atteint 71 milliards d'euros en 2024 alors qu'elles étaient de 126 milliards en Espagne ⁽³⁾.

La baisse relative du trafic aérien et des recettes touristiques entraîne de très importants manques à gagner fiscaux. On estime que la France a perdu,

(1) Source : Union des aéroports français et francophones associés.

(2) Source : Union des aéroports français et francophones associés.

(3) Source : « Flash Conjoncture Pays avancés - 2024, année record pour le tourisme international en Espagne », Direction générale du Trésor, publié le 4 mars 2025, et consultable [ici](#).

en 2023, environ 250 millions de recettes fiscales directes par rapport à ce qu'elle aurait perçu si le trafic et la dépense touristiques avaient connu un rebond similaire à celui de ses voisins. Pour 2024, cet écart atteindrait même 1,2 milliard d'euros ⁽¹⁾. Il n'est pas permis de douter qu'il s'accroîtra en 2025, au vu de la hausse considérable de la fiscalité sur les embarquements devenue effective le 1^{er} mars de cette année.

Une simple pause fiscale n'est pas de mise ; il faut examiner la possibilité d'un allègement significatif, voire sélectif, de la fiscalité du transport aérien pour sauvegarder la compétitivité de celui-ci et l'attractivité de la France comme destination touristique.

(1) Source : Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers.

III. QUELQUES ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION SUR PLUSIEURS SUJETS FISCAUX ET FINANCIERS

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE : UNE DÉPENSE FISCALE À RÉEXAMINER DANS LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE ACTUEL

1. Un dispositif élargi et renforcé en faveur de l'emploi à domicile

a. Un mécanisme de soutien au financement des services à la personne

L'article 199 *sexdecies* du code général des impôts (CGI) ouvre droit, pour les contribuables employant un salarié à leur domicile, à un **crédit d'impôt égal à 50 % des dépenses engagées**. Ce dispositif est réservé aux personnes fiscalement domiciliées en France, au sens de l'article 4 B du CGI, ce qui exclut les non-résidents, y compris ceux imposés en France sur leurs revenus de source française.

Le crédit d'impôt couvre les **activités définies aux articles L. 7231-1 et D. 7231-1 du code du travail**. Elles comprennent des prestations très variées, comme la garde d'enfants à domicile, l'assistance aux personnes âgées, l'entretien du logement, les petits travaux de jardinage et de bricolage, les cours à domicile, la livraison de courses et de repas à domicile, la promenade des animaux de compagnie pour les personnes dépendantes, etc.

**Les prestations éligibles au crédit d'impôt en faveur des services à la personne
(article D. 7231-1 du code du travail)**

I.- Les activités de service à la personne soumises à agrément, en application de l'article L. 7232-1, sont les suivantes :

1° Garde d'enfants à domicile, en dessous d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la famille ;

2° Accompagnement des enfants en dessous d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la famille dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante) ;

3° Assistance dans les actes quotidiens de la vie ou aide à l'insertion sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques qui ont besoin de telles prestations à domicile ;

4° Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques du domicile au travail, sur le lieu de vacances ou pour les démarches administratives ;

5° Accompagnement des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques, dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante).

II.- Les activités de services à la personne soumises à titre facultatif à la déclaration prévue à l'article L. 7232-1-1 sont, outre celles mentionnées au I du présent article et à l'article D. 312-2 du code de l'action sociale et des familles, les activités suivantes :

1° Entretien de la maison et travaux ménagers ;

2° Petits travaux de jardinage, y compris les travaux de débroussaillage ;

3° Travaux de petit bricolage dits " homme toutes mains " ;

4° Garde d'enfants à domicile au-dessus d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la famille ;

5° Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile ;

6° Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ;

7° Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux courses ;

8° Livraison de repas à domicile ;

9° Collecte et livraison à domicile de linge repassé ;

10° Livraison de courses à domicile ;

11° Assistance informatique à domicile ;

12° Soins et promenades d'animaux de compagnie, à l'exception des soins vétérinaires et du toilettage, pour les personnes dépendantes ;

13° Maintenance, entretien et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire ;

14° Assistance administrative à domicile ;

15° Accompagnement des enfants de plus de trois ans dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante) ;

16° Téléassistance et visio assistance ;

17° Interprète en langue des signes, technicien de l'écrit et codeur en langage parlé complété ;

18° Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes mentionnées au 20° du II du présent article, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives ;

19° Accompagnement des personnes mentionnées au 20° du II du présent article dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante) ;

20° Assistance aux personnes autres que celles mentionnées au 3° du I du présent article qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion des soins relevant d'actes médicaux ;

21° Coordination et délivrance des services mentionnés au présent article.

Ces prestations doivent être effectuées **en lien avec la résidence du contribuable ou de l'un de ses ascendants**, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, qu'il en soit propriétaire ou locataire. La notion de résidence englobe également les résidences du troisième âge, les résidences-services ainsi que certains services effectués à l'extérieur du domicile, dès lors qu'ils s'inscrivent dans une offre globale de services à domicile, tels que l'accompagnement des enfants ou des personnes âgées dans leurs déplacements. En revanche, les interventions réalisées dans les parties communes d'immeubles en copropriété ne sont pas éligibles au crédit d'impôt.

Les services ouvrant droit à cet avantage fiscal peuvent être fournis :

- soit par un salarié directement employé par le contribuable ;
- soit par une association, une entreprise ou un organisme déclaré auprès du préfet et dont l'activité, conformément à l'article L. 7232-1-1 précité, est exclusivement consacrée aux services à la personne ;
- soit par un organisme à but non lucratif ayant pour objet l'aide à domicile et bénéficiant d'une habilitation au titre de l'aide sociale ou d'un conventionnement avec un organisme de sécurité sociale.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt varient selon les modalités d'emploi. Lorsqu'un contribuable agit en tant qu'employeur, elles comprennent les salaires nets versés au salarié, les cotisations sociales salariales et patronales, ainsi que, le cas échéant, les frais de gestion facturés par un organisme chargé du placement du salarié à domicile. En cas de recours à un organisme prestataire, le crédit d'impôt s'applique au montant total des sommes facturées.

Conformément au 4 de l'article 199 *sexdecies* du CGI, **ces dépenses sont soumises à un double plafonnement.**

D'une part, elles font l'objet d'un **plafond global fixé à 12 000 euros par foyer fiscal et par an, soit un avantage maximal de 6 000 euros.** Ce plafond peut être majoré de 1 500 euros par enfant à charge ou par membre du foyer âgé de plus de 65 ans, dans la limite de 15 000 euros, soit un avantage porté à 7 500 euros. Pour la première année au cours de laquelle le contribuable bénéficie du dispositif, ces plafonds sont relevés à 15 000 euros et 18 000 euros. Enfin, lorsque l'un des membres du foyer répond à des conditions d'invalidité, le plafond est porté à 20 000 euros.

D'autre part, **certaines prestations font l'objet de plafonds spécifiques,** conformément à l'article D. 7233-5 du code du travail :

– 500 euros par foyer fiscal et par an pour les dépenses au titre des travaux de petit bricolage ;

– 3 000 euros pour les dépenses au titre de l'assistance informatique et internet à domicile ;

– 5 000 euros pour les dépenses au titre des petits travaux de jardinage.

b. Le crédit d'impôt au titre des services à la personne a fait l'objet d'une augmentation des plafonds et d'un élargissement des bénéficiaires

• Le crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile a été **créé par l'article 17 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991**, initialement sous la forme d'une réduction d'impôt. Il s'inscrivait dans un plan gouvernemental destiné à favoriser la création d'emplois et l'insertion des publics les plus vulnérables. Il fusionnait deux dispositifs fiscaux qui existaient déjà – l'exonération de charges sociales pour la garde d'enfants à domicile et la réduction d'impôt sur le revenu pour les aides apportées aux personnes âgées ou invalides – tout en étendant son champ à l'ensemble des activités salariées exercées à domicile pour le compte d'un contribuable.

Dès l'origine, le dispositif poursuivait deux finalités principales :

– stimuler la création d'emplois, notamment en incitant les ménages aux revenus moyens à recourir, même ponctuellement, à une aide à domicile ⁽¹⁾ ;

– lutter contre le travail non déclaré.

• Depuis sa création, le crédit d'impôt pour l'emploi de services à la personne **a connu de nombreuses évolutions.**

(1) Sénat, rapport n° 175 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances rectificative pour 1991, tome II, fascicule 1, 1991, p. 76.

En premier lieu, le législateur a procédé à plusieurs **relèvements du plafond des dépenses ouvrant droit à l'avantage fiscal**. Fixé initialement à 25 000 francs (soit **3 800 euros** hors inflation), ce plafond a été successivement porté à :

– 26 000 francs (**4 000 euros**) par l'article 2 de la loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994 ;

– 90 000 francs (**13 700 euros**) par l'article 59 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995 ;

– 45 000 francs (**6 800 euros**) par l'article 12 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998 ;

– **10 000 euros** par l'article 8 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 ;

– **12 000 euros** par l'article 87 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Par ailleurs, la **majoration du plafond** en fonction de la composition du foyer fiscal a été introduite par l'article 87 de la loi du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 et celle relative à la première année de bénéfice du dispositif par l'article 98 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

En parallèle, **les plafonds applicables à certaines activités spécifiques ont également été rehaussés**. Ainsi, le décret n° 2013-524 du 19 juin 2013 a porté :

– le plafond de l'assistance informatique et internet à domicile de 1 000 à 3 000 euros ;

– celui des petits travaux de jardinage de 3 000 à 5 000 euros.

En deuxième lieu, **les bénéficiaires du crédit d'impôt en faveur des services à la personne ont été progressivement élargis**, en trois étapes :

– alors que le dispositif ne pouvait prendre la forme que d'une réduction d'impôt, donc ne bénéficier qu'aux personnes imposées, l'article 70 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 l'a élargi, **sous la forme d'un crédit d'impôt, à destination des contribuables actifs mais non imposables à l'impôt sur le revenu**. Dans ce cadre, le crédit d'impôt ne concernait que les dépenses liées aux services de garde d'enfants et de soutien scolaire à domicile. L'objectif affiché était de soutenir les ménages modestes avec deux conjoints travaillant, les personnes isolées employées à temps plein ou partiel, ainsi que ceux reprenant un emploi et devant adapter leur organisation familiale ⁽¹⁾ ;

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° [233 rect. bis](#) présenté par M. Gournac et les membres du groupe Union pour un Mouvement Populaire.

– dans la continuité de cette première modification, l'article 60 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a **élargi le crédit d'impôt à l'ensemble des services initialement éligibles à la réduction d'impôt**, soit une vingtaine de métiers. Il étend également son bénéfice aux contribuables en recherche d'emploi ;

– l'article 82 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 procède à **l'universalisation du crédit d'impôt au titre des services à la personne**, qui devient le mécanisme de référence pour l'ensemble des personnes, imposables ou non. Cette réforme a également étendu l'éligibilité aux non-actifs, principalement les retraités.

Enfin, depuis 2022, **le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile fait l'objet d'une avance immédiate via les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf)**, facilitant son recours par les contribuables.

Le taux du dispositif demeure toutefois inchangé depuis sa création, fixé à 50 % des dépenses réellement engagées par le contribuable.

2. Le crédit d'impôt en faveur des services à la personne est coûteux

a. Un dispositif très favorable qui ne répond que partiellement à ses objectifs

- i. Un avantage fiscal particulièrement favorable au regard des autres pays européens

En préambule, il convient de souligner que **peu de pays européens disposent d'un dispositif fiscal spécifique destiné à soutenir les contribuables employant des salariés à domicile**. À titre d'exemple, le Portugal, l'Espagne et les Pays-Bas n'ont pas mis en place d'outil comparable.

● Parmi les pays ayant instauré un soutien fiscal aux services à la personne, **les dispositifs restent nettement moins généreux qu'en France**, ce qui rend le crédit d'impôt français particulièrement avantageux.

D'une part, **le taux de prise en charge des dépenses est généralement inférieur à celui observé en France**, compris entre 10 % et 30 %. À titre d'exemple, l'Allemagne ne permet de déduire que 20 % des dépenses engagées. Seule la Suède offre un taux comparable à celui de la France, atteignant 50 % des dépenses effectivement supportées par le contribuable.

D'autre part, **les plafonds annuels applicables à ces dispositifs sont également plus modestes**, oscillant entre 1 600 et 6 770 euros par personne. En Allemagne, il s'élève à 4 000 euros par foyer fiscal. En comparaison, la France,

avec un plafond de 12 000 euros par foyer fiscal, pouvant aller jusqu'à 20 000 euros selon les situations, fait figure d'exception à l'échelle européenne.

COMPARAISON EUROPÉENNE DES DISPOSITIFS FISCAUX RELATIFS À L'EMPLOI D'UN SALARIÉ À DOMICILE

	Taux des dépenses prises en charge (en pourcentage)	Plafond par personne (en milliers d'euros)
Allemagne	20	4 000*
Belgique	Entre 10 et 30	1 850
Danemark	26	2 346
Finlande	Entre 13 et 35	1 600
Grèce	30	5 000
Luxembourg	N/A**	5 400
Suède	Entre 30 et 50	6 770
France	50	12 000 (jusqu'à 20 000)*

* Par foyer fiscal.

** Dispositif fonctionnant sans taux ; abattement forfaitaire sur le revenu imposable du contribuable.

Source : commission des finances, à partir des réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire du rapporteur général.

Par ailleurs, **certains dispositifs ont été récemment supprimés**. C'est le cas en Flandre, où les deux systèmes de déduction fiscale existants – les titres-services et les chèques délivrés par l'Agence locale pour l'emploi – ont été supprimés à compter de l'exercice d'imposition 2025. Cette décision a été motivée par un coût budgétaire jugé trop élevé (1,3 milliard d'euros) et par des résultats jugés insuffisants en matière de soutien à l'emploi.

● De surcroît, le crédit d'impôt en faveur des services à la personne s'inscrit dans un **ensemble de dispositifs fiscaux et sociaux de soutien à l'emploi à domicile**, lesquels relèvent notamment de la politique du maintien à domicile ou de la politique familiale.

Certaines prestations bénéficient ainsi d'un **taux de TVA réduit**, fixé à :

– 5,5 % pour les services liés à la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes (article 278-0 *bis* du CGI) ;

– 10 % pour les services d'entretien de la maison et de travaux ménagers, les travaux de petit bricolage, la garde d'enfant et le soutien scolaire à domicile, la préparation de repas, la livraison de repas et de courses à domicile, l'assistance administrative à domicile, etc. (article 279 du CGI).

Ces taux réduits ont représenté un manque à gagner pour l'État de 306 millions d'euros en 2022.

Par ailleurs, certaines associations intervenant dans le champ des services à la personne bénéficient d'une **exonération de TVA sur leurs prestations** (article 261 du CGI) et de l'**exonération de l'impôt sur les sociétés** pour leurs résultats (article 206 du CGI). Plus de 5 100 associations sont concernées, pour un coût de 670 millions d'euros en 2022.

S'agissant des **dispositifs sociaux** (article L. 241-10 du code de la sécurité sociale), le particulier employeur bénéficie d'une **déduction forfaitaire de ses cotisations sociales**, touchant plus de 1,3 million de personnes pour un coût de 439 millions d'euros en 2022. **Les publics fragiles**, tels que les titulaires de la prestation de compensation et les personnes âgées se trouvant dans l'obligation de recourir à l'assistance d'une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie, **disposent également de la possibilité d'exonérer de cotisations sociales les prestations d'une aide à domicile**, pour un coût global de 1,6 milliard d'euros en 2022.

Ainsi, **ces dispositifs complémentaires représentent plus de 3 milliards d'euros** en 2022, hors crédit d'impôt en faveur de l'emploi à domicile.

DISPOSITIFS DE SOUTIEN FISCAUX ET SOCIAUX AUX SERVICES À LA PERSONNE, HORS CRÉDIT D'IMPÔT

Dispositif de soutien	Coût en 2022 (en millions d'euros)
Taux réduits de TVA	306
Soutien aux associations exerçant dans le champ des services à la personne	670
Déduction forfaitaire de cotisations sociales	439
Exonération de cotisations sociales pour les publics fragiles	1 611
Total	3 026

Source : commission des finances, à partir des données fournies par la Cour des comptes, Le soutien de l'État aux services à la personne, mars 2024.

- ii. La générosité du crédit d'impôt en faveur des services à la personne ne lui permet de répondre que partiellement aux objectifs qui lui ont été assignés

Depuis sa création en 1991, le crédit d'impôt pour les services à la personne poursuit deux objectifs principaux : la lutte contre le travail dissimulé et le soutien à la création de nouveaux emplois. Ces finalités ont été constamment réaffirmées au fil des différentes réformes et adaptations du dispositif.

• **Si le travail dissimulé a diminué, le lien de causalité avec le crédit d'impôt au titre des services à la personne n'est pas automatique.**

Les dispositifs de soutien à l'emploi à domicile sont censés réduire le travail dissimulé, en incitant les contribuables à déclarer l'emploi afin de bénéficier d'avantages fiscaux. Selon la Cour des comptes, le dispositif permettrait de réduire

le coût du travail déclaré par rapport au travail non déclaré de 14 % à 19 % ⁽¹⁾. D'ailleurs, la part du travail dissimulé dans les services à la personne a diminué au fil des années : 50 % en 1996, 30 % en 2005, 25 % en 2011 et environ 20 % en 2017 ⁽²⁾.

Toutefois, l'appréciation de l'impact du crédit d'impôt en faveur des services à la personne dans la réduction du travail dissimulé se heurte à **certaines limites**. Même en combinant crédit d'impôt et autres niches fiscales et sociales, **le travail dissimulé peut ainsi rester moins coûteux dans certains segments**, notamment pour des prestations de la vie quotidienne ou de soutien effectuées par des associations, entreprises ou organismes à but non lucratif ⁽³⁾.

• **Un impact sur la création d'emplois dans le secteur plus faible que prévu**. En effet, si le nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne a progressé de 58 % entre 2000 et 2010, cette dynamique s'est depuis ralentie. La Cour des comptes estime que le **taux de croissance annuel des emplois dans le secteur depuis 2005 est inférieur à 1 %**, en deçà des prévisions qui tablaient sur 3 % à 4 % ⁽⁴⁾.

On peut regretter qu'**aucun indicateur de performance** ne permette de mesurer l'impact concret du crédit d'impôt sur le marché du travail dans ce secteur.

b. Le crédit d'impôt est concentré sur certaines activités spécifiques

La majorité des montants déclarés concernent des activités qui relèvent de dépenses non contraintes. Ainsi, **l'entretien de la maison et les travaux ménagers représentent près de la moitié du coût total du crédit d'impôt**. Les petits travaux de jardinage comptent pour 16 % de son coût, le soutien scolaire et les cours à domicile 3 % et la livraison de repas à domicile 1 %. L'assistance et l'aide aux personnes âgées ou handicapées équivalent à 17 % du coût total du dispositif.

(1) *Cour des comptes*, Le soutien de l'État aux services à la personne, mars 2024, p. 13.

(2) *DARES*, Services à la personne, baisse du travail non déclaré en 2017, décembre 2021.

(3) *Direction générale des entreprises*, Services à la personne : les enjeux du soutien public, *Théma* n° 25, novembre 2024.

(4) *Cour des comptes*, op.cit., mars 2024, p. 98.

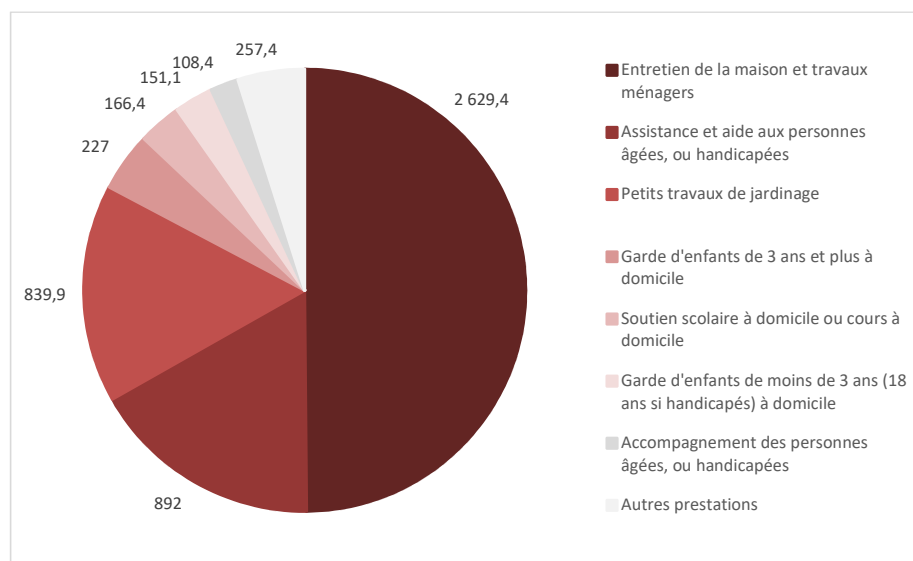
**RÉPARTITION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE PAR
ACTIVITÉ ÉLIGIBLE (DÉCLARATIONS DE REVENUS 2023)**

Libellé de l'activité	Montant du crédit d'impôt accordé (en millions d'euros)	Part dans le montant total du crédit d'impôt accordé (en pourcentage)
Entretien de la maison et travaux ménagers	2 629,4	49,88
Assistance et aide aux personnes âgées, ou handicapées	892	16,92
Petits travaux de jardinage	839,9	15,93
Garde d'enfants de 3 ans et plus à domicile	227	4,31
Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile	166,4	3,16
Garde d'enfants de moins de 3 ans (18 ans si handicapés) à domicile	151,1	2,87
Accompagnement des personnes âgées, ou handicapées	108,4	2,06
Livraison de repas à domicile	63,9	1,21
Assistance administrative à domicile	24,5	0,47
Accueil familial	24,4	0,46
Assistance aux personnes ayant besoin d'une aide temporaire à domicile	21,8	0,41
Travaux de petit bricolage	17,1	0,32
Téléassistance et visio-assistance	16,3	0,31
Accompagnement des enfants de 3 ans et plus	15,1	0,29
Coordination et délivrance des services à la personne	14,5	0,27
Maintenance, entretien et vigilance temporaires à domicile	14,1	0,27
Assistance informatique et internet à domicile	12,5	0,24
Accompagnement des enfants de moins de 3 ans (18 ans si handicapés)	11,2	0,21
Préparation de repas à domicile	10,5	0,20
Conduite du véhicule personnel des personnes âgées ou handicapées	3,2	0,06
Collecte et livraison à domicile de linge repassé	2,4	0,05
Livraison de courses à domicile	2,1	0,04
Accompagnement des personnes présentant une invalidité temporaire	1,4	0,03
Soins et promenades d'animaux de compagnie des personnes dépendantes	1,0	0,02
Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes	0,9	0,02
Interprète en langue des signes	0,3	0,01
Conduite du véhicule des personnes en cas d'invalidité temporaire	0,2	0,00

Source : réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire du rapporteur général.

Le crédit d'impôt en faveur des services à la personne est donc particulièrement **concentré sur un nombre très faible de dépenses**. Ainsi, les trois activités les plus couteuses – l'entretien de la maison, l'assistance et l'aide aux personnes âgées ou handicapées et les travaux de jardinage – représentent près de 83 % du montant total du crédit d'impôt.

RÉPARTITION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE PAR ACTIVITÉ ÉLIGIBLE (DÉCLARATIONS DE REVENUS 2023), EN MILLIONS D'EUROS



Source : commission des finances, à partir des réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire du rapporteur général.

c. Un dispositif budgétairement très coûteux

- i. Un avantage fiscal qui profite principalement aux ménages les plus aisés

Si le crédit d'impôt pour les services à la personne s'adresse à l'ensemble des ménages, quel que soit l'âge, le lieu de résidence ou le décile de revenu fiscal de référence (RFR), **sa répartition révèle le poids important des ménages âgés, une surreprésentation des départements franciliens et des grandes villes et une concentration parmi les foyers appartenant aux deux derniers déciles de revenu.**

• Tout d'abord, bien que toutes les tranches d'âge soient concernées, le crédit d'impôt est **déclaré de manière plus importante par les ménages les plus âgés**. Les personnes de 65 ans et plus représentent 55 % du coût total du dispositif, soit **3,2 milliards d'euros sur un total de 5,9 milliards d'euros en 2023**. Ce phénomène est encore plus marqué pour les 76 ans et plus, qui bénéficient à eux seuls de **2,4 milliards d'euros** de crédit d'impôt, soit plus de 40 %.

**RÉPARTITION DU CRÉDIT D'IMPÔT SERVICE À LA PERSONNE PAR TRANCHES D'ÂGE
(DÉCLARATIONS DE REVENUS 2023)**

Tranches d'âge	Montant total du CISAP (en millions d'euros)	Montant moyen du CISAP par foyer bénéficiaire (en euros)
18-25 ans	8	671
26-35 ans	254	987
36-45 ans	804	1 371
46-55 ans	869	1 320
56-65 ans	765	1 190
66-75 ans	796	994
76 ans et plus	2 446	1 318
Total	5 942	1 234

Source : Réponses de la direction de la législation fiscale au rapporteur général.

Ce constat mérite toutefois d'être nuancé. Si le poids des ménages âgés dans le montant total du crédit d'impôt est important, le **montant moyen déclaré par foyer reste proche de la moyenne nationale**, voire inférieur pour les ménages âgés de 66 à 75 ans. La surreprésentation des plus de 76 ans s'explique donc essentiellement par une **utilisation plus fréquente du dispositif** par cette tranche d'âge, ce qui est logique compte tenu de leur plus grande dépendance aux services d'aide à domicile, qu'il s'agisse de l'entretien du logement ou de l'assistance dans les tâches quotidiennes.

● Ensuite, **les contribuables résidant dans les départements les plus riches sont les principaux bénéficiaires du crédit d'impôt**. Les départements franciliens et ceux abritant une ville de plus de 200 000 habitants sont surreprésentés, tant en termes de montant total du crédit que de montant moyen par foyer. Ainsi, **dix départements concentrent 34 % du coût total**, soit 2 milliards d'euros sur 5,9 milliards d'euros en 2023, alors qu'ils représentent moins de 26 % de la population française. À titre d'exemple, les contribuables habitant Paris bénéficient de **469 millions d'euros de crédit d'impôt**, avec un montant moyen déclaré par foyer de **2 253 euros**, bien au-dessus de la moyenne nationale de 1 234 euros. Dans le même temps, il s'agit du département avec le RFR le plus élevé.

**RÉPARTITION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE PAR
DÉPARTEMENTS (DÉCLARATIONS DE REVENUS 2023)**

Départements dont les montants de CISAP sont les plus élevés	Montant total du CISAP (en millions d'euros)	Montant moyen du CISAP par foyer bénéficiaire (en euros)	Revenu fiscal de référence moyen par habitant (en euros)
Paris	469	2 253	36 349
Hauts-de-Seine	300	2 123	28 780
Yvelines	202	1 728	24 388
Nord	180	1 106	15 225
Rhône	173	1 273	19 775
Gironde	168	1 276	18 709
Bouches-du-Rhône	147	1 297	18 882
Loire-Atlantique	147	1 107	18 292
Haute-Garonne	127	1 210	18 206
Val-de-Marne	123	1 642	19 595
Total	2 036	N/A	N/A

Source : commission des finances, à partir des réponses de la direction de la législation fiscale au rapporteur général.

● Enfin, et surtout, **le crédit d'impôt en faveur des services à la personne bénéficie avant tout au dernier décile de RFR**. En effet, les 10 % des contribuables les plus aisés sont à la fois **les plus nombreux** à bénéficier du dispositif, avec 1,5 million de foyers concernés, et ceux qui perçoivent **le montant moyen le plus élevé**, soit 1 756 euros par foyer, contre environ 1 000 euros pour l'ensemble des autres déciles. Ainsi, **45 % du montant total du crédit d'impôt, soit 2,6 milliards d'euros, est concentré sur ce dernier décile de RFR**.

RÉPARTITION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE PAR DÉCILES DE RFR (DÉCLARATIONS DE REVENUS 2023)

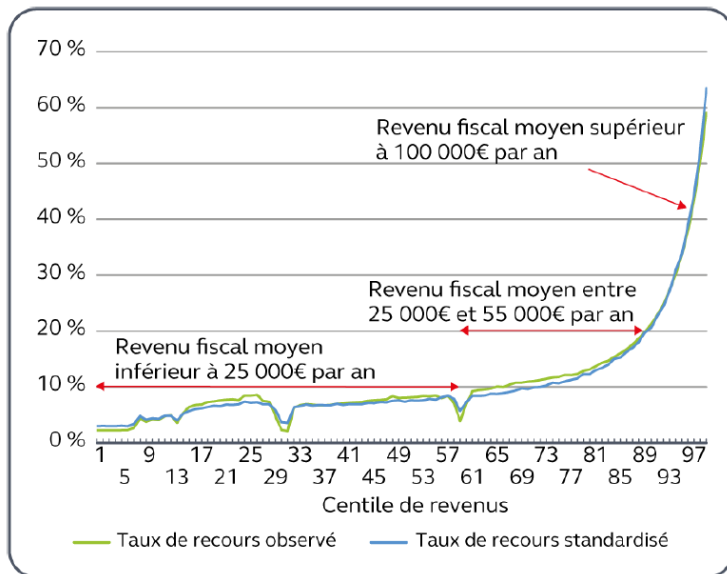
Décile de RFR	Nombre de contribuables bénéficiaires du CISAP (en milliers)	Montant total du CISAP (en millions d'euros)	Montant moyen du CISAP par foyer bénéficiaire (en euros)
1	125	120	961
2	254	212	832
3	330	298	901
4	265	250	945
5	331	324	977
6	339	341	1 004
7	422	430	1 021
8	531	552	1 041
9	711	770	1 083
10	1 507	2 646	1 756
Total	4 815	5 942	1 234

Source : Réponses de la direction de la législation fiscale au rapporteur général.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que **le taux de recours au crédit d'impôt augmente avec le niveau de revenu**. Ainsi, plus de la moitié des 3 % de foyers fiscaux les plus aisés bénéficient du dispositif, tandis que seuls 10 % des sept premiers déciles de RFR y ont recours. La Cour évoque à cet égard un « *risque d'effet d'aubaine* ⁽¹⁾ ».

(1) Cour des comptes, op.cit., mars 2024, p. 96.

TAUX DE RECOURS AU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE SELON LE REVENU FISCAL

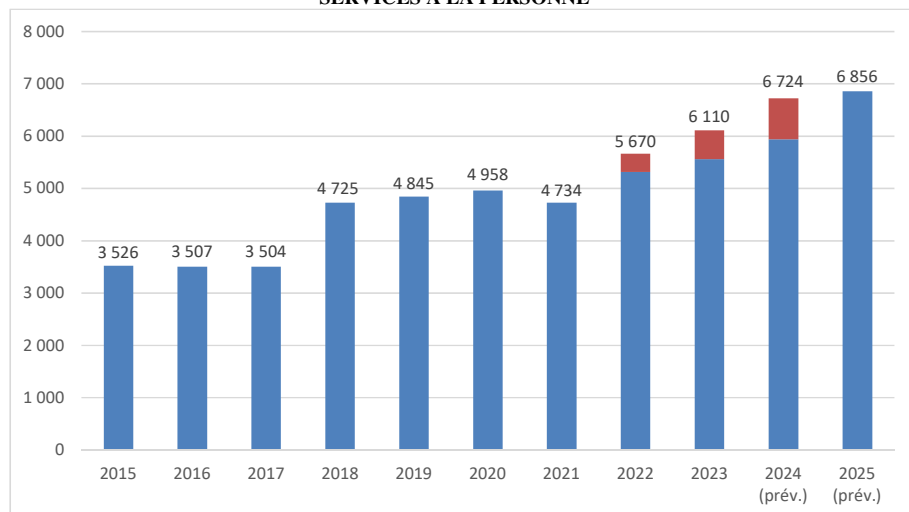


Source : Cour des comptes, op.cit., mars 2024, p. 97.

- ii. Le coût du crédit d'impôt service à la personne connaît une hausse importante ces dernières années

Le coût budgétaire du crédit d'impôt au titre des services à la personne a quasiment doublé en dix ans, passant de 3,5 milliards d'euros en 2015 à une prévision de 6,8 milliards d'euros en 2025. Il s'agit désormais de **la deuxième dépense fiscale la plus importante pour l'État**, derrière le crédit d'impôt en faveur de la recherche, estimé à 7,7 milliards d'euros pour la même année.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE ASSOCIÉE AU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES À LA PERSONNE



Légende : la partie en rouge, pour les années 2022 à 2024, correspond au coût transitoire du crédit d'impôt contemporanéisé.

Note : la décomposition du coût du crédit d'impôt n'est pas encore disponible pour l'année 2025.

Source : commission des finances, à partir du tome II des voies et moyens annexé aux projets de loi de finances de 2017 à 2025.

Trois observations permettent d'expliquer l'évolution du coût du crédit d'impôt en faveur des services à la personne :

– la première hausse significative, qui intervient en 2018, avec un coût passant de 3,5 à 4,7 milliards d'euros, résulte de l'universalisation du crédit d'impôt, désormais accessible à l'ensemble des foyers fiscaux, en remplacement de la réduction d'impôt initiale ;

– la légère baisse observée en 2021 s'explique par le contexte du confinement en 2020, période pendant laquelle le dispositif a été moins utilisé ;

– depuis 2022, une nouvelle tendance haussière se manifeste, avec une **augmentation de 2,1 milliards d'euros en quatre ans**, portant le coût de 4,7 milliards d'euros à 6,8 milliards d'euros entre 2021 et 2025 (+ 45 %). Cette progression traduit l'efficacité de l'avance immédiate, instaurée en 2022, qui facilite le recours au crédit d'impôt par les ménages.

Cette tendance doit toutefois être nuancée, **une part importante de la hausse résultant de la contemporanéisation progressive du dispositif engagée le 1^{er} janvier 2022**. En effet, cette réforme produit un effet de trésorerie temporaire : les ménages voient, au fur et à mesure de leur entrée dans le dispositif, leurs droits comptabilisés deux fois – une fois au titre des prestations de l'année précédente, *via* la régularisation opérée lors de la déclaration de revenus, et une fois au titre des prestations de l'année en cours, *via* la contemporanéisation. Ainsi, en 2024, les contribuables perçoivent simultanément le crédit d'impôt relatif aux

prestations réalisées en 2023 et celui correspondant aux prestations effectuées en 2024. Au 1^{er} septembre 2025, l'ensemble des prestations relevant du crédit d'impôt en faveur des services à la personne ont été contemporanéisées, à l'exception de la garde d'enfant à domicile. Selon le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, cette mesure devrait continuer de **produire un impact budgétaire jusqu'en 2026** ⁽¹⁾.

Hors incidence de cet effet de trésorerie, le coût du crédit d'impôt en faveur des services à la personne s'établit donc à :

– **5,3 milliards d'euros en 2022**, soit un coût transitoire de la contemporanéisation de 0,4 milliard d'euros ;

– **5,6 milliards d'euros en 2023**, soit un coût transitoire de la contemporanéisation de 0,5 milliard d'euros ;

– **5,9 milliards d'euros en 2024**, soit un coût transitoire de la contemporanéisation de 0,8 milliard d'euros.

Ainsi, malgré ces éléments, le crédit d'impôt en faveur des services à la personne devient de plus en plus coûteux pour les finances publiques, tout en bénéficiant davantage aux foyers les plus aisés et sans atteindre pleinement les objectifs qui lui avaient été assignés.

3. Une limitation du crédit d'impôt en faveur des services à la personne apparaît souhaitable dans le contexte budgétaire actuel

a. La réduction du taux pourrait pénaliser les bénéficiaires les plus modestes

• Pour contenir la croissance du coût budgétaire du crédit d'impôt, une première piste consisterait à **réduire son taux, par exemple de 50 % à 40 % des dépenses réellement supportées** par le contribuable, se rapprochant ainsi du niveau de remboursement fiscal observé dans d'autres pays européens.

La Cour des comptes et le Conseil des prélèvements obligatoires recommandent cette mesure, estimant qu'elle permettrait de préserver l'écart de coût entre le travail déclaré et le travail dissimulé, tout en réduisant le coût du dispositif. Plus précisément, ces organismes proposent de limiter la réduction du taux aux activités de la vie quotidienne, tout en maintenant les taux actuels pour les prestations relevant de politiques sociales, telles que la garde d'enfants ou le soutien aux personnes dépendantes. Cette modification pourrait générer un **gain budgétaire estimé à 770 millions d'euros pour l'État** ⁽²⁾.

(1) Rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, alinéa 54.

(2) Conseil des prélèvements obligatoires, Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus, octobre 2024, p. 108 ; Cour des comptes, op.cit., mars 2024, p. 111.

Cependant, en s'appliquant à l'ensemble des bénéficiaires sans distinction de ressources, une telle réduction risquerait de freiner le recours aux services à la personne pour les ménages les plus modestes. En effet, elle conduirait à **augmenter le coût effectif des prestations pour l'ensemble des ménages, sans distinction de leur capacité contributive**. Elle soulève ainsi la question de l'opportunité de faire peser l'effort d'ajustement budgétaire sur l'ensemble des usagers. Dès lors, si une telle réforme devait être envisagée, elle gagnerait à être modulée selon le type d'activités.

● Par ailleurs, certaines propositions consistent à **ajuster le taux en fonction des revenus du foyer fiscal**, en le fixant par exemple à 10 % pour les foyers les plus aisés et à 50 % pour ceux appartenant aux premiers déciles de RFR. Toutefois, une telle modulation pourrait entrer en contradiction avec l'objectif de lutte contre le travail dissimulé, qui constitue l'un des fondements du crédit d'impôt. En effet, si un taux de 40 % permet, dans la plupart des situations, de maintenir le coût du travail déclaré à un niveau comparable à celui du travail dissimulé, **un taux inférieur risquerait de rendre ce dernier financièrement plus attractif**.

b. L'exclusion de certaines activités du dispositif pose des problèmes délicats

Une deuxième piste de réforme consisterait à **exclure certaines activités de la prise en charge par le crédit d'impôt**.

D'une part, pourraient être ciblées **les dépenses de la vie quotidienne**, qui ne constituent pas des dépenses « contraintes ⁽¹⁾ » mais relèvent parfois de dépenses de confort. Alors que les dépenses les plus coûteuses relèvent souvent de cette catégorie, leur exclusion pourrait générer des **économies significatives** : l'entretien de la maison et les travaux ménagers représenteraient un gain budgétaire de **2,63 milliards d'euros**, les petits travaux de jardinage **840 millions d'euros**, le soutien scolaire **166 millions d'euros** et la livraison de repas à domicile **64 millions d'euros**. Toutefois, une partie de ces dépenses revêt un caractère contraint, notamment dans le cas d'un couple avec enfants dont les deux membres exercent une activité professionnelle à des horaires très différents.

D'autre part, **la prise en compte de certaines prestations**, qui n'ont pas un coût important dans le total du crédit d'impôt, peut interroger. C'est le cas de la maintenance, entretien et vigilance temporaires à domicile (14,1 millions d'euros), de l'assistance informatique et internet à domicile (12,5 millions d'euros), de la préparation de repas à domicile (10,5 millions d'euros), de la collecte et livraison à domicile de linge repassé (2,4 millions d'euros) et des soins et promenades d'animaux de compagnie des personnes dépendantes (1 million d'euros). Ainsi, **la prise en charge par la collectivité de la moitié de ces dépenses n'apparaît pas relever d'une logique économique ou sociale certaine** ; elles pourraient donc être

(1) *Cour des comptes*, op.cit., mars 2024, p. 105.

supprimées du dispositif. Cette mesure représenterait une **économie de 40,5 millions d'euros**.

Toutefois, ces propositions peuvent se heurter à **deux limites** :

– elles pourraient apparaître **injustes pour les personnes dépendantes**, qui n'ont souvent d'autre choix que de recourir à un prestataire extérieur pour certaines activités de la vie quotidienne, comme l'entretien de leur logement ;

– par ailleurs, les activités susceptibles d'être prises en charge par le crédit d'impôt sont **définies par voie réglementaire**, au sein de l'article D. 7231-1 du code du travail. Il serait néanmoins possible de modifier l'article L. 7231-1 du code du travail afin d'exclure expressément certaines prestations.

c. La réduction des plafonds apparaît plus efficace et plus juste

• Une troisième piste de réforme consisterait à réduire le plafond global du crédit d'impôt en faveur des services à la personne. Fixé à 12 000 euros par an et par foyer fiscal depuis 2005, il s'agit du plafond le plus élevé en Europe pour des dispositifs comparables.

Dans la logique qui avait présidé à la division par deux du plafond en 1998 ⁽¹⁾, un plafond trop élevé profite surtout aux ménages disposant d'un pouvoir d'achat suffisant pour engager ces dépenses, **favorisant ainsi les contribuables aisés**. La réduction du plafond permettrait donc de **renforcer la justice fiscale** tout en réduisant le coût du dispositif. Il est ainsi à noter que les plafonds actuels sont largement supérieurs au montant moyen de crédit d'impôt par bénéficiaire, qui atteint au maximum **1 756 euros pour le dernier décile de RFR**.

Ainsi, **un plafond fixé par exemple à 2 000 euros par foyer et par an concentrerait près de 86 % de l'effort sur les foyers du 6^e décile de RFR et au-delà, générant une économie de l'ordre de 2,1 milliards d'euros**. De manière moins restrictive, une division par quatre du plafond du crédit d'impôt, à 3 000 euros par foyer fiscal et par an, n'affecterait majoritairement que les ménages du dernier décile de RFR.

(1) Sénat, rapport n° 85 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 1998, tome II, fascicule 1, 1997.

**IMPACT, SUR LA RÉPARTITION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES SERVICES
À LA PERSONNE PAR DÉCILES DE RFR, D'UNE RÉDUCTION DU PLAFOND GLOBAL
À 2 000 EUROS (AVEC LES REVENUS DE L'ANNÉE 2023)**

(en millions d'euros)

Décile de RFR	Montant total du CISAP (plafond global de 12 000 euros)	Montant total du CISAP (plafond global de 2 000 euros)	Gain budgétaire théorique
1	120	81	53
2	212	127	76
3	298	193	104
4	250	143	75
5	324	201	109
6	341	246	133
7	430	268	144
8	552	366	195
9	770	523	254
10	2 646	1 674	999
Total	5 942	3 822	2 142

Source : commission des finances (simulateur Leximpact).

Une diminution du plafond global devrait s'accompagner d'une réduction de l'ensemble des autres plafonds dans les mêmes proportions. En contrepartie, les plafonds relatifs à certaines prestations et qui sont listés à l'article D. 7233-5 du code du travail pourraient être supprimés.

● Une autre approche pourrait consister à **instaurer de nouveaux plafonds applicables à certaines activités**. Par exemple, compte tenu de son coût élevé, la prestation relative à l'**entretien de la maison et aux travaux ménagers** pourrait être plafonnée, par exemple à 5 000 euros par foyer fiscal et par an, soit l'équivalent d'environ 4,5 heures d'emploi à domicile par semaine. De même, un plafond spécifique pourrait être instauré pour le **soutien scolaire et les cours à domicile** ; un plafond de 3 000 euros permettrait par exemple de couvrir approximativement deux heures de cours hebdomadaires.

En parallèle, **les trois plafonds spécifiques existants pourraient être abaissés**, notamment celui relatif aux **petits travaux de jardinage**, dont le coût est particulièrement élevé : actuellement fixé à 5 000 euros par foyer fiscal et par an, son plafond pourrait être ramené à 3 000 euros, soit environ deux heures de prestation hebdomadaire.

La définition des différentes prestations et de leur niveau de plafonnement pourrait faire l'objet d'un large débat au sein de la commission des finances, en liaison avec les acteurs économiques concernés.

B. L'ABATTEMENT DE 10 % SUR LE MONTANT DES PENSIONS ET RETRAITES : UN DISPOSITIF QUI POURRAIT ÉVOLUER

1. Un abattement qui a très peu évolué depuis sa création

a. Un abattement faisant l'objet d'un plafonnement par foyer fiscal

Le a du 5 de l'article 158 du code général des impôts (CGI) prévoit que **les pensions et retraites bénéficient d'un abattement de 10 % d'impôt sur le revenu.**

Les revenus ouvrant droit à cet abattement regroupent **l'ensemble des pensions et retraites soumises à l'impôt sur le revenu**, à savoir :

- les pensions versées par les régimes de sécurité sociale, les régimes complémentaires ou les entreprises, qu'elles soient liquidées sous forme de rente ou de capital ;

- les pensions des fonctionnaires civils et militaires ;

- les pensions d'invalidité ;

- les pensions alimentaires ou assimilées ;

- les rentes constituées à titre gratuit et soumises au même régime fiscal que les pensions, telles que les prestations compensatoires versées à la suite d'un divorce ;

- les autres revenus assimilés à des pensions, tels que l'allocation de veuvage et les pensions au titre des plans d'épargne retraite populaires (PERP) et des plans d'épargne retraite (PER) – à l'exception de la part en capital correspondant aux versements volontaires ayant déjà donné lieu à déduction fiscale.

L'abattement de 10 % **s'applique sur le montant net imposable, déterminé à partir de leur montant brut retranché de certaines dépenses marginales**, telles que les frais d'encaissement des arrérages ou les honoraires liés à l'accomplissement des démarches de liquidation des droits à la retraite.

Cet abattement est **encadré par un plancher et un plafond**.

D'une part, **son montant ne peut être inférieur à 450 euros par membre du foyer fiscal** en 2025, sans pouvoir excéder le montant brut des pensions et retraites perçues. Par exemple, un couple de retraités percevant chacun 4 000 euros de pension, donc 8 000 euros au total pour le foyer fiscal, bénéficie d'un abattement total de 900 euros.

D'autre part, **le montant total de l'abattement ne peut être supérieur à 4 399 euros par foyer fiscal** en 2025. Ainsi, un couple percevant 50 000 euros de pension au total se voit appliquer l'abattement plafonné de 4 399 euros, et non un

abattement de 5 000 euros. Ce plafond s'applique de manière uniforme, qu'il s'agisse d'un foyer fiscal composé d'un couple de retraités ou d'un retraité seul.

Ces montants sont **révisés** selon les mêmes modalités que la revalorisation de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Ils ne sont donc pas directement indexés sur l'inflation, mais le barème de l'impôt sur le revenu en suit généralement l'évolution.

APPLICATION DE L'ABATTEMENT DE 10 % SUR LES PENSIONS ET RETRAITES POUR UN COUPLE AYANT PERÇU 40 000 ET 3 000 EUROS DE PENSION EN 2025 (EN EUROS)

Abattement de 10 % sur la pension de 40 000 euros	4 000
Abattement de 10 % sur la pension de 3 000 euros (application du minimum)	450
Montant de l'abattement global	4 450
Montant total des pensions	43 000
Montant de l'abattement global après application du plafonnement	4 399
Revenu net imposable à l'IR	38 601

Source : commission des finances.

b. Un abattement qui vise à « aider les personnes retraitées »

● L'abattement de 10 % sur les pensions et retraites a été introduit par amendement lors de la première lecture du projet de loi de finances (PLF) pour 1978 à l'Assemblée nationale. Il a été entériné par l'**article 3 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978**.

Ce mécanisme a été préféré au dispositif initialement proposé par le Gouvernement, qui consistait en une déduction exceptionnelle appliquée uniquement l'année du départ à la retraite. L'objectif de cette déduction ponctuelle était de pallier les « *difficultés qu'éprouvent, dans l'année où ils cessent leur vie active, les retraités pour acquitter, au moyen de ressources diminuées, l'impôt fixé en fonction de leurs revenus d'activité* ⁽¹⁾ » de l'année précédant leur départ en retraite.

Plusieurs justifications étaient avancées pour la généralisation et la pérennisation d'un abattement de 10 % sur les pensions et retraites ⁽²⁾ :

– la simplicité du dispositif par rapport à la proposition initialement formulée par le Gouvernement ;

(1) Sénat, rapport n° 88 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 1978, tome II, 1977, p. 16.

(2) JO AN, Débats, 2^e séance du 18 octobre 1977, pp. 6223-6231.

– l’accroissement de la pression fiscale lors du départ à la retraite, en raison de la baisse des revenus et de l’absence d’un abattement pour frais professionnels ;

– les frais de santé plus élevés auxquels sont exposés les retraités ;

– l’absence de possibilité de dissimuler les revenus perçus par les retraités à l’administration fiscale par rapport aux autres catégories de contribuables, les pensions étant déclarées par des tiers ;

– l’impossibilité physique, à partir d’un certain âge, de compenser la baisse de revenus par un emploi, en particulier pour les retraités disposant de faibles pensions.

L’abattement a désormais pour finalité, selon le tome II des voies et moyens annexé au PLF pour 2025, d’« *aider les personnes retraitées* ⁽¹⁾ ».

• L’abattement était **plafonné dès l’origine**, afin de « *ne pas donner aux contribuables dont les revenus sont les plus élevés une satisfaction fiscale que la progressivité du barème aurait pour effet d’amplifier* ⁽²⁾ » et de limiter son coût pour les finances publiques.

Ce plafond **a fait l’objet d’un abaissement significatif** à la fin des années 1990. L’article 6 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997 a réduit progressivement le plafond, qui était fixé à 31 900 francs (4 863 euros hors inflation) pour les revenus de l’année 1996, jusqu’à atteindre 12 000 francs (1 830 euros hors inflation) pour les revenus de l’année 2000. **Les raisons avancées étaient le coût élevé du dispositif et son caractère distorsif au bénéfice des ménages les plus aisés** ⁽³⁾.

Toutefois, l’article 86 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 **est partiellement revenu sur cette réforme** : le plafond a finalement été maintenu à 20 000 francs (3 048 euros hors inflation) pour les revenus de l’année 2000.

Depuis, le plafond a suivi le niveau de revalorisation du barème de l’impôt sur le revenu, fondé sur le niveau d’inflation.

(1) Tome II des voies et moyens annexé au PLF pour 2025, dépense fiscale n° 120401, p. 75.

(2) JO AN, op. cit., p. 6225.

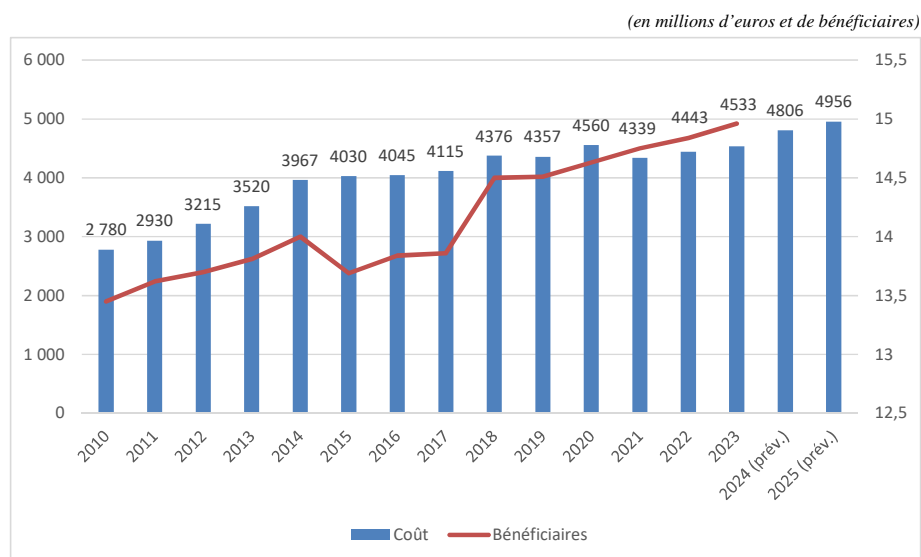
(3) Sénat, rapport n° 86 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 1997, tome II, fascicule I, 1996, p. 41.

2. Un abattement au coût élevé et bénéficiant avant tout aux ménages les plus aisés

a. Le coût budgétaire de l'abattement est en forte progression

Le coût de l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites a quasiment doublé en quinze ans, passant de près de 2,8 milliards d'euros en 2010 à 5 milliards d'euros en 2025. Cette dépense fiscale constitue désormais la troisième plus importante pour l'État, après le crédit d'impôt en faveur de la recherche (7,7 milliards d'euros) et le crédit d'impôt en faveur des services à la personne (6,8 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE ASSOCIÉE À L'ABATTEMENT DE 10 % SUR LE MONTANT DES PENSIONS ET DES RETRAITES



Source : commission des finances, à partir du tome II des voies et moyens annexé aux projets de loi de finances de 2012 à 2025.

L'évolution du coût de l'abattement sur les pensions et retraites repose principalement sur deux dynamiques :

- d'une part, **le nombre de bénéficiaires**, qui n'a cessé d'augmenter depuis 2017, et qui devrait continuer à progresser, porté par le vieillissement de la population. Ainsi, le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus pourrait atteindre **18,3 millions d'ici 2040** ⁽¹⁾, contre 15 millions en 2025 ;

- d'autre part, **le niveau des pensions et retraites**, qui augmente, entraînant une hausse corrélatrice du montant de l'abattement. Pour les seules années 2024 et 2025, cette évolution se traduit par un surcoût estimé respectivement à

(1) INSEE, Projection de population par grand groupe d'âges, données annuelles de 2030 à 2070, 2021 ([lien](#)).

273 millions d’euros et 150 millions d’euros, essentiellement en raison des revalorisations légales des pensions.

b. Un abattement qui bénéficie avant tout aux ménages les plus aisés

Comme le souligne le Conseil des prélèvements obligatoires, l’abattement de 10 % sur les pensions et retraites « *bénéficie en quasi-totalité à la moitié supérieure de la distribution des revenus* »⁽¹⁾. Ainsi, **les foyers appartenant aux sixième à dixième déciles de revenu fiscal de référence (RFR) concentrent 90 % du coût total de l’abattement**. De plus, les trois derniers déciles de revenus, qui possèdent un RFR supérieur à 32 411 euros pour un foyer fiscal composé d’une part, concentrent à eux seuls deux tiers du coût total de l’abattement, soit près de 3 milliards d’euros. Enfin, **le dernier décile de revenu représente 30 % du coût du dispositif, soit environ 1,4 milliard d’euros**.

RÉPARTITION DU COÛT BUDGÉTAIRE ET DU GAIN MOYEN D’IMPÔT SUR LE REVENU ASSOCIÉS À L’ABATTEMENT DE 10 % SUR LES PENSIONS ET RETRAITES PAR DÉCILE DE RFR (EN 2023)

Décile de RFR	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Borne de RFR (en euros)	Inférieur à 6 681	6 681 à 10 824	10 824 à 14 994	14 994 à 18 270	18 270 à 21 660	21 660 à 27 080	27 080 à 32 411	32 411 à 39 810	39 810 à 53 783	Supérieur à 53 783
Coût (en millions d’euros)	0,6	ε	12,1	201,7	262,9	430,9	610,8	820,8	836,8	1 356,4
Coût en pourcentage de la dépense fiscale totale	ε	ε	0,2 %	4,5 %	5,8 %	9,5 %	13,4 %	18,1 %	18,5 %	29,9 %
Gain moyen par foyer fiscal (en euros)	ε	ε	8	135	176	288	408	549	559	907

Source : commission des finances, à partir du « Top 8 des dépenses fiscales » annexé au tome II des voies et moyens annexé au PLF pour 2025.

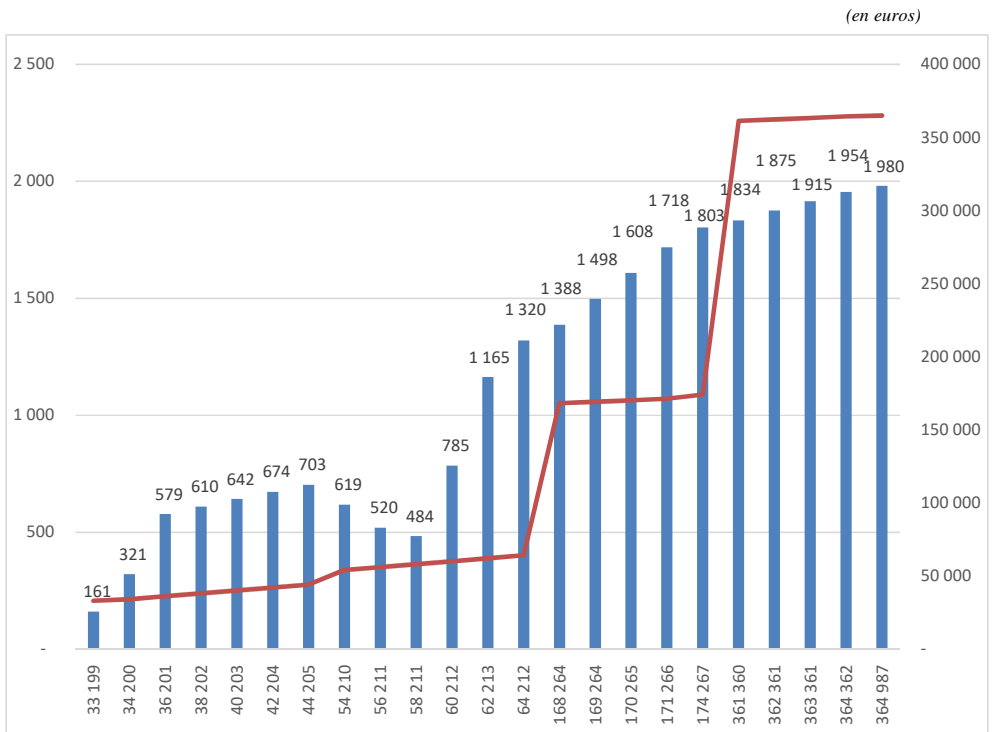
La construction proportionnelle de l’abattement a pour effet que le gain moyen d’impôt sur le revenu croît avec le niveau de RFR. Ainsi, **le gain moyen par bénéficiaire atteint 907 euros pour les foyers appartenant au dernier décile de revenus**, contre 559 euros pour ceux du neuvième décile et moins de 300 euros pour les six premiers déciles. En moyenne, l’abattement procure un avantage fiscal de 303 euros par foyer fiscal. Son impact peut être considérable pour les contribuables les plus aisés : **le gain maximal d’impôt sur le revenu peut atteindre 1 980 euros pour les foyers dont le RFR dépasse 364 987 euros**.

L’effet de l’abattement de 10 % se révèle particulièrement marqué lorsqu’il permet à un couple de retraités de rester dans une tranche marginale d’imposition inférieure. Ainsi, le gain d’impôt sur le revenu demeure plafonné

(1) Conseil des prélèvements obligatoires, Conforter l’égalité des citoyens devant l’imposition des revenus, octobre 2024, p. 64.

à 484 euros pour un RFR de 58 211 euros, mais bondit à 1 165 euros pour un RFR de 62 213 euros, du fait du maintien de ces contribuables dans une tranche marginale d'imposition à 11 %, plutôt que de les faire passer à 30 %. Le même phénomène se reproduit pour les foyers dont le RFR se situe entre 64 212 euros et 167 263 euros : le gain fiscal, limité à 1 320 euros, grimpe à 1 718 euros lorsque le RFR se situe entre 168 264 euros et 171 266 euros, en maintenant ces contribuables dans la tranche marginale de 30 %, plutôt que de les faire basculer à 41 %. Un effet comparable est observé pour les contribuables dont le RFR excède 361 360 euros, qui bénéficient d'un avantage renforcé en évitant le passage à la tranche supérieure.

GAIN MOYEN D'IMPÔT SUR LE REVENU ASSOCIÉ À L'ABATTEMENT DE 10 % SUR LES PENSIONS ET RETRAITES EN FONCTION DU RFR POUR UN COUPLE DE RETRAITÉS (EN 2025, SUR LES REVENUS DE 2024)



Lecture : Les foyers fiscaux possédant un RFR de 62 213 euros économisent en moyenne 1 165 euros d'impôt sur le revenu en raison de l'application de l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites.

Note : le gain supérieur d'impôt sur le revenu pour les ménages possédant un RFR situé entre 36 210 et 54 210 résulte de l'application simultanée du mécanisme de la décote.

Source : commission des finances, à partir des réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire du rapporteur général.

c. Un abattement dont les justifications peuvent être questionnées

L'abattement de 10 % sur les pensions et retraites, dont la finalité actuelle se limite à « *aider les personnes retraitées* », **ne semble plus pleinement justifié au regard des motifs avancés lors de sa création en 1977.**

Premièrement, **l'accroissement de la pression fiscale lié au passage à la retraite est désormais atténué par le prélèvement à la source.** Les contribuables connaissant une baisse significative de leurs revenus peuvent ajuster immédiatement leur taux de prélèvement, réduisant ainsi le choc fiscal au moment de la cessation d'activité.

Deuxièmement, **l'impossibilité de dissimuler ses revenus est aujourd'hui généralisée.** Les tiers, renforcés par le prélèvement à la source, assurent la transmission directe des revenus d'activité à l'administration fiscale. Par ailleurs, la modernisation des techniques de contrôle fiscal limite considérablement la possibilité de dissimulation par rapport à 1977.

Troisièmement, **la nécessité de soutenir le pouvoir d'achat des retraités apparaît moins impérative au regard de l'amélioration de leur niveau de vie depuis 1977.** En effet, comme le souligne la Cour des comptes ⁽¹⁾, les personnes âgées présentent :

– **une propension à épargner plus élevée** : le taux d'épargne moyen est de 25,2 % en 2017 pour les 70 ans et plus, contre 8 % à 18 % pour les autres tranches d'âge ;

– **un niveau de pauvreté inférieur** : le taux de pauvreté s'établit à 8,7 % pour les ménages comptant un retraité et à 3,9 % pour ceux constitués de deux retraités, contre 14,6 % pour l'ensemble de la population. L'intensité de la pauvreté – qui correspond à l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté – suit une trajectoire similaire, avec respectivement 11,6 % et 9,7 % pour ces ménages, contre 19,7 % pour l'ensemble de la population ;

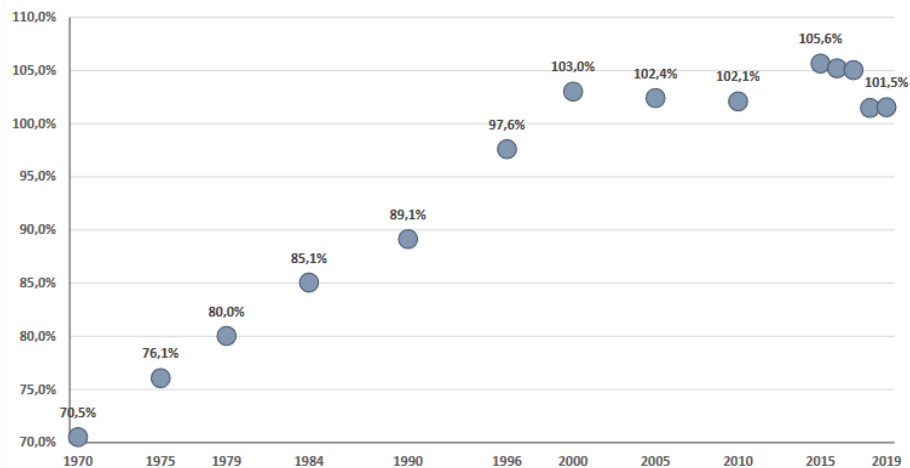
– **un poids du logement moins élevé dans leur budget** : 70,2 % des 65 ans et plus sont propriétaires de leur résidence principale, contre seulement 16,7 % des ménages de moins de 30 ans ⁽²⁾.

(1) Conseil des prélèvements obligatoires, op. cit., octobre 2024, p. 65.

(2) INSEE, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2024 ([lien](#)).

Au total, **le niveau de vie moyen des retraités représente 101,5 % de celui de l'ensemble de la population** selon un document de travail du Conseil d'orientation des retraites, soit une **augmentation de 25,4 points depuis 1975**.

NIVEAU DE VIE MOYEN DES RETRAITÉS RAPPORTÉ À CELUI DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION



Source : Conseil d'orientation des retraites, *Le niveau de vie des retraités*, document de travail, 2023 p. 5 ([lien](#)).

Par ailleurs, **les personnes âgées bénéficient d'autres avantages fiscaux**. Si un certain nombre d'entre eux s'applique sous conditions de ressources ⁽¹⁾, **tous les retraités bénéficient d'un taux minoré de CSG de 8,3 % sur leurs pensions** – qui peut être ramené à 6,6 %, 3,8 % ou 0 % en fonction des revenus du foyer fiscal – alors que le taux applicable aux revenus d'activité est de 9,2 %, quel que soit le niveau d'imposition du contribuable.

Ainsi, l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites, en plus de représenter un coût budgétaire particulièrement élevé et de bénéficier majoritairement aux ménages les plus aisés, n'apparaît plus adapté au regard des motifs invoqués lors de sa création.

(1) Abattements sur le revenu imposable pour les personnes de plus de 65 ans dont le RFR est inférieur à 28 170 euros (article 157 bis du code général des impôts), exonération de taxe foncière pour les personnes de plus de 75 ans dont le RFR est inférieur à 12 679 euros pour la première part de quotient familial (article 1391) ou dégrèvement de 100 euros pour les personnes entre 65 et 75 ans répondant à ces mêmes conditions de RFR (article 1391 B), par exemple.

3. Une réforme de l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites pourrait être envisagée afin d'adapter le dispositif à la situation de ses bénéficiaires

a. La suppression de l'abattement doit être écartée

Si la suppression de l'abattement de 10 % permettrait une économie budgétaire significative de l'ordre de 5 milliards d'euros, elle concernerait près de 15 millions de foyers fiscaux. De plus, **1,05 million de foyers actuellement non imposés deviendraient imposables**, avec une augmentation moyenne de l'impôt acquitté par les retraités d'environ **300 euros par foyer fiscal**.

Par ailleurs, une telle suppression entraînerait une hausse des revenus nets catégoriels des ménages retraités, ce qui pourrait **réduire ou même supprimer l'accès à certaines prestations sociales**, telles que les aides au logement. Ainsi, une étude de l'Institut des politiques publiques a montré que la suppression de cet abattement aurait pour conséquence une diminution des aides au logement versées à hauteur de 400 millions d'euros, concentrée en quasi-totalité sur les quatre premiers déciles de niveau de vie, qui ne sont pas contribuables à l'impôt sur le revenu. **La perte de niveau vie serait d'environ 0,3 % pour les individus situés entre le 15^e et le 20^e centième** ⁽¹⁾.

Une suppression pure et simple du dispositif apparaît donc **trop radicale et injuste pour les contribuables les plus modestes**, et doit être écartée.

b. Une diminution du plafond de l'abattement pourrait être étudiée

● Une réduction du plafond de l'abattement pourrait être envisagée, dans la même logique que celle adoptée par la loi de finances pour 1997. Ainsi, une diminution du plafonnement à 3 000 euros par foyer fiscal permettrait un gain budgétaire de 0,9 milliard d'euros, ramenant le coût total du dispositif à 4,1 milliards d'euros. **Une réduction à 2 000 euros par foyer fiscal générerait 1,9 milliard d'euros d'économies**, abaissant le coût global à 3,1 milliards d'euros. Cette approche permettrait de limiter le coût pour l'État tout en maintenant un avantage fiscal significatif pour la majorité des retraités.

(1) Institut des politiques publiques, Effets budgétaires et distributifs des mesures socio-fiscales, juillet 2025, pp. 44-45.

IMPACT D'UNE DIMINUTION DU PLAFOND DE L'ABATTEMENT DE 10 % SUR LES PENSIONS ET RETRAITES À 4 000, 3 000, 2 000 ET 1 000 EUROS

Plafond de l'abattement	Gain budgétaire (en milliards d'euros)	Part des foyers fiscaux qui verraient leur imposition augmenter d'au moins 5 %
4 000	0,2	ε
3 000	0,9	7,3 %
2 000	1,9	15,2 %
1 000	3,3	18,3 %

Source : commission des finances (simulateur Leximpact).

La réduction du plafond de l'abattement permettrait de concentrer l'effort budgétaire sur les ménages les plus aisés. **Dans l'hypothèse d'un plafonnement à 2 000 euros, 55 % de la contribution supplémentaire incomberaient aux deux derniers déciles de RFR**, proportion qui atteindrait 62 % en cas d'abaissement à 3 000 euros.

Plus concrètement, pour un foyer d'une seule part, la diminution du plafond à 2 000 euros entraînerait une imposition complète à 100 % sur la tranche de pensions comprise entre 20 000 et 43 990 euros, contre 90 % actuellement. Cette mesure se traduirait par une imposition supplémentaire maximale de 945 euros pour les contribuables soumis à la tranche marginale d'imposition la plus élevée, c'est-à-dire ceux dont le revenu est supérieur à 180 294 euros.

CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À L'IMPÔT SUR LE REVENU RÉSULTANT D'UNE DIMINUTION DU PLAFOND DE L'ABATTEMENT DE 10 % SUR LES PENSIONS ET RETRAITES À 4 000, 3 000, 2 000 ET 1 000 EUROS PAR DÉCILE DE RFR

(en millions d'euros)

Plafond de l'abattement par foyer fiscal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
4 000	N/A	N/A	N/A	N/A	1	20	20	20	40	70	171
3 000	N/A	N/A	N/A	N/A	55	100	90	80	240	300	865
2 000	N/A	N/A	N/A	2	143	230	220	249	530	540	1 914
1 000	N/A	N/A	N/A	16	309	430	410	460	850	810	3 285

Source : commission des finances (simulateur Leximpact).

Ainsi, si des économies devaient être faites sur cet abattement, il serait possible d'abaisser le plafond à 2 000 euros par foyer fiscal, permettant une conciliation entre gain budgétaire significatif et répartition plus équitable de l'effort fiscal ; une telle réforme ne remédierait toutefois pas à l'absence de prise en compte, pour cet abattement, de la composition du foyer fiscal, qui, en l'espèce, favorise les contribuables vivant seuls.

● Une alternative pourrait consister à **conjugaliser le plafonnement de l'abattement, en modulant son montant en fonction de la composition du foyer fiscal**. Concrètement, cela reviendrait à diviser le plafond par deux pour un foyer composé d'une seule personne retraitée : il serait alors fixé à 2 200 euros, tandis qu'il demeurerait à 4 399 euros pour un couple de retraités.

PROJECTION DU MONTANT DE L'ABATTEMENT DE 10 % SUR LES PENSIONS ET RETRAITES EN CAS DE CONJUGALISATION DE SON PLAFOND

(en euros)

	Application de l'abattement pour un foyer fiscal composé d'un couple de retraités (pensions de 40 000 et 3 000 euros)	Application de l'abattement pour un foyer fiscal composé d'un seul retraité (pension de 43 000 euros)
Abattement de 10 % sur la pension de 40 000 euros	4 000	4 300
Abattement de 10 % sur la pension de 3 000 euros (application du minimum)	450	N/A
Montant de l'abattement global	4 450	4 300
Montant total des pensions	43 000	43 000
Montant de l'abattement global après application du plafonnement	4 399	2 200
Revenu net imposable à l'IR	38 601	40 800

Source : commission des finances.

C. L'ÉVALUATION DES CONDITIONS ENCADRANT LE PACTE DUTREIL

1. Les conditions permettant de bénéficier du pacte Dutreil ont globalement été assouplies depuis sa création

Établi par la loi de finances pour 2000 ⁽¹⁾ à l'article 787 B du code général des impôts (CGI), et initialement limité aux **successions**, le dispositif connu sous le nom de « pacte Dutreil » a été étendu aux **donations** en 2003 par la loi pour l'initiative économique dite loi Dutreil ⁽²⁾. Il permet d'appliquer aux **transmissions de parts ou actions de sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale une exonération de la valeur des titres**, dont le taux, fixé au départ à 50 % et associé à une durée de conservation des titres de seize ans ⁽³⁾, a été porté à **75 %** en 2005 par la loi en faveur des petites et moyennes entreprises ⁽⁴⁾. Il concerne également les entreprises individuelles, conformément à l'article 787 C du CGI.

(1) Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

(2) Loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique.

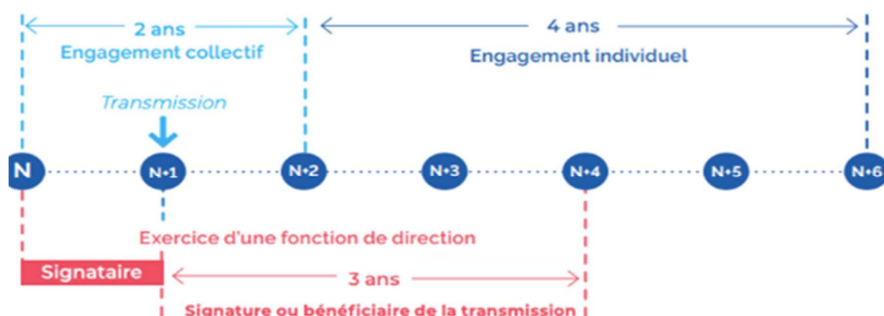
(3) La loi du 1^{er} août 2003 a réduit une première fois la durée de l'engagement collectif de conservation, en la ramenant à six ans.

(4) Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

Pour bénéficier de cette exonération, trois conditions principales visant à garantir la stabilité de l'actionnariat et de la direction de l'entreprise doivent être respectées :

- un engagement collectif de conservation des parts ou actions de deux ans minimum par l'ensemble des signataires du pacte ;
- un engagement individuel de conservation des parts ou actions de quatre ans à compter de l'expiration de l'engagement collectif ;
- l'obligation pour l'un des associés du pacte ou l'un des héritiers, donataires ou légataires d'exercer une fonction de direction au sein de la société durant la phase d'engagement collectif et pendant 3 ans à compter de la transmission.

RÉCAPITULATIF DES PRINCIPALES CONDITIONS ENCADRANT LE PACTE DUTREIL



Source : rapport d'information n° 1678 de MM. Jean-Paul Mattei et Nicolas Sansu sur la fiscalité du patrimoine, Assemblée nationale, septembre 2023.

En raison de leur activité financière, **les sociétés holdings** sont par principe exclues du champ de l'exonération. Le dispositif s'applique toutefois **sous conditions aux sociétés holding qualifiées d'animatrices, ainsi qu'aux titres des sociétés dites interposées, dans la limite de deux niveaux d'interposition** ⁽¹⁾.

Ce point a été confirmé par les dispositions de la loi de finances pour 2024 ⁽²⁾, qui s'inspirent de la définition progressivement élaborée par **la jurisprudence** : celles-ci prévoient expressément que sont éligibles à l'exonération les titres des sociétés qui ont « *pour activité principale la participation active à la conduite de la politique de [leur] groupe constitué de sociétés contrôlées directement ou indirectement, exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, et auxquelles elle rend, le cas échéant et à titre purement interne, des services spécifiques, administratifs, juridiques, comptables, financiers et immobiliers* ». À l'inverse, les activités de gestion du patrimoine propre de la société sont exclues du bénéfice du pacte.

(1) Le premier niveau d'interposition correspond au cas où une société détient directement une participation dans la société dont les titres font l'objet du pacte, le deuxième niveau au cas où une société possède cette participation de façon indirecte.

(2) Article 23 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

En pratique, la doctrine fiscale considère qu'une société satisfait aux critères ainsi intégrés au CGI lorsque le chiffre d'affaires procuré par cette activité représente au moins 50 % du montant de son chiffre d'affaires total et que la valeur vénale de l'actif brut immobilisé et circulant affecté à cette activité représente au moins 50 % de la valeur vénale de son actif brut total.

Cette approche a pour conséquence d'admettre l'intégration dans le champ de l'exonération de biens non professionnels. En effet, il n'est pas exigé que la holding animatrice transmise exerce à titre exclusif les activités ainsi visées par le CGI, mais seulement qu'elle les exerce de façon prépondérante, dans les conditions précisées au paragraphe précédent. **Lorsque le caractère prépondérant des activités éligibles est constaté, l'exonération de 75 % est appliquée à l'ensemble des titres transmis via la holding transmise, y compris ceux qui ne relèvent pas des activités couvertes par le pacte.** Ainsi, l'actif total d'une holding animatrice dans le cadre d'un pacte Dutreil peut être composé jusqu'à 49 % de biens ou titres ne relevant pas de l'exercice d'une activité visée par le CGI. Comme cela a été confirmé au rapporteur général par la DGFIP, cela « *permet d'inclure les biens affectés à une activité de gestion patrimoniale lorsque celle-ci n'est pas principale. Le respect de ce critère s'apprécie au cas par cas en fonction d'un faisceau d'indices déterminés d'après la nature de l'activité et les conditions de son exercice* », ce qui peut par exemple concerner un bien immobilier auparavant affecté à une activité opérationnelle de l'entreprise mais qui ne le serait plus au moment de la transmission.

Si l'administration n'est pas en mesure de quantifier ce phénomène, il présente **un risque majeur de contournement de l'esprit et des objectifs du dispositif, d'autant plus qu'il n'existe pas de limite quant à la valeur des titres transmis via un pacte.**

En outre, le bénéfice du pacte Dutreil peut être, sous conditions, cumulé avec d'autres avantages fiscaux. Ainsi, en cas de donation en pleine propriété effectuée avant les 70 ans du donateur, **l'avantage fiscal peut se cumuler avec la réduction de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) de 50 % prévue à l'article 790 du CGI, en plus de l'abattement de 100 000 euros dans le cas d'une donation et transmission en ligne directe ⁽¹⁾, ces donations pouvant prendre la forme d'actions ou de titres.**

De même, et ce depuis la loi susmentionnée du 2 août 2005, le pacte Dutreil est applicable aux donations avec réserve d'usufruit, reposant sur **un démembrement de propriété.** Ce dernier désigne un principe de droit civil qui permet de diviser la pleine propriété d'un bien, mobilier ou immobilier, entre d'une part, la nue-propriété et d'autre part, l'usufruit : seul l'usufruitier détient alors le droit d'utiliser ce bien et de percevoir les revenus qu'il procure. Les donations avec réserve d'usufruit permettent ainsi au donateur de s'assurer de la transmission d'un démembrement de propriété au donataire tout en conservant la jouissance ou les revenus. **Les donations assorties d'une réserve d'usufruit ouvrent droit à un avantage fiscal dans la mesure où le montant des droits de mutation est établi à partir de la valeur de la nue-propriété, qui est considérée comme plus faible que la valeur de la pleine-propriété.**

(1) Aux termes du premier alinéa de l'article 779 du CGI, « pour la perception des droits de mutation à titre gratuit, il est effectué un abattement de 100 000 € sur la part de chacun des ascendants et sur la part de chacun des enfants vivants ou représentés par suite de prédécès ou de renonciation ».

BARÈME FISCAL DE L'USUFRUIT ET DE LA NUE-PROPRIÉTÉ

Âge de l'usufruitier (moins de ...)	Valeur de l'usufruit	Valeur de la nue-propriété
21 ans révolus	90 %	10 %
31 ans révolus	80 %	20 %
41 ans révolus	70 %	30 %
51 ans révolus	60 %	40 %
61 ans révolus	50 %	50 %
71 ans révolus	40 %	60 %
81 ans révolus	30 %	70 %
91 ans révolus	20 %	80 %
Plus de 91 ans révolus	10 %	90 %

Source : article 669, I du CGI.

L'article 1133 du CGI dispose que la reconstitution de la pleine propriété entre les mains du nu-propiétaire, par exemple lors du décès de l'usufruitier, s'opère **sans perception de droits complémentaires**.

Par conséquent, le cumul des différents dispositifs peut considérablement réduire le montant de l'impôt dû et invite à considérer les conditions encadrant le pacte Dutreil à l'aune de l'ensemble de ces avantages.

**EXEMPLES D'UNE TRANSMISSION EN LIGNE DIRECTE SANS ET AVEC SIGNATURE D'UN
PACTE DUTREIL**

	Donation sans pacte Dutreil	Donation en pleine propriété avec pacte Dutreil	Cumul du pacte Dutreil et de la réduction de droits pour les donations en pleine propriété effectuées avant les 70 ans du donateur	Donation en nue- propriété avec pacte Dutreil
Valeur des titres transmis par enfant	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €
Abattement au titre du démembrement ⁽¹⁾	0	0	0	50 %
Assiette des DMTG avant application du pacte Dutreil	10 000 000 €	10 000 000 €	10 000 000 €	5 000 000 €
Assiette après application du pacte Dutreil	10 000 000 €	2 500 000 €	2 500 000 €	1 250 000 €
Abattement légal de 100 000 €	9 900 000 €	2 400 000 €	2 400 000 €	1 150 000 €
Tranche marginale d'imposition	45 %	45 %	45 %	40 %
DMTG dus	4 217 392 €	842 392 €	842 392 €	272 677 €
Application de la réduction de droits	4 217 392 €	842 392 €	421 196 €	312 677 €
Taux effectif d'imposition	42,2 %	8,4 %	4,2 %	3 %

Source : rapport de M. Nicolas Sansu sur la proposition de loi visant à un meilleur encadrement du pacte Dutreil (n° 1341).

Enfin, la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾ a assoupli les conditions requises pour bénéficier du pacte Dutreil. Cette dernière a notamment :

– mis **fin à l'obligation de fournir annuellement une attestation permettant de contrôler le respect des engagements liés au pacte Dutreil** au profit d'une transmission au début et à la fin du pacte ou, pendant sa durée, sur demande de l'administration ;

– ouvert de **nouvelles possibilités de cession ou donation des titres soumis au pacte pendant la phase de l'engagement collectif de conservation**, à condition que la cession soit opérée au profit d'un autre associé de cet engagement ;

– élargi les possibilités **d'apport de titres à une société holding au cours de la phase d'engagement collectif** et non plus uniquement au cours de la phase d'engagement individuel de conservation ;

(1) Il est fait ici l'hypothèse que la donation intervient avant les 61 ans révolus du donateur

(2) Article 40 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

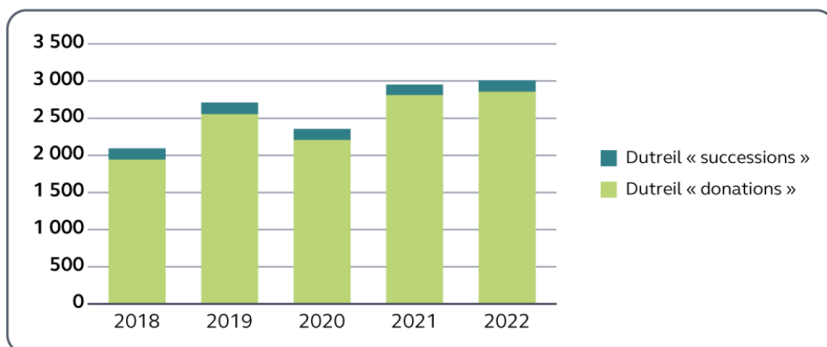
– abaissé les seuils minimaux de détention du capital pour la souscription d'un engagement collectif de conservation ⁽¹⁾ ;

– rendu possible **de souscrire un engagement unilatéral de conservation des titres, ce qui permet d'ouvrir le pacte aux sociétés unipersonnelles**. L'engagement peut donc être pris par une personne seule pour elle ou ses ayants cause à titre gratuit.

2. Le pacte Dutreil, dont le coût est méconnu, a connu un important développement tandis que son efficacité demeure insuffisamment évaluée

Comme l'a rappelé la Cour des comptes dans un rapport sur les droits de succession remis au Parlement en juin 2024 ⁽²⁾, « **le nombre de pactes Dutreil a fortement augmenté depuis une quinzaine d'années**. Selon le Conseil d'analyse économique (CAE), on comptait 984 signatures de pactes en 2015, contre 648 en 2008 ⁽³⁾. Les statistiques fournies par la DGFIP au titre des années 2018 à 2022 font également état d'une tendance marquée à la hausse, une augmentation de 43,7 % étant observée au cours de cette période ».

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PACTES DUTREIL SIGNÉS PAR AN



Source : Cour des comptes d'après les données de la Direction générale des finances publiques.

(1) Avant l'adoption de la loi de finances pour 2019, les seuils de détention s'élevaient à 20 % au moins des droits financiers et des droits de vote pour les entreprises cotées ou à 34 % des droits financiers et des droits de vote pour les entreprises non cotées.

(2) Rapport sur les droits de succession remis au titre de l'article 58°2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(3) « Repenser l'héritage », note du Conseil d'analyse économique n° 69, décembre 2021.

Le tableau suivant, qui donne le détail des pactes Dutreil contractés selon leur forme et des engagements collectifs de conservation ⁽¹⁾ souscrits ces dernières années, atteste de cette dynamique d'augmentation et de la place prédominante prise par les donations.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PACTES DUTREIL

ANNÉE	NATURE DOCUMENT	NB PACTE DUTREIL
2020	DONATION	952
	DONATION-PARTAGE	1 013
	ENGAGEMENT COLLECTIF DANS LE CADRE DE TRANSMISSION D'ENTREPRISE	3 881
	DÉCLARATION DE DON MANUEL N° 2735	193
	DONATION, DONATION-PARTAGE	96
	DÉCLARATION DE SUCCESSION N° 2705	141
2021	DONATION	1 237
	DONATION-PARTAGE	1 248
	ENGAGEMENT COLLECTIF DANS LE CADRE DE TRANSMISSION D'ENTREPRISE	4 503
	DÉCLARATION DE DON MANUEL N° 2735	189
	DONATION, DONATION-PARTAGE	94
	DÉCLARATION DE SUCCESSION N° 2705	148
2022	DONATION	1 244
	DONATION-PARTAGE	1 348
	ENGAGEMENT COLLECTIF DANS LE CADRE DE TRANSMISSION D'ENTREPRISE	4 841
	DÉCLARATION DE DON MANUEL N° 2735	227
	DONATION, DONATION-PARTAGE	95
	DÉCLARATION DE SUCCESSION N° 2705	158
2023	DONATION	1 261
	DONATION-PARTAGE	1 553
	ENGAGEMENT COLLECTIF DANS LE CADRE DE TRANSMISSION D'ENTREPRISE	5 243
	DÉCLARATION PARTIELLE DE SUCCESSION (ASSURANCE-VIE) N° 2705-A	1
	DÉCLARATION DE DON MANUEL N° 2735	171
	DONATION, DONATION-PARTAGE	100
2024	DÉCLARATION DE SUCCESSION N° 2705	195
	DONATION	1 448
	DONATION-PARTAGE	2 257
	ENGAGEMENT COLLECTIF DANS LE CADRE DE TRANSMISSION D'ENTREPRISE	6 575
	DÉCLARATION DE DON MANUEL N° 2735	266
	DONATION, DONATION-PARTAGE	115
	DÉCLARATION DE SUCCESSION N° 2705	190

Source : direction générale des finances publiques

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DONATEURS ET DE BÉNÉFICIAIRES D'UN PACTE DUTREIL

ANNÉE	NOMBRE DE DONATEURS	MOYENNE NOMBRE DE DONATEURS	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	MOYENNE NOMBRE BÉNÉFICIAIRES
2020	3 323	1	4 934	2
2021	4 134	1	6 374	2
2022	4 405	1	6 632	2
2023	4 751	1	7 114	2
2024	6 003	1	9 633	2

Source : direction générale des finances publiques

Par ailleurs, d'après les estimations réalisées par le Conseil d'analyse économique d'après les données de la DGFIP, la valeur moyenne de l'actif transmis par pacte Dutreil s'établissait à environ 5 millions d'euros entre 2017 et 2019. En outre, d'après cette même source, « *le bénéficiaire moyen d'une donation ou succession en pacte Dutreil reçoit des parts sociales d'une valeur moyenne de 2 millions d'euros environ. La valeur totale de l'actif transmis en Dutreil s'établit à 8 milliards d'euros en 2018 et en 2019* ⁽²⁾. »

Malgré un important développement quantitatif du dispositif et la possibilité de le cumuler avec d'autres avantages fiscaux, **le pacte Dutreil pâtit depuis plusieurs années d'une absence de chiffrage par l'administration**, du fait des faiblesses du suivi du dispositif, se traduisant par une méconnaissance de son coût. Selon les évolutions des voies et moyens fournies en annexe (tome II) des projets de loi de finances, le coût du pacte Dutreil est déterminé sur la base d'un « *ordre de grandeur* », associé à un nombre de bénéficiaires « *non déterminé* ». **Il a ainsi été évalué pendant à compter de la présentation du PLF pour 2012 à 500 millions d'euros, avant d'être réévalué à 800 millions d'euros à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2025** ⁽³⁾.

Selon les informations communiquées au rapporteur général par la DGFIP, **cette réévaluation du coût budgétaire du dispositif** a été réalisée en comparant les droits à payer dans la législation actuelle avec les droits à payer en l'absence du dispositif, soit en reconstituant la base taxable (sans exonération) et en supprimant la réduction de droits supplémentaires. Le chiffrage a été réalisé à partir d'un fichier transmis par la DGFIP au titre des enregistrements 2020, comportant une partie des données nécessaires à l'évaluation des droits à payer, ainsi que le montant de ces droits. Un test a été élaboré afin de comparer les droits à payer reportés dans la base à ceux recalculés par la direction de la législation fiscale à partir des données partielles. Pour plus de 85 % des opérations enregistrées en 2020, le calcul était satisfaisant à moins de 0,5 % près du montant : pour ces pactes, le coût global du dispositif a pu être évalué à 500 millions d'euros. Pour les pactes restants, la DLF

(1) L'engagement collectif conservation est une étape indispensable pour bénéficier de l'exonération de DMTG. Il peut être souscrit par acte notarié ou par acte sous seing privé. Lorsqu'il n'a pas été formellement souscrit avant la transmission, il peut sous certaines conditions être réputé acquis.

(2) « Repenser l'héritage », note du Conseil d'analyse économique n° 69, décembre 2021.

(3) https://www2.assemblee-nationale.fr/static/17/Annexes-DL/PLF-2025/Voies_et_moyens_Tome_2_2025.pdf.

n'a pas pu conforter son chiffrage ce qui aurait nécessité de consulter tous les actes numérisés, un par un. Ainsi, afin d'estimer en ordre de grandeur le coût de ces lignes résiduelles, il a été proposé de retenir le coût moyen constaté sur l'échantillon de pactes pour lesquels les montants de DMTG simulés coïncidaient, ce qui représente une hausse de 300 millions d'euros de coût global, soit un coût total en ordre de grandeur de 800 millions d'euros au titre des transmissions 2020.

Un examen des données enregistrées en 2023 est en cours et **une nouvelle actualisation devrait être disponible pour le prochain projet de loi de finances.**

Pour rappel, en 2021, le Conseil d'analyse économique avait évalué le coût global du dispositif entre 2 et 3 milliards d'euros sur la période 2018–2019. Si cette évaluation a été contestée par l'administration ⁽¹⁾, les travaux menés ces derniers mois par la Cour des comptes doivent également proposer une réévaluation substantielle du coût du dispositif, qui serait estimé à plus de 4 milliards d'euros. Comme cela a été souligné par M. Franck Von Lennep, conseiller maître à la Cour des comptes et co-rapporteur des travaux en question, lors d'un colloque organisé le 12 juin 2025 par la Cour de Cassation ⁽²⁾, cette évaluation du coût du dispositif s'est appuyée sur une enquête du Conseil supérieur du notariat et sur des données encore jamais exploitées par la DGFIP.

En tout état de cause, **il est indispensable que l'administration se dote de moyens pérennes et stables pour pouvoir évaluer chaque année le coût du dispositif ; cela apparaît d'autant plus nécessaire que, si l'évaluation de ce coût de 4 milliards par la Cour des comptes se confirmait, le pacte Dutreil se situerait au quatrième rang des dépenses fiscales les plus coûteuses – après le crédit d'impôt recherche, le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile et l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites.**

De même, **l'efficacité du dispositif au regard de ses objectifs assignés – au premier rang desquels la stabilité de l'actionnariat familial – pâtit également d'un manque d'évaluation.** Comme cela a été confirmé par la DGFIP dans les réponses adressées au questionnaire transmis par le rapporteur général, *« il n'existe pas d'évaluation du dispositif Dutreil en tant que tel »*, mais uniquement des inférences possibles à partir d'études sur l'impact de la transmission familiale sur l'économie réelle. Ainsi, les questions adressées à l'administration fiscale par le rapporteur général et portant sur le nombre de cessions réalisées l'année suivant l'expiration des engagements de conservation et sur la durée moyenne de conservation des titres transmis n'ont pas reçu de réponse, faute de données disponibles.

(1) Comme le souligne la Cour des comptes dans le rapport susmentionné sur les droits de succession, « en particulier, le montant annuel des biens reçus par bénéficiaire des pactes a été évalué par le CAE à 8 Md€ à partir des données lacunaires issues de l'application « Fidji-enregistrement » ».

(2) Le pacte Dutreil : actualités, bilan et perspectives : <https://www.courdecassation.fr/agenda-evenementiel/le-pacte-dutreil-actualites-bilan-et-perspectives>.

Or, la littérature économique a aussi bien pu mettre en avant des atouts du « *management héréditaire* » – avantage réputationnel des dirigeants familiaux, moindres coûts d’agence du fait de la concordance entre stratégie du dirigeant et attentes des actionnaires, par exemple – que de nombreux inconvénients à la transmission familiale – tel qu’un possible effet négatif en termes de rentabilité et de pérennité de l’entreprise et une sous-performance des dirigeants familiaux dans les secteurs à forte croissance ⁽¹⁾ –, ce qui rend d’autant plus nécessaire une évaluation des effets du dispositif Dutreil sur l’économie française. Pour le rapporteur général, il importe également de tenir compte dans cette démarche d’évaluation de l’impact du capitalisme familial – que le pacte Dutreil vise depuis sa création à préserver – sur les territoires et sur l’emploi. En effet, ce modèle tend à être plus favorable que celui du capitalisme dit financier – qui favorise la concentration économique – aux tissus industriels et sociaux.

3. Des modifications sont nécessaires pour mieux encadrer le dispositif

Le rapporteur général estime que certains paramètres du pacte Dutreil pourraient être revus, à commencer par la durée de l’engagement de conservation.

● L’approche comparative fait ainsi état de marges de manœuvre, les durées de conservation imposées en France n’étant pas parmi les plus importantes. Si certains dispositifs associent une durée de conservation plus longue à des avantages plus importants (à l’instar de l’Allemagne), le pacte Dutreil doit, comme évoqué *supra*, être remis dans le contexte global du système fiscal français, qui permet de le combiner avec d’autres dispositifs.

(1) Voir notamment, d’une part, les travaux de Gersick et al., (1997) ou Sraer et Thesmar (2007) et ceux de Bach, Serrano-Velarde (2009) ou Bennedsen et al (2007).

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON DES TRAITEMENTS FISCAUX PRÉFÉRENTIELS APPLIQUÉS AUX TRANSMISSIONS D'ENTREPRISES

Tableau 3.7. Panorama non exhaustif du traitement préférentiel appliqué aux actifs professionnels et des conditions qui lui sont attachées

	Nature du traitement préférentiel		Conditions			
	Exonération ou abattement	Autre	Délai de détention minimum	Types d'actifs professionnels exclus	Participation de l'héritier au fonctionnement de l'entreprise	Autre
Belgique		Taux d'imposition plus faibles ¹	3 ans (héritier)	Investissement		Direction locale, maintien du capital, le taux varie selon le bénéficiaire
Finlande		Règles de valorisation préférentielles (40 % de la valeur fiscale) ; report du paiement de 10 ans sans intérêts	5 ans (héritier)	Biens forestiers, biens immobiliers	Direction	Détention d'une participation minimale (10 %)
France	75 %		4 ans (héritier)	Toutes les entreprises à l'exception de celles ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale	Direction	Conclusion d'un engagement collectif de conservation ²
Allemagne	85 % ou 100 % ³	Allègement fiscal au-delà de 26 millions EUR	5 à 7 ans (héritier)			Direction locale, maintien de la masse salariale ⁴ , participation d'au moins 25 %
Hongrie	25 %, abattement plafonné à 2.5 millions HUF					Petites entreprises seulement
Irlande	90 %		2 ans (donateur) ⁵ 6 ans (héritier) ⁶	Finance, immobilier, investissement		Détention d'une participation minimale de 25 % ⁷
Italie	100 %		5 ans (héritier)			Certains héritiers ⁸
Japon		Report de paiement	5 ans (héritier) ⁹	Détention ou gestion d'actifs	Direction, perception d'un salaire, majorité des droits de vote ¹⁰	Direction locale, maintien des effectifs ; PME seulement
Corée	100 %, plafonnée à 20 à 50 milliards KR W ¹¹	Valeur imposable plafonnée à 1.5 milliard KRW (agriculture) ¹²	10 ans (donateur) 5 à 7 ans (héritier) ¹³	Finance, assurance, immobilier (hors gestion de location immobilière)	Salarier	Conservation d'une participation de 80 %, maintien des effectifs et de la masse salariale ; réservé aux résidents fiscaux ; réservé aux PME

Source : OCDE, Rapport sur les successions dans les pays de l'OCDE (2021).

D'autre part, les engagements de conservation prévus pour bénéficier du pacte Dutreil sont nettement moins importants que ceux qui encadrent le bénéfice des **exonérations prévues par les articles 793 et 793 bis du CGI concernant le foncier agricole**. En effet, si les transmissions de titres d'exploitations agricoles sont pleinement éligibles au dispositif Dutreil, il n'en va pas de même du foncier, dans les cas, fréquents, de dissociation entre, d'une part, le foncier donné à bail, et d'autre part, l'exploitation agricole elle-même.

L'article 793 du CGI prévoit une exonération partielle de DMTG pour :

- les biens donnés à bail à long terme, ou à bail cessible, dans les conditions prévues par le code rural et de la pêche maritime, pour les trois quarts de leur valeur ;

– les parts des groupements fonciers agricoles, à concurrence des trois quarts de la fraction de la valeur nette des biens donnés à bail à long terme ou à bail cessible.

L'article 793 *bis* du CGI subordonne ces exonérations partielles à la condition que le bien reste la propriété du donataire, héritier ou légataire pendant cinq ans à compter de la date de la transmission à titre gratuit. Lorsque cette condition n'est pas respectée, les droits sont rappelés, majorés de l'intérêt de retard.

Le même article prévoit que lorsque la valeur des biens transmis excède un certain montant, l'exonération est ramenée, au-delà de cette limite, de 75 % à 50 %.

Ce seuil, initialement de 101 897 euros, a été porté à 300 000 euros par la loi de finances pour 2019 ⁽¹⁾ puis 600 000 euros par la loi de finances pour 2025 ⁽²⁾. En outre, antérieurement à cette dernière loi de finances, cette limite pouvait être portée à 500 000 euros à la condition que le donataire, héritier ou légataire conserve le bien pendant une durée de cinq ans supplémentaire. Ce seuil a été porté à 20 millions d'euros, tandis que la durée d'engagement de conservation complémentaire a été portée de cinq à treize ans ⁽³⁾.

Pour l'administration fiscale, « *les différences de durée de conservation exigée pour bénéficier des dispositifs d'exonération partielle de droit de mutation à titre gratuit (DMTG) s'expliquent par la nature des biens transmis et les objectifs propres à chaque régime fiscal afin d'assurer une proportionnalité de l'avantage accordé avec les spécificités de chaque dispositif* ».

Pour le rapporteur général, ces arguments semblent insuffisants et il estime que cette différence considérable plaide pour un **allongement de l'engagement de conservation individuel à six ou huit ans dans le cadre du dispositif Dutreil, contre quatre actuellement, ce qui porterait la durée totale des engagements de conservation à huit ou dix ans.**

● Le rapporteur général plaide également pour une **modification législative visant à limiter le bénéfice de l'exonération prévue par l'article 787 B du CGI ⁽⁴⁾ à la seule fraction de la valeur vénale des parts ou actions transmises correspondant à des biens affectés à l'activité opérationnelle de la société**, afin d'éviter que la transmission de biens non professionnels, tels que des biens immobiliers (voir *supra*) ou une trésorerie excédentaire par rapport aux besoins de l'entreprise ⁽⁵⁾, puisse en bénéficier. Il avait déposé un amendement en ce sens lors

(1) Article 46 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 70 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(3) *Idem*.

(4) Lorsque l'activité opérationnelle est transmise via une entreprise individuelle, l'exonération de DMTG ne porte, en application de l'article 787 C du CGI, que sur les biens « affectés à l'exploitation » de l'entreprise opérationnelle transmise, ce qui exclut de l'avantage le patrimoine privé de l'entrepreneur.

(5) Dans les cas d'utilisation d'une holding à des fins patrimoniales, pour stocker des liquidités.

de l'examen en première lecture du PLF pour 2025, adopté par l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

D. LE COÛT ET L'UTILISATION DE L'APPORT-CESSION

1. L'apport-cession est un mécanisme de report d'imposition dont les conditions ont été assouplies ces dernières années

● En principe, les gains tirés de la cession à titre onéreux de parts ou d'actions d'une société sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu **en application de l'article 150-0 A** du code général des impôts, au taux de 12,8 %, en application du prélèvement forfaitaire unique (PFU), ainsi qu'au titre des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, au taux de 17,2 %.

Prévu par l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts (CGI) créé par la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 ⁽²⁾, le régime de l'apport-cession est un mécanisme de report d'imposition des plus-values réalisées lors de certaines opérations d'apport **de valeurs mobilières, de droits sociaux, de titres ou droits s'y rapportant** tels que définis à l'article 150-0 A du CGI.

Dans le cadre de ce régime, une personne physique peut interposer une société holding en lui apportant les titres d'une autre société qu'elle détenait auparavant de façon directe, afin de bénéficier d'un report d'imposition. Même si l'entrepreneur « vend » ses titres à sa holding, cet événement n'entraîne aucune imposition.

Les titres de la société ainsi apportée (société A), sont échangés contre des titres de la société bénéficiaire de l'apport (société B), soit la holding. En l'absence de régime fiscal dérogatoire, la personne physique devrait acquitter un impôt sur la plus-value constatée sur les titres de la société A au moment de l'échange. Le mécanisme de l'apport-cession permet à l'impôt d'être placé en report d'imposition jusqu'à la cession des titres de la société B reçus en échange. La société B se trouve ainsi intercalée entre la personne physique et la société A dont les titres ont été transmis. Elle peut percevoir des liquidités sous forme de dividendes ou en cédant les titres reçus.

Conformément au III de l'article 150-0 B *ter* du CGI, le report d'imposition est subordonné aux conditions suivantes :

– l'apport de titres est réalisé en France ou dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ;

(1) [Amendement n°I-2915](#).

(2) Article 18 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

– la société bénéficiaire de l’apport est contrôlée par le contribuable. Cette condition est appréciée à la date de l’apport, en tenant compte des droits détenus par le contribuable à l’issue de celui-ci. Pour l’application de cette condition, un contribuable est considéré comme contrôlant une société ⁽¹⁾ :

a) lorsque la majorité des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société est détenue, directement ou indirectement, par le contribuable ou par l’intermédiaire de son conjoint ou de leurs ascendants ou descendants ou de leurs frères et sœurs ;

b) lorsqu’il dispose seul de la majorité des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de cette société en vertu d’un accord conclu avec d’autres associés ou actionnaires ;

c) ou lorsqu’il y exerce en fait le pouvoir de décision.

En pratique, l’assiette de la plus-value est déterminée et figée à la date de l’opération d’apport, mais **l’imposition effective de la plus-value à l’impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux est reportée à une date ultérieure**, qui correspond à la survenance d’un des événements prévus au I de l’article 150-0 B *ter* du CGI. Conformément aux dispositions de cet article, **le report expire en cas** :

– de cession à titre onéreux, de rachat, de remboursement ou d’annulation des titres reçus en rémunération de l’apport réalisé par le contribuable, soit directement, soit par l’intermédiaire d’une société ou d’un groupement interposé ;

– de cession à titre onéreux, de rachat, de remboursement ou d’annulation des titres apportés par le contribuable, soit directement, soit par l’intermédiaire d’une société ou d’un groupement interposé, si cet événement intervient dans un délai, décompté de date à date, de trois ans à compter de l’apport des titres ;

– de cession à titre onéreux, de rachat, de remboursement ou d’annulation des parts ou droits dans les sociétés ou groupements interposés ;

– de transfert du domicile fiscal hors de France.

Dans le deuxième cas, et afin d’encourager l’investissement productif, la plus-value en report n’est pas exigible immédiatement si la société holding réinvestit, dans les deux ans suivant la cession, 60 % du produit de la cession dans :

(1) Aux termes de l’article 150-0 B *ter* du CGI, « le contribuable est présumé exercer ce contrôle lorsqu’il dispose, directement ou indirectement, d’une fraction des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux égale ou supérieure à 33,33 % et qu’aucun autre associé ou actionnaire ne détient, directement ou indirectement, une fraction supérieure à la sienne. Le contribuable et une ou plusieurs personnes agissant de concert sont considérés comme contrôlant conjointement une société lorsqu’ils déterminent en fait les décisions prises en assemblée générale ».

– le financement de moyens permanents d'exploitation affectés à une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière ⁽¹⁾ ;

– l'acquisition d'une fraction du capital d'une ou de plusieurs sociétés exerçant une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière et répondant aux conditions prévues au c du 3° du II de l'article 150-0 D *ter* du CGI ⁽²⁾. Le réinvestissement ainsi opéré doit avoir pour effet de conférer à l'investisseur le contrôle de chacune de ces sociétés ;

– la souscription en numéraire au capital initial ou à l'augmentation de capital d'une ou de plusieurs sociétés répondant aux conditions prévues au premier alinéa du b et au c du 3° du II de l'article 150-0 D *ter* du CGI ⁽³⁾ ;

• L'article 115 de la loi de finances initiale pour 2019 ⁽⁴⁾ a ajouté à cette liste, pour les cessions réalisées à partir du 1^{er} janvier 2019, **la possibilité d'un réinvestissement réalisé dans la souscription de parts de fonds communs de placement à risque (FCPR), de fonds professionnels de capital investissement (FCPI), de sociétés de libre partenariat ou de sociétés de capital-risque (SCR)** – ou d'organismes similaires établis dans un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État lié à la France par une convention de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscale.

L'actif de ces fonds doit toutefois être constitué, pour une durée minimum de cinq ans – contre deux ans pour les autres réinvestissements éligibles – d'un minimum de 75 % d'investissements en capital de sociétés répondant aux critères du règlement général d'exemption par catégorie (RGE) ⁽⁵⁾ et présentant les caractéristiques suivantes :

- être une petite ou moyenne entreprise au sens européen ;
- ne pas être qualifiable d'entreprise en difficulté ;
- exercer une activité opérationnelle ;

(1) Aux termes de l'article 150-0 B *ter* du CGI, les activités de gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier sont exclues du bénéfice de cette dérogation.

(2) La société en question doit être soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou y serait soumise dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France et a son siège de direction effective dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

(3) La société en question doit répondre aux conditions mentionnées dans la note précédente et exercer une activité mentionnée au a du 2° du I de l'article 150-0 B *ter*, sous la même exclusion, ou avoir pour objet social exclusif de détenir des participations dans des sociétés exerçant les activités éligibles mentionnées à ce même a. Cette condition s'apprécie de manière continue pendant les cinq années précédant la cession.

(4) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(5) Règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité de fonctionnement de l'Union européenne.

– n’exercer son activité sur aucun marché au moment de la souscription ou depuis moins de sept ans, sauf à avoir (au-delà de sept ans) un besoin d’investissement supérieur à 50 % de son chiffre d’affaires.

• **Les modifications introduites par la loi de finances pour 2019 ont été suivies par d’autres assouplissements des conditions encadrant l’apport-cession.**

D’une part, l’article 106 de la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ a rendu éligibles au quota de 75 % les titres de sociétés opérationnelles non plus seulement lorsque leur acquisition en confère le contrôle mais également lorsque le fonds, la société ou l’organisme est partie à un pacte d’associés ou d’actionnaires et détient plus de 25 % du capital et des droits de vote d’une telle société concernée par ce pacte à l’issue de cette acquisition.

D’autre part, l’article 24 de la loi de finances pour 2024 ⁽²⁾ a modifié substantiellement les règles de composition du quota d’investissement prévu au d du 2° du I de l’article 150-0 B *ter* du CGI et aligné ses modalités de calcul, à l’expiration d’un délai de cinq ans suivant la signature de chaque engagement de souscription, sur celles prévues par l’article 163 *quinquies* B du CGI ⁽³⁾ sous les réserves suivantes :

– la part d’acquisitions minoritaires est limitée à 10 % du montant total de l’investissement du fond dans la société concernée ;

– les titres donnant accès au capital, les avances en compte courant ou les titres de créance émis par la société ne sont admis que dans la limite de 10 % du montant de l’investissement du fonds dans la société.

Ces nouvelles règles de composition de quota s’appliquent aux véhicules de capital investissement constitués à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2024. Par exception, ces nouvelles règles s’appliquent également aux véhicules de capital investissement qui exercent une option en ce sens, selon des modalités fixées par décret ⁽⁴⁾.

• **En pratique, l’apport-cession ne se limite pas à un mécanisme de décalage de l’imposition dans le temps, dans la mesure où certaines sommes ne sont jamais imposées.**

Ainsi, lorsque le contribuable transmet à titre gratuit la pleine propriété de titres grevés d’une plus-value en report d’imposition sur le fondement de

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(3) Cet article définit les conditions à remplir pour rentrer dans la catégorie des FCPR et FCPI dits « fiscaux » qui se distinguent des FCPI et FCPR « juridiques » dont l’actif est défini à l’article L. 214-28 du code monétaire et financier.

(4) Décret n° 2024-532 du 10 juin 2024 relatif aux obligations déclaratives et aux modalités d’option pour l’application du d du 2° du I de l’article 150-0 B *ter* du code général des impôts issu de l’article 24 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

l'article 150-0 B *ter* du CGI, il est définitivement exonéré de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux au titre de cette plus-value. Toutefois, en cas de transmission entre vifs (donation ou don manuel), le report d'imposition de cette plus-value peut être transféré sur la tête du donataire ⁽¹⁾, dans la proportion des titres transmis. Sauf si le donataire cède, apporte, rembourse ou annule les titres reçus avant un délai de cinq ans ⁽²⁾ à compter de leur acquisition à titre gratuit, l'exonération est définitive.

De même, en cas de décès de l'apporteur des titres, l'exonération est également définitive : dans la mesure où l'impôt n'est pas transmissible aux héritiers, le report d'imposition prend fin. En outre, en raison du mécanisme de « purge » de la plus-value latente, si l'héritier décide ultérieurement de vendre les titres transmis, l'imposition due sur la plus-value réalisée ⁽³⁾ sera évaluée sur la base de la valeur déclarée des titres au moment de la succession et non au moment de leur acquisition initiale par le défunt ⁽⁴⁾. Le rapporteur général a sollicité un chiffrage des sommes exonérées définitivement d'impôt à la suite d'un héritage, que l'administration n'a pas été en mesure de fournir.

De même, dans les cas où les titres apportés sont réinvestis dans les conditions mentionnées *supra*, le report est acquis tant que la holding n'est pas cédée par l'apporteur (cession à titre onéreux, rachat, remboursement ou annulation des parts ou droits dans les sociétés ou groupements interposés).

(1) Il s'agit des cas où le donataire contrôle la société émettrice des titres transmis, la notion de contrôle étant entendue au sens des dispositions du 2° du III de l'article 150-0 B *ter* et appréciée à la date de la transmission.

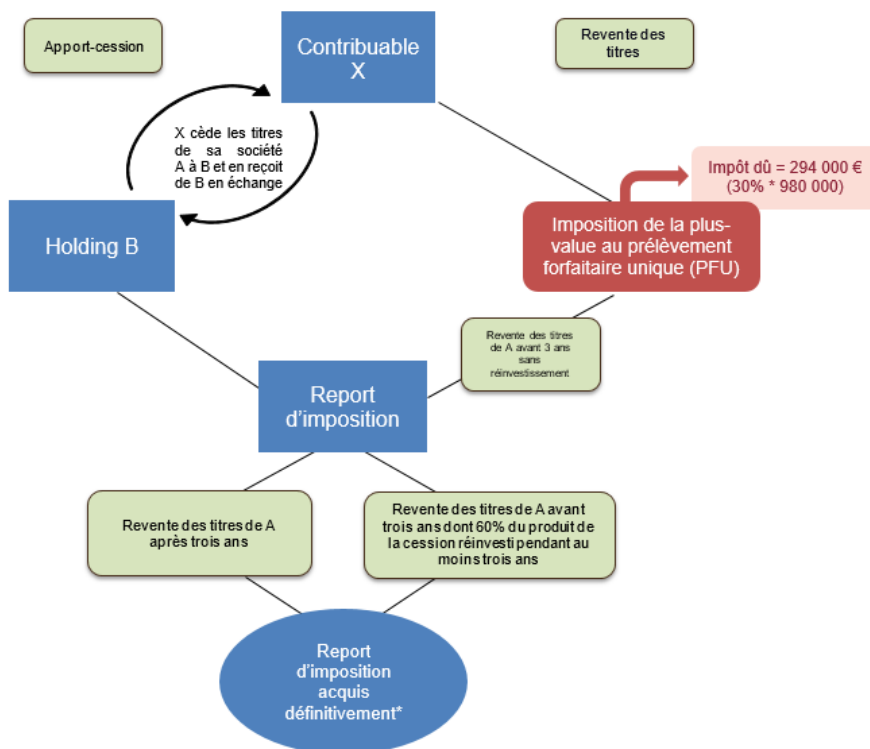
(2) Ce délai est porté à dix ans en cas d'investissement réalisé dans les conditions prévues au d du 2° du I de l'article 150-0 B *ter* du CGI, soit les conditions présentées ci-dessus exigées pour maintenir le report d'imposition en cas de cession des titres moins de trois ans après leur apport. Le report est en revanche immédiatement accordé en cas de licenciement ou de décès du donataire ou de son conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité soumis à une imposition commune.

(3) Application du prélèvement forfaitaire unique (PFU) au taux de 30 %.

(4) En dehors du cas ici présenté de la donation entre vifs de plus-values placées en report d'imposition, qui permet au donataire d'accepter la dette fiscale existante, les plus-values latentes sont également purgées, selon le même mécanisme, en cas de donations de titres.

EXEMPLE D'UTILISATION DE L'APPORT-CESSION

Un contribuable X a créé une société A en engageant un capital initial de 20 000 euros. Alors qu'il souhaite vendre cette entreprise, celle-ci est estimée à 1 million d'euros. La plus-value latente est donc de 980 000 €.



* Jusqu'à l'expiration du report en cas de revente de la holding ou définitivement en cas de transmission ou en cas de donation sous condition de détention minimale de 5 ou 10 ans par le donataire

Source : commission des finances d'après le code général des impôts

2. Les montants placés en report d'imposition ont connu une hausse significative, qui invite à s'interroger sur la finalité de l'apport-cession

L'utilisation de l'apport-cession comme mécanisme permettant la non-imposition des plus-values interroge d'autant plus que ces dernières années, **le flux et le stock de sommes placées en report d'imposition ont connu une hausse substantielle**, comme en atteste le tableau ci-dessous. Les données recensées font également état d'une importante **asymétrie entre les flux de sommes placées en report d'imposition et les flux de sommes dont le report d'imposition a pris fin**. Le rapporteur général a interrogé l'administration d'une part sur les raisons expliquant la hausse des flux et du stock de sommes placées en report, et d'autre

part sur la ventilation par motifs de fin de report des sommes dont le report d'imposition a pris fin, sans pouvoir obtenir de réponses.

ÉVOLUTION DES MONTANTS PLACÉS EN REPORT D'IMPOSITION DANS LE CADRE DU RÉGIME DE L'APPORT-CESSION

(en millions d'euros)

	Revenus 2020	Revenus 2021	Revenus 2022	Revenus 2023
Nouvelles plus-values placées en report d'imposition avant abattements	10 841	16 358	18 366	33 636
Plus-values avant abattements dont le report d'imposition a pris fin	313	494	635	418
Stock des plus-values placées en report d'imposition ⁽¹⁾	78 787	96 640	117 130	152 869

Source : DGFIP

Comme cela a été souligné par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans un rapport publié le 14 octobre 2024, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus* ⁽²⁾, ces sommes « ne concernent que les très hauts revenus ».

Les données communiquées au rapporteur général par la DGFIP attestent aussi de cette **concentration des flux de plus-values placées en report d'imposition au niveau des plus hauts revenus**.

(1) Comme précisé par la DGFIP, le montant donné pour le stock des plus-values placées en report d'imposition est un majorant. En effet, la case 8UT de la déclaration de revenus n° 2042, qui permet de renseigner le stock des plus-values placées en report d'imposition, peut également contenir des montants n'étant pas relatifs à des plus-values en report d'imposition en application de l'article 150-0 B ter.

(2) <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-09/20241010-Conforter-egalite-des-citoyens-devant-imposition-des-revenus.pdf>.

FLUX DE PLUS-VALUES PLACÉES EN REPORT D'IMPOSITION PAR DÉCILE DE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE (RFR)

(en millions d'euros)

Nouvelles plus-values placées en report d'imposition avant abattements				
Tranche de RFR	Revenus 2020	Revenus 2021	Revenus 2022	Revenus 2023
1 ^{er} décile	238	40	107	1 284
2 ^e décile	38	210	192	76
3 ^e décile	16	13	218	91
4 ^e décile	18	20	191	34
5 ^e décile	125	38	70	36
6 ^e décile	60	51	612	47
7 ^e décile	78	76	56	136
8 ^e décile	159	105	179	229
9 ^e décile	201	246	392	444
10 ^e décile (hors dernier dix-millième)	6 845	10 242	11 812	12 450
Dernier dix-millième	3 064	5 317	4 538	18 810
TOTAL	10 841	16 358	18 366	33 636

(*) Inclut les fonctionnaires internationaux dont le RFR est à 0.

Source : DGFîP

Pour le rapport susmentionné du CPO, la possibilité pour certaines sommes de ne jamais être imposées a pour conséquence de rapprocher l'apport-cession « d'une **dépense fiscale**, laquelle permettrait aux contribuables de réaliser des opérations en économie d'impôt supérieure à 4 Md€ par an ⁽¹⁾ ».

Ainsi, le mécanisme de l'apport-cession s'apparente aujourd'hui à une incitation fiscale au réinvestissement pour les personnes physiques, sans que ses effets sur les comportements de réinvestissement ne soient bien connus. Pour l'administration fiscale, interrogée sur ce point par le rapporteur général, « les évolutions successives du dispositif, et notamment l'élargissement des cas de maintien du report d'imposition en cas de réinvestissement dans l'économie réelle, y compris via un fonds d'investissement, ont conduit à en faire un véritable dispositif de soutien au financement de l'économie productive. Il n'est toutefois pas l'outil le plus adapté pour cibler certaines sociétés ou types d'activités, à la différence, par exemple, de la réduction d'impôt IR-PME qui vise à remédier à des

(1) Estimation réalisée par le CPO « en supposant qu'en l'absence de ce dispositif, les sommes seraient taxées au [prélèvement forfaitaire unique] PFU + [contribution exceptionnelle sur les hauts revenus] CEHR soit un taux maximal de 34 %. Compte tenu du pilotage des revenus du capital, il ne s'agit pas d'une évaluation du coût budgétaire au sens strict : les opérations en cause ne seraient pas réalisées sans l'existence du dispositif ».

défaillances de marchés en favorisant le financement des jeunes PME ». Or, le coût de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de la souscription au capital d'une PME, dite IR-PME ⁽¹⁾, est estimé à 75 millions d'euros par an ⁽²⁾, soit un montant nettement moins élevé que l'estimation de 4 milliards d'euros fournie par le CPO, alors même que l'apport-cession est moins ciblé que l'IR-PME et ne bénéficie qu'aux réinvestissements.

En outre, **l'apport-cession peut être utilisé sans perspective de réinvestissement afin d'alimenter une « cash box » ou « holding patrimoniale détentrice de liquidités »**. Il s'agit d'une société holding interposée comme décrite *supra*, qui a pour vocation de détenir des liquidités à des fins patrimoniales. Or, l'administration fiscale ne dispose pas de chiffrage de ce phénomène, qu'il conviendrait d'objectiver.

Interrogée sur la possibilité de classer l'apport-cession en dépense fiscale, l'administration fiscale souligne que *« le dispositif de l'article 150-0 B ter vise à éviter que le contribuable apporte les titres d'une société qu'il détient en franchise d'impôt sur la plus-value d'apport à une société soumise à l'IS (généralement une holding) qu'il contrôle, puis les cède peu après via cette holding (sans que cette société soit imposée sur une plus-value de cession) avant d'appréhender le produit de la cession par divers mécanismes ⁽³⁾ [...]. En évitant ces schémas abusifs, le dispositif organise un report d'imposition sous conditions, lorsqu'une part significative du produit de cession est réinvestie dans l'économie réelle de sorte qu'il poursuit un objectif de politique économique clairement identifié »* et ne constitue pas à proprement parler une dépense fiscale.

Pour le rapporteur général, la dynamique de hausse des montants placés en report d'imposition et l'utilisation possible de l'apport-cession comme outil de gestion patrimoniale et d'optimisation fiscale, *via* des revenus non distribués échappant à l'impôt, imposent néanmoins de **réévaluer le coût et la finalité de l'apport-cession et d'envisager, si nécessaire, une requalification en dépense fiscale et/ou en durcissant les conditions permettant de bénéficier de ce dispositif**. Deux leviers sont envisageables :

– **allonger le délai pendant lequel la condition de réinvestissement est vérifiée**, actuellement fixé à trois ans. En effet, augmenter ce délai, en le portant par exemple à **cinq ans**, permettrait d'augmenter la durée durant laquelle les titres apportés à la holding doivent être conservés avant de pouvoir bénéficier d'une exonération définitive d'imposition (sous les conditions exposées *supra*). Plus le délai est court, et plus le report d'imposition peut être acquis de façon définitive

(1) Prévu à l'article 199 terdecies-0 A du code général des impôts (CGI), le dispositif « Madelin » ou « IR-PME » ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu au titre de la souscription en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de certaines petites et moyennes entreprises (PME) non cotées.

(2) https://www2.assemblee-nationale.fr/static/17/Annexes-DL/PLF-2025/Voies_et_moyens_Tome_2_2025.pdf.

(3) Maîtrise de la politique de distribution ; prêts en compte courant d'associés, achats de biens via la holding mis à disposition des actionnaires.

rapidement, et plus les occasions au cours desquelles peut intervenir une revente des titres apportés, qui mettrait fin au report d'imposition, sont réduites.

– **proratiser les sommes bénéficiant du report d'imposition grâce à leur réinvestissement**, l'état actuel du droit permettant de bénéficier de 100 % du report en réinvestissant seulement 60 % des sommes (voir *supra*).

– **mettre fin à l'extinction du report d'imposition aujourd'hui prévue en cas de transmissions par héritage de titres placés en report d'imposition**, afin de transmettre le report aux héritiers.

E. LES MODALITÉS ET LE CONTRÔLE DU RECOUVREMENT DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES (TTF) PAR EUROCLEAR

1. Une taxe dont le taux a été revu mais dont l'assiette demeure limitée

La taxe sur les transactions financières (TTF), prévue par l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts (CGI) a été créée par l'article 5 de la première loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾.

Elle porte sur les acquisitions de titres de capital ou titres assimilés.

Elle s'applique lorsque **cinq conditions sont réunies** :

– le titre est admis aux négociations sur un **marché réglementé français**, européen ou étranger ;

– il s'agit d'un **titre de capital** ou d'un titre de capital assimilé, ce qui **exclut les produits dérivés**, à l'exception de ceux qui entraînent le transfert de propriété du titre sous-jacent. Les **actifs numériques** au sens de l'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier ne sont pas non plus visés ;

– ce titre est **émis par une société dont le siège social est situé en France** (« **principe d'émission** », quelle que soit la nationalité ou la localisation de l'acheteur) ;

– ce titre est émis par une société dont la **capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros** ;

– son acquisition donne lieu à un **transfert de propriété** ⁽²⁾, ce qui **exclut les opérations intra-journalières**, aussi dites « *intraday* ».

(1) Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

(2) Au sens de l'article L. 211-17 du code monétaire et financier (CoMoFi). Le transfert de propriété intervient lors de l'inscription des titres acquis au compte-titres de l'acquéreur ou de l'inscription de ces titres au bénéfice de l'acquéreur au moyen d'une technologie des registres distribués mentionnée à l'article L. 211-3 du même code. Le deuxième alinéa du I de l'article 235 *ter* ZD du CGI précise qu'une telle acquisition s'entend de l'achat, de l'échange ou de l'attribution en contrepartie d'apports, de titres de capital.

De plus, le **II de l'article 235 ter ZD du CGI exonère expressément de la TTF certaines opérations** :

- les opérations d'achat réalisées dans le cadre d'une émission de titres de capital (marché primaire) ;
- les opérations réalisées par une chambre de compensation ou un dépositaire central ;
- les acquisitions réalisées dans le cadre d'opérations de tenue de marché ;
- les acquisitions réalisées dans le cadre de contrats de liquidité ;
- les opérations intragroupe et les opérations de restructuration ;
- les cessions temporaires de titres ;
- les transactions réalisées dans le cadre de l'épargne salariale ;
- les acquisitions d'obligations échangeables ou convertibles en actions.

La liste des entreprises concernées (dont le siège est situé en France et dont **la capitalisation boursière dépasse 1 milliard d'euros**) est publiée au Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) ⁽¹⁾. **Ce seuil de capitalisation permet de couvrir l'essentiel des volumes d'achats d'actions** sur la place de Paris, fortement concentrés sur les grandes capitalisations, tout en **protégeant les petites capitalisations dont les titres sont moins liquides**.

Le **redevable** de la taxe est le prestataire de services d'investissement (PSI) qui a exécuté l'ordre d'achat du titre ou négocié pour son compte propre, quel que soit son lieu d'établissement. Si l'acquisition a lieu sans intervention d'un tel prestataire, le redevable est l'établissement assurant la fonction de tenue de compte-conservation (banque ou établissement financier). En pratique, les surcoûts liés à la taxe sont souvent répercutés par les redevables sur leurs clients (les investisseurs finaux).

Le taux, d'abord fixé à 0,2 % de la valeur d'acquisition du titre, a été porté à 0,3 % en 2017 ⁽²⁾ puis à 0,4 % par l'article 98 de la loi de finances initiale pour 2025 ⁽³⁾.

Le rendement de la TTF s'est établi à 1 860 millions d'euros en 2024.

(1) <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/9789-PGP.html/identifiant%3DBOI-ANXX-000467-20241223>.

(2) Article 25 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(3) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 applicable aux acquisitions réalisées à compter du 1^{er} avril 2025.

**ÉVOLUTION DU RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES
DEPUIS 2012**

Année	Montant (en millions d’euros)	Taux
2012	198	0,2 %
2013	766	
2014	870	
2015	1 058	
2016	947	
2017	1 459	0,3 %
2018	1 571	
2019	1 443	
2020	1 785	
2021	1 705	
2022	1 889	
2023	1 605	
2024	1 860	

Source : DGFfP

Selon les prévisions figurant dans l’amendement déposé par le Gouvernement à l’article 41 du projet de loi de finances pour 2025 (article « d’équilibre ») lors de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire, le rendement attendu de la TTF pour 2025, prenant en compte la hausse du taux de 0,1 point prévue par la loi de finances pour 2025, s’élève à 2 368 millions d’euros.

Concernant **le volume des opérations taxées**, l’administration fiscale a indiqué au rapporteur général que « *le volume et la nature des transactions assujetties à la TTF* » étaient « *des informations déclaratives reçues par Euroclear France* » dont la direction générale des finances publiques (plus spécifiquement son département des études et statistiques fiscales) n’avait pas connaissance. Le tableau ci-dessous a ainsi été réalisé en divisant le montant de la taxe par le taux de détention.

ÉVOLUTION DU VOLUME DES OPÉRATIONS IMPOSABLES DEPUIS 2012

Année	Montant (en milliards d'euros)	Taux
2012	99,2	0,2 %
2013	382,9	
2014	435,0	
2015	528,9	
2016	473,4	
2017	486,4	0,3 %
2018	523,8	
2019	480,9	
2020	594,9	
2021	568,3	
2022	629,8	
2023	535,1	
2024	619,8	

Source : DGFfiP

En outre, si une fraction du produit de la TTF ⁽¹⁾ était affectée jusqu'en 2024 au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) ⁽²⁾, celui-ci ne disposant pas de la personnalité juridique, il ne pouvait plus être financé par cette contribution affectée à compter du dépôt du projet de loi de finances pour 2025, soit l'entrée en vigueur de la réforme de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances publiques (LOLF), tel que modifié par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. En effet, cette réforme prévoit que les tiers affectataires de taxes doivent être dotés de la personnalité morale et qu'il doit exister un lien entre leurs missions de service public et l'imposition qui leur est affectée.

2. Une procédure de recouvrement atypique qui pose question

a. Euroclear est responsable de la collecte du paiement de la TTF et des données déclaratives associées

La collecte de taxe – à la fois de son paiement et des données déclaratives associées – est confiée à une société privée, Euroclear France.

(1) À hauteur de 528 millions d'euros en 2024.

(2) Le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) a été institué par la loi de finances rectificative pour 2005, avec l'objet de contribuer au financement des pays en développement et de tendre à réaliser les « objectifs du millénaire pour le développement », notamment dans le domaine de la santé. Ce fonds sans personnalité juridique est géré par l'Agence française de développement.

Euroclear France

Euroclear France est à la fois l'unique dépositaire central en France, chargé de la traçabilité des titres financiers entre les sociétés qui y déposent leurs titres et les intermédiaires financiers (notamment les banques), qui conservent ces titres pour le compte des investisseurs ou pour leur propre compte, et l'une des deux sociétés internationales de dépôt et de livraison d'obligations, d'actions et de fonds d'investissements, avec Clearstream.

Les informations déclaratives et le paiement correspondant :

– **transitent obligatoirement par le dépositaire central Euroclear France**, puisqu'il est soumis aux dispositions du code monétaire et financier ⁽¹⁾ visées par l'article 235 *ter* ZD du CGI, lorsque la livraison des titres est opérée par lui-même, par l'un de ses adhérents ou par un client de l'un de ses adhérents ;

– peuvent, sur option du PSI redevable, transiter par le dépositaire central Euroclear France **par l'intermédiaire de l'un de ses adhérents ou être adressés directement à l'administration fiscale**, lorsque ni le dépositaire central, ni l'un de ses adhérents ni un client de l'un de ses adhérents n'a procédé à la livraison du titre ;

– **doivent être adressées directement à l'administration fiscale par le PSI redevable**, qui peut, sur option, recourir aux services d'Euroclear France par l'intermédiaire de l'un de ses adhérents ou choisir de déclarer et payer directement auprès de l'administration fiscale.

En cas de recours au dépositaire central Euroclear France, les données déclaratives et de paiement doivent lui être transmises avant le 5 du mois suivant l'acquisition des titres, à charge pour lui d'adresser un fichier déclaratif agrégé pour chaque redevable et de reverser les sommes correspondantes à la DGFIP avant le 25 du même mois.

Les sommes, versées par les PSI ou prélevées par le dépositaire central auprès des PSI, sont versées sur un compte bloqué, dédié à la perception de la taxe, ouvert auprès de l'Agence France Trésor (AFT).

Le dépositaire central adresse à la DGFIP (plus spécifiquement à la direction des grandes entreprises) un fichier contenant la situation agrégée de chaque PSI au plus tard le 24 de chaque mois, accompagné du paiement global.

En outre, **Euroclear ne collecte pas l'intégralité de la taxe**, bien qu'il soit responsable de la collecte de « *l'immense majorité des montants perçus* », comme indiqué au rapporteur général par la DGFIP. Ainsi, « *en 2024, Euroclear France a perçu et reversé 1,81 milliard d'euros pour un montant total de taxe, encaissé,*

(1) Soit le 3° du II de l'article L. 621-9 du CMF, qui prévoit que l'Autorité des marchés financiers veille au respect des obligations professionnelles des dépositaires centraux visés au 1° du 1 de l'article L. 441-1 du même code.

s'élevant à 1,86 milliard d'euros, soit 97,1 %. L'écart correspond aux cas où la livraison des titres soumis à la TTF n'a pas été opérée par Euroclear ni par l'un de ses adhérents, ni par un client de l'un de ses adhérents, et que le PSI redevable, qui n'a pas opté pour le recours à Euroclear, s'acquitte de la taxe directement auprès de l'administration fiscale ». Interrogée sur ce point par le rapporteur général, l'administration fiscale a indiqué dans les réponses adressées au questionnaire transmis qu'aucune partie du produit de la taxe n'était « perdue » faute de pouvoir être collectée : *« pour les opérations qui ne passent pas par le dépositaire central Euroclear France ou l'un de ses adhérents, ou encore un client de l'un de ses adhérents, la collecte de la taxe se fait directement par la DGFIP (service dédié aux grandes entreprises) »*.

Les relations entre Euroclear et l'administration (direction générale des finances publiques et direction générale du Trésor) sont régies par **un protocole datant du 7 novembre 2012**. Ce document décrit les modalités de mise en œuvre technique de la collecte de la TTF, en précisant :

- les obligations et la responsabilité d'Euroclear France ;
- les modalités de transmission des déclarations ;
- les contrôles à opérer par Euroclear France.

À cet effet, des annexes détaillent les éléments devant figurer dans les formulaires et fichiers déclaratifs ainsi que dans les fichiers de contrôle.

Conformément au protocole, Euroclear remplit des obligations de *reporting* auprès de la direction générale des entreprises (DGE) en produisant un rapport annuel. Il synthétise les déclarations des redevables et les résultats des contrôles prévus aux 1 et 2 du IV de l'article 58 R de l'annexe III du CGI, visant à identifier d'éventuelles incohérences dans les déclarations ou des ruptures de comportement des redevables.

Ce protocole rappelle également les modalités de rémunération d'Euroclear France (voir *infra*), issues de la convention de compte à vue signée entre Euroclear France et l'Agence France Trésor (AFT). Il a fait l'objet d'un avenant signé le 8 mars 2016 dans lequel les modalités relatives au traitement des déclarations et paiements tardifs (articles 2.3 et 2.5.2 du protocole initial) ont été modifiées. L'article 9 a également fait l'objet d'un ajout afin de rendre obligatoire la transmission d'une adresse électronique du PSI redevable.

Comme cela a été indiqué au rapporteur général par la DGFIP, **il s'agit du seul cas connu de l'administration fiscale où un tiers non redevable légal est chargé de collecter les éléments déclaratifs et les paiements pour les retransmettre ensuite à la DGFIP**, bien qu'il existe de nombreux cas de collecte opérés par un tiers désigné comme redevable légal (TVA, retenue à la source, prélèvement à la source, etc.).

Ce dispositif s'explique par « *la spécificité de l'assiette de la taxe, qui rend le passage par Euroclear France plus simple. En effet, des centaines de milliers d'opérations par jour sont soumises à taxation, ce qui nécessite de s'insérer dans le circuit-même des transactions financières. Cette particularité implique par conséquent un circuit différent de ceux qui existent pour les autres impôts* ».

Néanmoins, pour le rapporteur général, un tel mode de recouvrement par un tiers non redevable légal soulève des questions d'ordre constitutionnel.

À titre indicatif, **en Italie et en Espagne, les taxes existantes sur les transactions financières** – mises en place dans leurs formes actuelles en 2013 et 2021 et proches du modèle français – **sont collectées directement par le ministère en charge de l'économie** (respectivement l'*Agenzia delle Entrate* et l'*Agencia Tributaria*). Néanmoins, les redevables doivent, comme en France, eux-mêmes se déclarer et remplir un formulaire proche de celui qui est utilisé en France pour la TTF ⁽¹⁾.

b. Des améliorations demeurent nécessaires dans la gestion et le contrôle de la TTF

Pour le rapporteur général, cette spécificité soulève plusieurs questions.

Dans un référé rendu en 2017 ⁽²⁾, la Cour des comptes avait ainsi pointé **plusieurs améliorations devant être apportées à la gestion et au contrôle de la taxe**.

- Le document appelait ainsi à la réalisation d'un bilan du protocole d'accord, après quatre années de mise en œuvre, et à sa modification afin d'enrichir les données collectées. **Or, comme cela a été indiqué au rapporteur général par la DGFIP, aucun bilan n'a été réalisé.**

- Deuxièmement, **le contrôle des déclarations et du recouvrement de la taxe était décrit comme insuffisant**, du fait d'une méconnaissance de l'ensemble des transactions assujetties à la taxe par Euroclear et par l'administration, et de « *nombreuses difficultés juridiques et techniques* ». Le document déplorait ainsi le fait que le contrôle de l'application de la taxe ne puisse s'exercer qu'*a posteriori*, en examinant auprès de chaque redevable la liste de ses transactions ⁽³⁾.

Selon les informations communiquées au rapporteur général, **les contrôles effectués par l'administration demeurent limités**.

(1) Voir notamment les travaux de Gaëlle Capelle-Blancard, La taxation des transactions financières : optimiser le dispositif français, *Centre d'économie de la Sorbonne*, juin 2024.

(2) Référé n° 52017-1860 du 19 juin 2017 sur la taxe sur les transactions financières et sa gestion.

(3) Cette limite s'explique par l'absence de convention signée par Euroclear avec les plateformes de négociation ou des chambres de compensation, en vue d'obtenir des informations sur les transactions effectuées et de les comparer à celles qui lui sont déclarées, contrairement aux dispositions prévues par le 3 du IV de l'article 58 R de l'annexe III du CGI.

Ainsi, les travaux de contrôle sur pièces effectués par les services gestionnaires de la direction des grandes entreprises (DGE) n'ont pas porté sur la taxe sur les transactions financières. Les services de la DGE s'assurent que le dépositaire adresse les fichiers mensuellement et vérifient la concordance entre les bordereaux et les virements.

Concernant les contrôles prévus par la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), les éléments composant la TTF sont régulièrement audités dans le cadre des contrôles fiscaux des établissements financiers. Les investigations sont réalisées par le biais de demandes de traitements informatiques. Depuis 2017, la TTF a été investiguée notamment chez Natixis, *Crédit Agricole Corporate and Investment Bank*, ODDO et Cie, EXANE, *BNP Financial*, *Morgan Stanley* et HSBC. Ces enquêtes n'ont pas conduit à des rappels de taxe par la DVNI. Par ailleurs, ces dernières années, les services de contrôle ont privilégié le contrôle des pratiques d'arbitrages de dividendes dont les enjeux sont très importants et les investigations, particulièrement lourdes.

Au niveau national, **les résultats des contrôles fiscaux en matière de TTF sont les suivants :**

- en 2020, 1 rectification en contrôle sur pièces (CSP) pour 7 045 euros de droits ;
- en 2021, 1 rectification en CSP pour 25 000 euros de droits ;
- en 2022, 2 rectifications en CSP pour 9 599 euros de droits ;
- en 2024, 1 rectification en CSP pour 2 444 euros de droits.

Les services de la gestion fiscale de la DGFIP consacrent moins d'un équivalent temps plein (ETP) à la gestion de la TTF. Les services de contrôle fiscal sont également mobilisés, sans qu'il soit possible de quantifier la charge.

● Enfin, le référé de la Cour des comptes soulevait également des difficultés concernant **la rémunération d'Euroclear au titre de sa fonction de collecte de la TTF.**

Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ainsi que le protocole entre l'administration et Euroclear prévoient **une rémunération assurée par le versement d'intérêts par l'Agence France Trésor.** En pratique, Euroclear a l'obligation de déposer sur un compte ouvert auprès de l'AFT, entre le 6 et le 25 de chaque mois, les montants de taxe encaissés. Les dépôts sont rémunérés au taux fixe de 0,35 %, conformément à la convention de tenue de compte établie en 2012 entre Euroclear et l'AFT.

En plus de la rémunération perçue *via* le compte au Trésor, Euroclear France bénéficie de certaines facturations à ses clients au titre de frais d'opérations manuelles et d'intérêts de retard en cas de déclaration tardive.

En 2017, la Cour des comptes formulait le constat d'un taux « *très supérieur aux taux d'intérêt à court terme du marché, actuellement négatifs* » et n'ayant jamais été revu, afin, selon les termes employés dans le référé, de « *garantir un certain montant de rémunération à Euroclear France* », « *sous couvert de rémunération de dépôts* ». Ainsi, ce taux n'a pas non plus été revu depuis la publication du référé, malgré des taux d'intérêts – définis par référence au taux moyen annuel de l'Euribor ⁽¹⁾ à un mois – systématiquement inférieurs au taux de 0,35 % jusqu'en 2023 : 3,560 % en 2024, 3,245 % en 2023, 0,094 % en 2022, – 0,561 % en 2021, – 0,499 % en 2020, – 0,403 % en 2019, – 0,370 % en 2018, – 0,372 % en 2017.

Les montants correspondants, qui figurent dans les rapports d'activité transmis par Euroclear à l'administration, ne sont pas publics. Pour le rapporteur général, **un tel manque de transparence fragilise le suivi et le contrôle de la gestion de la taxe par Euroclear.**

En outre, **le référé déplorait également un manque de « sincérité » dans la présentation budgétaire de la rémunération d'Euroclear**, du fait de son imputation comme charge d'intérêt (relevant de la mission *Engagements financiers de l'État*) plutôt que comme dépense de gestion de l'impôt (rattachée à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*). Si la DGFIP avait alors indiqué envisager une réflexion sur ce mode de présentation budgétaire, elle n'a pas, d'après les réponses aux questions adressées par le rapporteur général, été engagée depuis la publication du référé.

Chaque année, Euroclear supporte aussi des coûts de gestion de la TTF, correspondant à de la maintenance (dont la prise en charge d'un équivalent temps plein), à laquelle des coûts liés aux développements informatiques peuvent s'ajouter.

COÛTS ANNUELS DE GESTION DE LA TTF PAR EUROCLEAR

Année	Nombre de personnes (en ETP)	Coût total annuel supporté
2012	1,1	1 281 435 € (investissements) et 290 721 € (maintenance)
2013	1	693 628 € (maintenance)
2014	1	23 759 € (maintenance)
2015	1	18 130 € (maintenance)
2016	1	21 449 € (maintenance)
2017	1	8 665 € (maintenance)
2018	1	8 817 € (maintenance)
2019	1	8 400 € (maintenance)
2020	1	8 252 € (maintenance)
2021	1	7 931 € (maintenance)
2022	1	8 671 € (maintenance)
2023	1	8 102 € (maintenance)
2024	1	474 869 € (maintenance)

Source : DGFIP, d'après les rapports annuels transmis par Euroclear

(1) L'Euribor désigne un groupe de taux d'intérêts de la devise euro, parmi les principaux taux de référence de la zone euro.

Selon les rapports d'activité que le rapporteur général a pu consulter et portant sur les années 2021 à 2024, il semblerait toutefois que les coûts apparaissant dans le tableau ci-dessus correspondent, pour les années 2021 à 2023, au coût mensuel et non annuel de l'équivalent temps plein rémunéré par Euroclear pour la gestion de la TTF. Ces coûts sont définis comme des coûts de maintenance, auxquels s'ajoutent des coûts liés à la maintenance des infrastructures techniques informatiques et, certaines années, d'autres dépenses définies comme des coûts de développement ou des investissements. En outre, sur la base de ces mêmes rapports et sur la période portant de 2022 à 2024, les coûts de gestion d'Euroclear ont été supérieurs aux recettes (de l'ordre respectivement de 211 851, 118 058 et 39 975 euros). Le rapporteur général a sollicité des éléments d'explication de ces données auprès de l'administration, sans toutefois obtenir de réponses.

- Interrogée par le rapporteur général sur l'existence d'éventuels obstacles techniques ou opérationnels à la mise en place d'un recouvrement direct par la DGFIP plutôt que par Euroclear, l'administration fiscale indique qu'un tel changement impliquerait un « *chantier informatique d'ampleur* » : « *les coûts de mise en place de la collecte d'informations en provenance des PSI redevables devraient être supportés par l'administration fiscale. De plus, des coûts d'ajustements seraient également à prévoir pour les PSI redevables. La mise en place avait coûté 1,3 million d'euros en 2013 à Euroclear* ».

Les réponses au questionnaire adressé par le rapporteur général font également valoir un mode de recouvrement choisi pour des raisons « *d'efficience* », du fait de la position unique d'Euroclear comme dépositaire central. En conséquence, un recouvrement direct alourdirait la charge des PSI et de l'administration fiscale.

Pour le rapporteur général, **il est *a minima* souhaitable que le Gouvernement remette au Parlement un rapport** évaluant l'efficience d'Euroclear dans la collecte de la TTF et détaillant le coût potentiel du « chantier » que représenterait le passage à un recouvrement direct par l'administration. Ce rapport inclurait également un bilan des contrôles réalisés, afin de renforcer la transparence et de permettre un réel suivi de l'activité d'Euroclear.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du mardi 30 septembre 2025, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information sur l'application des mesures fiscales.

M. le président Éric Coquerel. Je regrette qu'une version du rapport, inaboutie de surcroît, ait été transmise à la presse. Je l'ai déjà dit, les documents qui vous sont envoyés avant les réunions n'ont pas vocation à être partagés.

M. Charles de Courson, rapporteur général. En raison du renouvellement de notre assemblée, nous n'avions pas procédé à l'exercice l'an dernier. Il s'agit cette année d'établir un bilan à la fois statistique et critique de la mise en œuvre de la législation fiscale, notamment issue des lois de finances promulguées depuis le dernier bilan établi par mon prédécesseur sur la loi de finances initiale (LFI) pour 2023. Outre la mise en application des lois de finances initiales pour 2024 et, de façon plus détaillée, pour 2025, mon rapport couvre les dispositions fiscales issues des lois simples et d'une ordonnance promulguées en 2024.

Parmi les 197 articles de la LFI pour 2025, 84 dispositions nécessitent au moins une mesure réglementaire d'application. À ce jour, seules 38 d'entre elles ont fait l'objet d'un tel texte.

La partie statistique n'est toutefois pas l'essentiel de mon développement. J'ai envisagé cet exercice, d'une part, du point de vue d'un observateur de la mise en œuvre de la volonté du législateur par le pouvoir exécutif, et, à cet égard, vous serez parfois surpris ; d'autre part, comme l'occasion de porter à votre connaissance mes réflexions pour le projet de loi de finances (PLF) à venir.

Je commencerai par appeler votre attention sur une dérive particulièrement préoccupante, consistant, de la part du gouvernement, à ne pas appliquer des dispositions régulièrement adoptées par le législateur et promulguées. Cette pratique semble être devenue courante depuis 2024. Elle est d'autant plus inquiétante qu'elle concerne des sujets à forte portée politique.

Je mentionnerai trois cas. Tout d'abord, l'annulation, dès le début de l'année 2024, de la hausse du tarif d'accise sur le gazole non routier (GNR) agricole figurant en loi de finances pour 2024. Même si cette annulation a été validée, de manière rétroactive, par la loi de finances pour 2025, il reste que, pendant toute l'année 2024 et le début de l'année 2025, une mesure fiscale contraire à une disposition législative récente aura été appliquée, pour un coût d'au moins 160 millions d'euros.

Cette pratique a été réitérée, avant même l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2025, par la décision du gouvernement de ne pas appliquer

l'abaissement des plafonds de chiffre d'affaires permettant l'utilisation de la franchise en base de TVA qui venait d'être voté par les parlementaires à la demande du gouvernement lui-même ! Cette décision a représenté un manque à gagner pour l'État de 650 millions. Comme pour le GNR agricole, des dispositions réglementaires ont contredit les mesures fiscales adoptées quelques semaines avant par le Parlement, pour aligner les barèmes s'appliquant aux contribuables sur les engagements du gouvernement.

Enfin, je citerai l'entrée en vigueur des plafonds d'exonération pour les transmissions agricoles adoptés en loi de finances pour 2025. Si ce cas se distingue des deux précédents, car il a permis de rectifier une erreur matérielle aboutissant à la cohabitation de deux régimes d'exonération selon la date de conclusion du bail des terres transmises, à rebours de la volonté du législateur, il n'en constitue pas moins une interprétation *contra legem* qui devra impérativement être régularisée dans le prochain PLF.

Il n'est pas exclu qu'un ministre soit passible de sanctions pénales lorsqu'il ordonne par un acte réglementaire que ne soit pas perçue, ou que soit perçue incomplètement, une recette prévue par le législateur. En effet, l'article 432-10 du code pénal punit de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, d'accorder une exonération ou une franchise d'impôts en violation des textes légaux. Cela devrait faire réfléchir. Encore ces sanctions ont-elles été adoucies par rapport à notre tout premier code pénal, celui de 1791, qui disposait : « tout fonctionnaire ou officier public [...] qui sera convaincu d'avoir commis, par lui ou par ses préposés, le crime de concussion sera puni de la peine de six années de fers [...] ».

Les parties suivantes de mon rapport ont vocation à alimenter notre réflexion pour le PLF pour 2026.

Je me suis tout d'abord attaché à étudier un dispositif dont il a beaucoup été question cet été : l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites. Son coût, qui a pratiquement doublé en quinze ans, atteint 5 milliards d'euros en 2025. Or, en raison de sa nature proportionnelle, il bénéficie avant tout aux ménages les plus aisés, le dernier décile captant 30 % de l'avantage. Par ailleurs, sa justification, qui est « d'aider les personnes retraitées » selon les documents budgétaires, peut être questionnée compte tenu de la hausse relative de leur niveau de vie par rapport à celui de l'ensemble de la population et de l'existence d'autres dispositifs fiscaux favorables, tels qu'un taux de CSG (contribution sociale généralisée) inférieur à celui des actifs.

Il convient toutefois d'être prudent : la suppression pure et simple de l'abattement entraînerait des effets de bord notables. Plus d'un million de foyers deviendraient imposables et les aides au logement versées aux retraités diminueraient de près de 400 millions d'euros, quasi exclusivement sur les quatre premiers déciles de revenus.

Dès lors, si une réforme devait être envisagée, elle gagnerait à privilégier une réduction du plafond de l'abattement, qui concentrerait l'effort fiscal sur les foyers les plus aisés. Par exemple, un plafond fixé à 2 000 euros représenterait un gain de recettes de 2 milliards. On pourrait également imaginer de conjugaliser le plafond de l'abattement pour mettre fin à une anomalie – il est fixé à 4 400 euros que vous soyez célibataire ou marié. Le plafond serait ainsi moitié moins élevé pour un retraité seul que pour un couple de retraités.

Je me suis également intéressé au crédit d'impôt services à la personne (Cisap), qui fait régulièrement l'objet de nombreux débats dans cette commission. Ce dispositif, par son plafond et son taux de remboursement élevés, apparaît particulièrement avantageux à l'échelle européenne.

Cette dépense a crû sensiblement, passant de 3,5 milliards en 2017 à 6,7 milliards en 2024 – seulement 5,8 milliards si l'on retire l'effet de trésorerie lié à la contemporanéisation du dispositif, par nature transitoire.

Par ailleurs, s'il est vrai que le dispositif bénéficie au dernier décile à hauteur de 45 % de son coût, son usage est transversal à l'ensemble des déciles : le premier décile de revenu, par exemple, perçoit en moyenne 961 euros de crédit d'impôt par foyer utilisateur.

Dans le contexte budgétaire actuel, nous serons sans doute amenés à étudier un resserrement du Cisap. Certaines pistes doivent être écartées d'emblée : une baisse trop marquée du taux de crédit d'impôt, par exemple en modulant celui-ci en fonction du revenu fiscal de référence, risquerait de rendre le travail dissimulé plus attractif que l'emploi déclaré. Si une diminution à 45 %, voire à 40 %, peut être envisagée, la Cour des comptes comme le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) soulignent qu'il serait difficile d'aller au-delà.

Dès lors, deux solutions restent envisageables : exclusion du dispositif certaines activités secondaires, telles que la collecte de linge repassé ou la promenade d'animaux de compagnie, ce qui dégagerait environ 40 millions d'euros d'économies, ou réduire les plafonds, soit globalement – ce qui affecterait majoritairement le dernier décile –, soit par activité. Ainsi, de nouveaux plafonds pourraient être instaurés pour les prestations dont la prise en charge est la plus coûteuse pour les finances publiques. L'entretien de la maison et les travaux ménagers, qui concentrent à eux seuls la moitié du coût du Cisap, pourraient être plafonnés à 5 000 euros par an.

Venons-en à un dispositif que nous connaissons bien ici : le pacte Dutreil. Il permet d'appliquer une exonération de droits de mutation à titre gratuit de 75 % sur la transmission de parts ou actions de société, à condition de respecter un double engagement de conservation – collectif, durant deux ans, et individuel, durant quatre ans – et de garder pendant trois ans des fonctions de direction pour l'un des associés du pacte ou l'un des héritiers ou donataires.

Ce dispositif peut, sous conditions, être cumulé avec d'autres avantages fiscaux tels que la réduction de DMTG (droits de mutation à titre gratuit) de 50 %, l'abattement de 100 000 euros de droit commun pour les transmissions en ligne directe ou encore le régime fiscal favorable du démembrement de propriété.

Le Dutreil s'inscrit dans un objectif de promotion du capitalisme familial, qui présente, comparativement au modèle du capitalisme dit financier, des atouts considérables pour préserver les tissus industriels et favoriser le dialogue avec les partenaires sociaux.

Toutefois, il pâtit d'une insuffisante évaluation tant de son efficacité que de son coût pour les finances publiques, estimé l'année dernière par l'administration à 800 millions après plus de dix ans de chiffrage conventionnel à 500 millions ; la Cour des comptes travaille actuellement sur le sujet et pourrait aboutir à une réévaluation bien supérieure, de l'ordre de 4 à 5 milliards.

Pour toutes ces raisons, il me semble primordial de durcir sans plus attendre les conditions pour bénéficier du pacte Dutreil en allongeant d'au moins deux ans la durée de l'engagement de conservation, qui est l'une des plus faibles d'Europe, et en prévoyant l'exclusion des biens non professionnels de l'assiette de l'exonération – réforme qui a donné lieu, lors de l'examen du dernier PLF, à un amendement rédigé par mes soins et adopté par notre assemblée de façon transpartisane, mais hélas disparu du fait du rejet de la première partie.

Je souhaite aborder ensuite un sujet insuffisamment connu, alors que le mécanisme en question pourrait être requalifié en dépense fiscale et porte sur des sommes considérables : l'apport-cession.

Le régime de l'apport-cession permet le report d'imposition des plus-values réalisées lors de certaines opérations d'apport de valeurs mobilières, de droits sociaux, de titres ou droits s'y rapportant. Une personne physique peut ainsi interposer une société holding en lui apportant les titres d'une autre société qu'elle détenait auparavant de façon directe, afin de bénéficier d'un report d'imposition. Ce régime est certes encadré par plusieurs conditions, dont la nécessité pour le contribuable concerné de contrôler la société bénéficiaire de l'apport. Mais il ne se limite pas à un simple report d'imposition : en pratique, une partie des sommes ne sont jamais imposées. D'une part, il existe des possibilités de réinvestissement sous conditions des sommes placées en report, qui permettent de prolonger celui-ci jusqu'à la date éventuelle de la vente de la holding ayant bénéficié des titres. D'autre part, en cas de donation à une personne contrôlant la société émettrice des titres transmis, le report d'imposition de la plus-value peut être transféré sur la tête du donataire. Sauf si le donataire conserve les titres au moins cinq ans à compter de leur transmission, l'exonération est définitive. En cas de transmission à la suite d'un décès, l'exonération est d'emblée définitive et l'impôt n'est jamais acquitté. La transmission bénéficie par ailleurs de la purge des plus-values latentes, ce qui permet un double évitement de l'impôt.

Les flux et les stocks des sommes placées en report ont explosé ces dernières années : le flux annuel est passé d'environ 10 milliards à plus de 33 milliards entre 2020 et 2024, le stock d'environ 79 à près de 153 milliards, sans que les sommes dont le report d'imposition a pris fin augmentent dans les mêmes proportions – elles ne dépassent pas quelques centaines de millions. En outre, ce mécanisme bénéficie quasi exclusivement aux très hauts revenus.

Faute d'être considéré comme une dépense fiscale, il n'est pas chiffré par l'administration, mais le CPO a avancé le montant de 4 milliards d'économie annuelle pour les contribuables concernés, alors même que les effets de l'apport-cession sur les comportements de réinvestissement ne sont pas bien connus. À titre indicatif, il peut être utilisé sans perspective de réinvestissement afin d'alimenter une *cash box*.

Il me semble nécessaire que l'administration réévalue la finalité et le coût de ce dispositif avant d'envisager de le durcir. Je plaide pour mettre fin à l'effacement du report en cas de transmission. Dans la réflexion actuelle sur la taxation des plus riches, une telle piste ne doit pas être écartée.

Je souhaiterais désormais évoquer un sujet qui n'a fait l'objet d'aucune évolution malgré de nombreux débats et analyses : le mode de recouvrement de la taxe sur les transactions financières (TTF).

La collecte de la TTF a été confiée à une société privée, Euroclear, qui n'en a pas le monopole, mais capte 97 % du marché. Il s'agit du seul cas connu de l'administration fiscale dans lequel un tiers non redevable légal est chargé de collecter les éléments déclaratifs et les paiements pour les retransmettre ensuite à la DGFiP (direction générale des finances publiques). Il existe en revanche de nombreux cas de collecte opérés par un tiers désigné comme redevable légal, tels que la TVA.

Ce mode de recouvrement est justifié, selon l'administration, par la spécificité de l'assiette de la taxe, qui rend plus simple le passage par Euroclear France, unique dépositaire central en France. L'administration fait valoir les centaines de milliers d'opérations quotidiennes soumises à taxation, un volume qui nécessite d'être présent dans le circuit des transactions financières.

Les relations entre l'administration et Euroclear sont régies par un protocole signé en 2012. Celui-ci précise les modalités de la rémunération du dépositaire central, assurée par le versement d'intérêts par l'Agence France Trésor, qui abrite le compte sur lequel Euroclear a l'obligation de déposer chaque mois les montants de taxe encaissés. Les dépôts sont rémunérés au taux fixe de 0,35 %.

Malgré des réserves formulées à plusieurs reprises, notamment par la Cour des comptes en 2017, les modalités de recouvrement de la TTF n'ont pas évolué et demeurent très opaques. Si Euroclear doit remettre un rapport annuel à l'administration, celui-ci prend en pratique la forme de plusieurs documents, ce qui disperse les informations disponibles. Celles-ci ne sont pas publiques, y compris les

coûts et recettes d'Eurocler dans la gestion de la taxe. Surtout, ce mode de recouvrement soulève des réserves d'ordre constitutionnel, qui devraient être prises au sérieux par l'administration.

Je plaide ainsi sinon pour une évolution du mode de recouvrement, à tout le moins pour une transparence renforcée afin d'en améliorer le suivi et le contrôle.

Passons aux finances locales. Je me suis intéressé à l'utilisation par les communes situées en zone tendue de la majoration du produit de leur taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). La loi de finances pour 2017 a permis qu'une commune dans une telle zone puisse majorer la part de THRS lui revenant d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 %. La loi de finances pour 2023 a élargi la définition des zones tendues, de sorte que le nombre de communes pouvant majorer leur THRS est passé de 1 150 à près de 3 700.

La majoration de THRS est ainsi devenue une manne précieuse pour ces communes, souvent littorales ou montagnardes. Entre 2021 et 2024, son produit a connu une augmentation de 221 %, passant de 136 à 436 millions, du fait de la hausse du nombre de communes éligibles mais également de l'adoption de pourcentages de majoration très élevés : une commune éligible sur cinq est au maximum de 60 %.

Derrière ce phénomène se dessine une nouvelle réalité : la concentration du paiement de l'impôt local sur une petite base de contribuables, les propriétaires de résidences secondaires. Certes, il convient de les faire participer aux charges de fonctionnement de la commune où ils se rendent régulièrement. Mais ces propriétaires sont des usagers des services publics locaux par intermittence alors qu'ils sont des contribuables permanents. La hausse de la THRS contribue, en outre, à décorréliser les uns des autres les taux de la fiscalité locale. Surtout, les propriétaires de résidences secondaires sont rarement électeurs dans ces communes. Le lien entre le citoyen-contribuable et le citoyen-électeur continue donc de se distendre après la suppression de la taxe d'habitation.

Enfin, j'ai sollicité l'administration fiscale afin de disposer d'une évaluation d'un dispositif dont nous avons souvent débattu : le suramortissement pour les navires dits propres, c'est-à-dire moins polluants, notamment ceux qui recourent à la propulsion vélique.

Ce suramortissement existe depuis près de six ans, ce qui est suffisant pour dresser un bilan. Or l'administration n'a pu me fournir aucune donnée précise sur le recours à ce mécanisme. Il m'a seulement été indiqué que le coût budgétaire était « négligeable » et que « le dispositif démarr[ait] progressivement, quelques projets bénéfici[ai]ent du suramortissement ». Dans ce cadre, les solutions véliques seraient « assez prisées et prometteuses en termes de résultats ».

Je m'étonne que le nombre de bénéficiaires ne puisse être transmis alors qu'on indique dans le même temps que « quelques projets bénéficient du

suramortissement ». L'administration fiscale semble disposer de données qu'elle ne souhaite pas transmettre.

Dans tous les cas, l'absence d'évaluation de ce dispositif plus de cinq ans après son instauration n'est pas conforme au principe d'évaluation régulière des dépenses fiscales auquel notre commission est attachée.

En conclusion, je vous signale les menus développements que vous trouverez dans mon rapport sur d'autres sujets : une analyse chiffrée de l'impact de la hausse de la taxe sur les billets d'avion adoptée dans la LFI pour 2025, et plus largement de la fiscalité sur le trafic aérien et les recettes touristiques françaises ; un panorama de l'utilisation par les départements de la possibilité de majoration jusqu'à 5 % de leur taux de DMTO (droits de mutation à titre onéreux) offerte par la LFI pour 2025 – quatre-vingt-trois d'entre eux ont déjà rehaussé le taux au maximum ; un bilan de la réforme du régime des aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer, qui, je l'espère, intéressera l'ensemble des députés, pas seulement les ultramarins ; un bilan du crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte.

M. le président Éric Coquerel. S'agissant de la THRS, vous soulignez que la part des communes faisant usage de la possibilité de majoration a augmenté substantiellement depuis 2022 et que près d'une commune éligible sur deux y a recours désormais. N'est-ce pas là la conséquence des suppressions d'impôts locaux depuis 2017 ? Après avoir vu diminuer leur autonomie fiscale, les collectivités locales n'actionnent-elles pas tous les leviers qui leur sont accordés pour compenser les pertes de recettes ? La question pourrait être élargie à la taxe foncière, dont les hausses sont également significatives. Cela relativise quelque peu la baisse des impôts dont on nous parle.

Vous plaidez pour « un allègement significatif, voire sélectif, de la fiscalité du transport aérien ». Pourtant, les émissions de gaz à effet de serre ne cessent d'augmenter – + 85 % entre 1990 et 2019 en France selon l'Ademe (Agence de la transition écologique) – et représentent 5,3 % des émissions globales françaises. La croissance des émissions aériennes est évidemment incompatible avec la neutralité carbone visée par la France d'ici 2050. Or, pour décarboner le secteur aérien, la fiscalité joue un rôle important puisqu'elle introduit une distorsion de prix par rapport à d'autres modes de transport moins décarbonés, comme le train. Pour cette raison, je considère au contraire qu'il faut rehausser cette fiscalité, tout en exonérant les vols en outre-mer ou en Corse. De votre côté, comment envisagez-vous de favoriser la décarbonation du secteur aérien sans recourir à une hausse de fiscalité ?

Vous déplorez le mode de recouvrement de la TTF, qui, selon vous, soulève des questions d'ordre constitutionnel. Vous pointez également un contrôle insuffisant des déclarations et du recouvrement. Je partage bien évidemment ces critiques, mais je voudrais en ajouter d'autres. Le périmètre d'application de la TTF ne concerne que 600 milliards de transactions à la Bourse de Paris, alors que les transferts y atteignent 4 000 milliards d'euros. Comme le dit l'économiste Gunther

Capelle-Blancard, « 85 % des transactions sont exemptées de manière inexplicable ». Avez-vous pu obtenir des données sur les transactions concernées par la TTF ? Quel est votre avis sur l'introduction des transactions infra-journalières dans l'assiette de cette dernière ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. En ce qui concerne la THRS, la situation est simple : pour lever des impôts locaux, les communes ont le choix entre la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui flambe dans nombre d'entre elles, et, pour les quelque 3 000 qui sont en zone tendue, la THRS. Celle-ci présente un avantage : la commune est dispensée de la liaison intertaux puisque c'est le montant de la cotisation qui est majoré, et non le taux ; autrement dit, elle peut augmenter la THRS sans faire de même pour la TFPB. Cela explique que nombre de communes éligibles aient choisi de majorer la THRS, dans des proportions très importantes le plus souvent – vous trouverez dans le rapport la répartition des communes selon le taux de majoration de THRS adopté –, mais ce n'est pas sans danger.

Nous avions à l'époque débattu de l'opportunité de porter la possibilité de majoration jusqu'à 60 % compte tenu des effets potentiels d'une telle décision lors des élections locales. Les résidences secondaires représentent un peu plus de 10 % du parc de logements. Dans certains départements, ce pourcentage peut être bien plus élevé : il atteint 32 à 33 % dans les Hautes-Alpes, 32 % en Corse ; dans certaines communes, en particulier sur le littoral, les résidences secondaires sont majoritaires – dans une commune de ma circonscription, près du lac du Der, leur part dépasse 60 %. Si tous les résidents secondaires décident de s'inscrire sur les listes électorales, cela peut tout changer.

Il me semble que nous y sommes allés un peu trop fort. Que fait-on maintenant ? Nombre d'élus ont utilisé au maximum la possibilité qui leur était donnée, arguant souvent du coût des services publics. Ainsi, l'extension des réseaux d'eau est un investissement incontournable, que la résidence soit principale ou secondaire, mais elle ne peut être financée que par une partie fixe élevée puisqu'elle ne peut pas l'être par la consommation, qui est faible sur l'année – c'est ce que font souvent les communes touristiques.

S'agissant du transport aérien, le bien-fondé de la décarbonation n'est pas en cause, mais est-il bien pertinent de mener une politique décalée par rapport à nos concurrents ? La taxe Chirac a été doublée, voire triplée, et on commence à en voir les effets : les compagnies low cost, qui font des marges nettes de 5 à 8 % sur les billets, n'hésitent pas à se délocaliser si les taxes augmentent. Une coordination européenne est donc impérative.

Il faut absolument réfléchir aux effets économiques des mesures non coordonnées. Dans le cas de l'oxygénation des carburants, un règlement européen impose de porter progressivement jusqu'à 6 % en 2030 la part de carburants d'aviation durables. Ceux-ci coûtent deux à trois fois plus cher que le kérosène ; sur quelques points de pourcentage, ce n'est pas énorme, mais le kérosène représente

environ 30 % du prix de revient d'un billet ; la mesure a donc bien une répercussion sur le coût. Mais la politique publique est menée de manière cohérente au niveau européen.

Ce que j'ai voulu souligner dans mon rapport, c'est le décrochage des plateformes aéroportuaires françaises : elles ont perdu deux à trois points de part de marché en six ou sept ans, et cela risque de s'accélérer. Je vous invite à encourager le gouvernement à négocier les mesures dans un cadre européen, sinon le résultat risque d'être inverse à celui recherché.

Enfin, au sujet de la TTF, j'ai pointé un risque constitutionnel car c'est le seul cas dans lequel une entreprise non redevable recouvre une taxe. Le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer jusqu'à présent sur cette situation, mais elle est tout de même un peu curieuse.

Le débat sur l'extension de l'assiette de la TTF, aux produits dérivés notamment, est récurrent. Je ne dispose pas de simulations chiffrées en la matière.

J'insiste sur le manque d'informations : nous devrions être destinataires d'un rapport annuel qui n'existe pas. Il faudrait remettre un peu d'ordre.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Philippe Lottiaux (RN). Je n'ai pas pu lire les 167 pages du rapport – j'en suis désolé –, qui contient des choses très intéressantes. Mes remarques se concentreront sur quelques sujets.

S'agissant du Cisap, il convient d'être extrêmement prudent – vous l'êtes, ce que j'apprécie –, sinon nous risquons de connaître pour les services à la personne le même sort qu'en matière de tabac : plus on augmente les impôts, moins on a de recettes. Il faut trouver un point d'équilibre, sachant que le secteur est fortement créateur d'emplois et que le Cisap profite à tous les déciles, pas seulement aux plus riches. Il faut prendre garde de trop réduire la base taxable. Par ailleurs, le coût que vous avancez n'est pas le coût net, puisqu'il faut notamment prendre en compte les charges sociales.

Il est nécessaire de maintenir le pacte Dutreil, mais quelques ajustements semblent tout à fait justifiés.

Le régime de l'apport-cession pose la question de l'optimisation fiscale. Où finit l'optimisation fiscale, tolérée, légale, et où commence le contournement de l'impôt ?

Il me paraît difficile de revenir en arrière sur la THRS. Vous l'avez dit, la majoration est souvent justifiée par la nécessité de financer des réseaux, de la voirie, etc. Dans ma circonscription, des communes voient leur nombre d'habitants passer de 4 000 à 40 000 ou 50 000 habitants l'été, ce qui oblige à adapter les

infrastructures et génère des surcoûts énormes. En revanche, le critère de la zone tendue me semble être un prétexte. C'est une occasion pour les communes de se redonner un peu de marge depuis que la taxe d'habitation a disparu.

Je partage votre point de vue sur la taxe sur les billets d'avion. Si l'objectif reste de développer le tourisme dans notre pays – nous occupons toujours la première place pour le nombre de visiteurs, mais nous l'avons perdue pour les retombées économiques –, affaiblir l'attractivité de nos aéroports coûtera cher aux régions. Là encore, la mesure risque de coûter davantage qu'elle ne rapporte.

M. Charles de Courson, rapporteur général. J'ai auditionné le syndicat des prestataires de services à la personne, qui m'a répondu qu'une baisse de 5 points du taux du Cisap n'entraînerait pas de rebascullement vers le travail au noir, mais qu'une baisse supérieure à 10 points présentait un risque. Je suis bien d'accord.

Le taux du crédit d'impôt français est d'ailleurs le plus généreux d'Europe : 50 %, c'est énorme ! Vous auriez bien du mal à trouver d'autres crédits d'impôt bénéficiant d'un taux aussi élevé.

On peut donc jouer un peu sur le taux, mais je préconise surtout de modifier le plafond du dispositif, atteint par les seuls contribuables du premier décile. Vous trouverez dans mon rapport les chiffres relatifs à l'utilisation du Cisap par les contribuables des déciles suivants, et vous verrez qu'une baisse du plafond ne leur poserait pas de problème. Grâce à notre collègue Pirès Beaune, nous disposons de données détaillées sur l'utilisation de ce crédit d'impôt, par activité éligible et selon le niveau de revenu ou d'autres critères relatifs à ses bénéficiaires. Ces chiffres permettront à la commission, si elle s'intéresse à cette question, de prendre des décisions sérieuses et avisées.

S'agissant du pacte Dutreil, je vous ai déjà présenté mes orientations. Si je me souviens bien, tout le monde a voté l'an dernier l'amendement visant à exclure de l'assiette de l'exonération les biens non liés à l'exploitation. Cela me paraît être une mesure de bon sens ! Quelques autres améliorations sont possibles, étant entendu qu'à ma connaissance, une très grande majorité d'entre nous pense qu'il faut absolument maintenir le pacte Dutreil. D'aucuns y sont défavorables, au motif que le capitalisme financier serait plus efficace que le capitalisme familial, mais leur vision des choses me semble étroite, car le capitalisme familial est bien plus ancré dans les territoires et bien plus propice au dialogue social que le capitalisme financier, dont les dirigeants sont à New York, à Singapour ou je ne sais où !

L'optimisation fiscale est légale. Le problème, c'est que nous avons laissé quelques trous. Par exemple, est-il normal qu'un avantage fiscal tel qu'un report d'imposition puisse être transmis et que l'exonération devienne ainsi définitive ? Il me semble que non – mais nous en discuterons. Sur ce sujet, j'ai essayé d'ouvrir un certain nombre de portes.

S'agissant enfin de la THRS et de la taxe sur les billets d'avion, je prends acte de vos propos.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Monsieur le rapporteur général, vous nous pardonnerez de ne pas avoir eu le temps de lire les 150 pages que vous nous avez envoyées hier soir.

Pour notre part, nous étions défavorables à l'augmentation des taux de DMTO, non seulement parce qu'une telle mesure n'encourage pas le rebond du marché immobilier, mais aussi parce qu'elle ne constitue pas une solution pérenne pour le budget des départements. Asseoir le financement de la politique sociale de ces collectivités sur une recette qui fait le yo-yo n'a pas de sens ! Comme par hasard, vous l'avez montré, les départements sont allés, dans leur ensemble, au maximum de ce qu'ils pouvaient faire en matière d'augmentation des taux de DMTO. Cette année, la recette augmente de 20 %, ce qui est une très bonne nouvelle, mais les départements vont-ils pour autant baisser les taux ? Je crains que non. On voit bien toutes les limites du système.

Le même raisonnement peut s'appliquer à la majoration de la THRS. Une note publiée hier par Fipeco montre très clairement que le produit de la taxe foncière n'augmente pas, qu'il ne compense donc absolument pas la suppression de la taxe d'habitation et que les Français, quelle que soit leur situation, paient aujourd'hui moins d'impôts locaux qu'ils n'en payaient en 2017. Dans ces conditions, je regrette que les collectivités puissent appuyer, sans garde-fou, sur un levier tel que la THRS, et qu'elles le fassent très fortement. Cette situation comporte un véritable risque, d'autant que les occupants de résidences secondaires sont souvent ceux qui utilisent le moins les services publics locaux comme l'école : il n'y a pas de raison qu'ils paient beaucoup plus que ceux qui les utilisent.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Sur ces deux points, je partage assez largement l'opinion de notre ancien rapporteur général.

Si quatre-vingt-trois départements ont tout de suite adopté le taux plafond de DMTO, c'est parce qu'ils subissent une crise de leurs finances publiques. Seuls quatorze départements s'autofinancent : deux d'entre eux, la Gironde et l'Hérault, sont en autofinancement net négatif, tandis que les douze autres sont en autofinancement brut négatif, ce qui signifie, pour faire simple, que leur autofinancement couvre à peine le remboursement du capital emprunté.

Effectivement, les recettes de DMTO sont à ce jour en augmentation de 14 % à 18 %, mais attendons de voir ce qu'il en sera à la fin de l'année, car la légère remontée des taux d'intérêt va peut-être ralentir les transactions. Les prix demeurent très variables selon les endroits. Du reste, la hausse constatée du produit de DMTO n'est pas du tout homogène sur le territoire français : tous les départements n'en profitent pas de la même façon.

S'agissant de la THRS, je me réjouis que notre ancien rapporteur général approuve en grande partie mes observations. Cette taxe fait figure de variable d'ajustement, d'autant que l'absence de lien entre les taux de fiscalité permet d'augmenter le taux applicable aux résidences secondaires sans modifier celui

auquel sont soumises les résidences principales. Si la règle de lien entre les taux avait été maintenue, il aurait fallu augmenter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour accroître celui de la THRS.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je regrette à mon tour que nous ayons obtenu il y a seulement quelques heures les deux rapports soumis à notre discussion cet après-midi. Ils sont très riches, et j'aimerais pouvoir prendre le temps de les lire en détail ; je suggère donc que nous y consacrons ultérieurement une autre réunion. Nous aurions pu avoir cette discussion dans une semaine : il n'y a pas d'urgence.

S'agissant de la non-application des dispositions votées par le législateur, vous auriez pu, monsieur le rapporteur général, évoquer aussi les CumCum.

Avez-vous des informations sur la réforme de la franchise en base de TVA ? Des mesures doivent figurer dans le prochain projet de loi de finances, et les microentrepreneurs attendent de savoir à quelle sauce ils vont être mangés.

Par ailleurs, je suis très étonnée que votre rapport ne contienne pas une ligne sur la dépense fiscale la plus importante pour les entreprises, à savoir le CIR (crédit d'impôt recherche). Peut-être n'avez-vous pas eu le temps d'évoquer ce sujet, mais j'espère qu'après les révélations de « Complément d'enquête », nous serons unanimes à dire qu'il faut faire quelque chose en la matière.

Enfin, vous l'avez rappelé, je travaille sur le Cisap depuis très longtemps. Loin de moi l'idée de supprimer ce crédit d'impôt : je dis même qu'il ne faut pas y toucher pour les personnes âgées, les personnes handicapées et les enfants. Mais par ailleurs, nous ne devons rien nous interdire, car nous vivons largement au-dessus de nos moyens. Je n'ai pas découvert grand-chose dans votre rapport, mais je vous remercie de nous avoir communiqué deux nouveaux éléments importants : la répartition géographique et par âge des bénéficiaires du Cisap, que je ne connaissais pas. Il y a des choses à faire en la matière. En effet, le dispositif est le plus généreux qui existe, comme le montrent les éléments de comparaison que vous avez cités.

Il manque sans doute une information, que vous pourriez peut-être obtenir. Il serait très intéressant de faire le parallèle entre l'élargissement du périmètre d'éligibilité au Cisap et la baisse des charges patronales sur les bas salaires au cours des dix dernières années. Les deux sujets auraient dû être traités en même temps, car une femme de ménage n'est pas payée 3 000 euros !

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les informations qui figurent dans le rapport pourront nous permettre d'engager une discussion sérieuse sur l'avenir du Cisap. Vous avez raison, ce crédit d'impôt – le deuxième en volume, qui représente quelque 6 milliards d'euros annuels – s'accompagne de toute une série d'exonérations, que j'ai rappelées dans mon rapport et qui coûtent chaque année 3 milliards supplémentaires.

Si je n'ai rien écrit sur le CIR, c'est parce que je ne pouvais pas tout faire. J'ai déjà eu du mal à rédiger dans les temps ce rapport, que je vous ai transmis tardivement car j'ai longtemps attendu un certain nombre de réponses des administrations. J'en ai d'ailleurs reçu une tout à l'heure, qui a révélé une inversion de chiffres – 1,2 milliard au lieu de 2,1 milliards... Dans certains cas, j'ai eu beaucoup de mal à obtenir des réponses rapides. Je présente donc mes excuses à tous les commissaires, mais comme vous le dites vous-même, madame Pirès Beaune, nous pourrions rediscuter des sujets qui vous intéressent, si M. le président y consent.

S'agissant des seuils d'exonération de TVA, la question sera réglée par le prochain projet de loi de finances. Vous savez que le gouvernement veut revenir à la situation antérieure – sauf, peut-être, dans le secteur du bâtiment, où il pourrait les abaisser, comme le demande d'ailleurs la fédération professionnelle concernée. C'est probablement sur cette question que se concentreront nos débats, car, pour le reste, je crois que tout le monde est d'accord. Je rappelle au passage que ces dispositions n'ont jamais été examinées par notre commission : elles ont été introduites par amendement gouvernemental, à la fin de la première lecture du projet de loi de finances au Sénat, et maintenues par la commission mixte paritaire. Il faut dissuader le gouvernement de déposer des amendements à la dernière minute.

Si je n'ai pas développé le sujet des CumCum, c'est parce que j'attends la résolution des cinq contentieux en cours, qui portent sur 4 ou 4,5 milliards d'euros. Un premier accord a été trouvé avec le Crédit agricole, qui accepte de payer quelque 200 millions – avec les majorations – pour éviter un procès, mais cet établissement est celui qui s'est le moins adonné à cette pratique. J'attends avec impatience de voir ce que feront les quatre autres banques. La Fédération bancaire française, que j'ai reçue, continue d'affirmer qu'il n'y a pas eu de fraude, mais franchement... Il n'en demeure pas moins que les CumCum sont des montages très complexes. Même si l'on établissait des règles, ou si l'on renforçait les règles existantes, celles-ci pourraient toujours être contournées, par exemple en recourant à des produits dérivés. Je me réjouis cependant que nous ayons obtenu partiellement satisfaction : nous avons tous fait monter la pression, et le ministre, que j'ai directement interpellé ici même, a accepté de publier au *Bofip* (*Bulletin officiel des finances publiques*) la disposition que nous souhaitions.

M. le président Éric Coquerel. Les votes prévus aujourd'hui ne portent pas sur le contenu, mais sur la publication des deux rapports. Nous avons calé notre agenda sur l'élection du prochain bureau de la commission, mais si la demande de Mme Pirès Beaune est globalement consensuelle et si j'ai l'assurance que nous pourrions redébattre de ces sujets et procéder au vote la semaine prochaine, par exemple, je ne vois pas d'inconvénient à ce que nos discussions de cet après-midi ne soient qu'un tour de chauffe.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je ne demande pas un report du vote, auquel nous pouvons très bien procéder aujourd'hui. C'est la séance de travail qui m'intéresse.

M. le président Éric Coquerel. Entendu. Mais pour que les choses soient claires, je ne vois pas d'inconvénient à ce que l'on programme une nouvelle réunion la semaine prochaine.

M. Jean-Didier Berger (DR). J'aimerais faire une première remarque au sujet du Cisap. Quand on crée un crédit d'impôt, on cherche à atteindre un objectif. Quand on l'évalue et qu'on constate qu'il est peu utilisé, on en conclut qu'il n'a pas trouvé son public et qu'il ne sert à rien ; s'il est, au contraire, très utilisé, on affirme qu'il coûte trop cher et qu'il faudra le réduire. Restons logiques, et ne touchons à ce dispositif que d'une main tremblante.

S'agissant de la THRS, il faut aussi faire attention. Il n'y a pas de raison que des Français ayant la chance d'avoir deux résidences puissent choisir la façon dont ils sont taxés. Si certains considèrent que leur THRS est trop élevée, libre à eux de ne payer que la taxe foncière ! Les élus locaux, de toute façon, n'ont pas la possibilité de déterminer qui habite où. On ne va quand même pas mobiliser des policiers municipaux pour savoir si une personne habite dans telle ou telle résidence plus de six mois dans l'année ! La décorrélation entre les taux est donc tout à fait légitime, l'objectif étant que les uns et les autres payent la taxe foncière.

Ma troisième remarque porte sur les holdings. Nous convenons tous qu'il faut éviter les trous dans la raquette et qu'il est inacceptable d'organiser la transmission d'une société, ou même tout simplement d'attendre le décès de son propriétaire, pour sortir des rails de la fiscalité et bénéficier d'une exonération de la taxation des plus-values. Nous devons trouver une solution à ce problème : c'est là le vrai sujet, bien plus que la taxe Zucman.

Avez-vous pu vérifier, en consultant les premières informations dont vous disposez, que la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) et la surtaxe à l'impôt sur les sociétés produisaient bien le rendement attendu ?

Enfin, en matière de logement, un rapport sénatorial a proposé la création d'un statut de bailleur privé. Nous-mêmes, l'année dernière, avons envisagé de favoriser les primo-accédants en les protégeant d'augmentations excessives des taux de DMTO qui les empêcheraient d'entrer sur le marché de l'acquisition résidentielle. Avez-vous, sur ce sujet également, des informations qui pourraient alimenter notre réflexion en vue de nos travaux futurs ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les deux objectifs visés par la création du Cisap, la lutte contre le travail au noir et le développement de l'emploi à domicile, ont été atteints. Alors que l'on estimait, au moment de la réforme, que le travail au noir représentait 50 % du marché, ce taux serait descendu à 20 % aujourd'hui. Comme je l'expliquais, il faut donc prendre garde de baisser trop fortement le taux du crédit d'impôt pour que les activités concernées ne rebasculent pas dans le travail au noir.

Vous avez soulevé la question du droit d'option en matière de THRS. Si Cadet Roussel a trois maisons, il a en réalité une seule résidence principale et deux

résidences secondaires. Laquelle de ces maisons va-t-il désigner comme résidence principale ? Du point de vue fiscal, il doit désigner celle où se trouve « le centre de ses intérêts principaux », mais comment contrôler le respect de ce critère ? Imaginons par exemple que vous avez votre résidence principale à Paris et une résidence secondaire en Dordogne. Vous prenez votre retraite et passez donc beaucoup plus de temps en Dordogne. Dès lors, votre résidence secondaire ne devient-elle pas votre résidence principale ? En la matière, il est vrai que l'optimisation fiscale est très simple : il suffit de désigner comme résidence principale l'habitation où vous payez la taxe foncière sur les propriétés bâties la plus élevée, afin de ne pas y être redevable de la THRS. Ainsi, si vous êtes Parisien, vous avez intérêt à dire que votre résidence principale reste à Paris, où la THRS est très élevée – cela peut aussi être le cas sur la Côte d'Azur... Comment voulez-vous que le malheureux inspecteur des impôts puisse contrôler tout cela ?

Je vous rappelle cependant qu'à l'époque, nous n'avons pas supprimé la THRS parce que cette mesure aurait coûté 1 milliard d'euros par an et que nous cherchions à limiter le coût de la suppression de la taxe d'habitation, qui nous prive actuellement d'une recette annuelle de 22 ou 23 milliards. Nous avons fait, à ce sujet, une erreur collective.

S'agissant de la fiscalité des holdings, il faut effectivement boucher les trous. J'ai fait quelques propositions en la matière ; il peut y en avoir d'autres.

Vous m'avez interrogé sur le rendement des deux contributions additionnelles que sont la CDHR et la surtaxe à l'IS (impôt sur les sociétés), qui devaient rapporter respectivement 2 et 8 milliards d'euros.

S'agissant de la première, l'administration se satisferait d'un rendement de 1,8 milliard. Ayant pu consulter certaines simulations, je considère pour ma part que le produit effectif sera plutôt situé entre 1,2 et 1,4 milliard, autrement dit qu'il sera inférieur de 600 à 800 millions d'euros à la prévision. Cependant, nous ne serons fixés qu'en fin d'année.

S'agissant de la surtaxe à l'IS, les estimations sont plus compliquées. Pour ma part, je suis persuadé que nous n'atteindrons pas les 8 milliards de rendement prévus. En effet, il s'agit d'une mesure exceptionnelle : les patrons des grandes boîtes demanderont donc forcément à leur directeur financier de se débrouiller pour diminuer les produits sur l'exercice et d'augmenter les charges, par exemple en faisant du suramortissement. Si cette mesure était permanente, les choses seraient différentes, mais une mesure exceptionnelle incite à l'optimisation fiscale.

M. le président Éric Coquerel. C'est le problème des mesures qui ne durent qu'un an.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Enfin, la plupart des départements ont pris des dispositions pour protéger les primo-accédants, puisque les quatre-vingt-trois départements ayant relevé de 0,5 point le taux des DMTO les ont exonérés de cette hausse.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Je vous remercie, monsieur le rapporteur général, d'avoir déposé ce rapport d'information essentiel, qui se veut à la fois un bilan et un outil d'aide à la décision. Dans le contexte budgétaire, social, économique et écologique actuel, il importe que nous assurions cette mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Au-delà de l'affaire des CumCum, sur laquelle je ne reviendrai pas, vous déplorez la non-application de certaines mesures votées – ou considérées comme telles, puisqu'elles ont été promulguées après application du 49.3.

Vous posez aussi la question de la pertinence et de la mesure de l'impact des dépenses fiscales, ainsi que de la difficulté à recueillir les données auprès des administrations. On l'a vu au Sénat, où une commission d'enquête a abouti au fameux chiffre de 211 milliards d'aides aux entreprises après avoir eu beaucoup de mal à faire remonter les informations nécessaires. On le voit de nouveau dans les éléments que vous nous communiquez, comme nous le voyons également nous-mêmes dans le cadre de nos travaux de rapporteurs spéciaux. Il y a d'ailleurs des données que nous ne recueillons pas du tout : j'ai moi-même été confrontée à ce problème sur la question des aéroports.

Je reviens sur le suramortissement des navires dits propres. Alors que cette mesure constitue théoriquement un levier pour encourager la transition écologique, il s'agit en fait, encore une fois, d'une niche fiscale, d'un avantage accordé sans aucune écoconditionnalité stricte ni contrôle suffisant des performances environnementales réelles. Ainsi, des flottes peuvent bénéficier de cet avantage fiscal massif sans sortir réellement des énergies fossiles ni s'engager dans la voie de la sobriété : la mesure est détournée.

L'exemple du pacte Dutreil est également emblématique. Cela fait au moins vingt-cinq fois que nous évoquons ce dispositif – le premier à l'avoir fait depuis que je siège dans cette commission est Nicolas Sansu. Initialement conçu pour faciliter la transmission d'entreprises familiales, ce pacte est devenu un outil de planification fiscale pour les grandes fortunes. Prévoyant une exonération de 75 % des droits de mutation, il offre une rente fiscale injustifiée à des familles qui concentrent déjà parfois un patrimoine considérable sans exercer de réelle activité économique. Le contrôle de l'administration fiscale reste trop léger, trop tardif et trop rare du fait des moyens qui lui sont octroyés.

On voit tout l'intérêt d'évaluer en profondeur les mesures votées à l'Assemblée nationale. Je le répète, la difficulté que nous avons à recueillir les informations nécessaires à ce travail pose un vrai problème démocratique.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je vous rejoins totalement s'agissant de la difficulté d'évaluer.

Concernant le Cisap, nous avons bien progressé depuis plusieurs années. Je pense que nous avons désormais les éléments permettant de prendre des décisions solides.

Sur la question de l'apport-cession, nous sommes dans le bleu. J'ai arraché des informations que nous n'avions jamais eues parce que le dispositif n'est pas considéré comme une niche fiscale et qu'il ne fait donc pas l'objet d'une ligne spécifique permettant un suivi.

C'est un énorme problème. Lorsque nous votons un dispositif, nous devrions réfléchir tous ensemble aux indicateurs susceptibles de permettre de l'évaluer et demander aux administrations si elles sont capables de nous fournir chaque année des chiffres afin de savoir s'il fonctionne ou s'il doit être modifié. Il est difficile de définir ces critères *a posteriori*. Votre remarque est donc pleine de bon sens.

Mme Sophie Mette (Dem). Vous avez indiqué que l'abattement pour frais professionnels dont bénéficient les personnes retraitées était désormais la troisième dépense fiscale la plus importante pour l'État et que le coût de ce dispositif avait presque doublé entre 2010 et 2025, en raison notamment de la revalorisation des pensions. Or cet abattement bénéficie directement aux ménages les plus aisés. Vous semblez privilégier la piste d'une baisse du plafond. Pourriez-vous nous préciser les raisons qui vous amènent à ne pas retenir la piste d'une forfaitisation, alors que cette dernière permettrait un effort redistributif plus important au profit des petites retraites ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. J'explique cela dans mon rapport. Les partisans de la forfaitisation n'ont pas vu qu'elle perturberait complètement l'indicateur qu'est le RFR (revenu fiscal de référence), actuellement calculé après l'abattement de 10 %. Autrement dit, cette mesure relèverait de 10 % le RFR de tous les retraités, y compris de ceux qui ne sont pas imposables, lesquels bénéficient d'un certain nombre de prestations conditionnées par un certain niveau de RFR. Voilà pourquoi je pense qu'il ne faut pas toucher au taux de 10 %, mais plutôt agir sur le plafond de l'abattement.

Comme je l'explique dans mon rapport, une première mesure de justice serait de conjugaliser le dispositif, car il n'est pas normal que le plafond soit de 4 400 euros tant pour un célibataire que pour un couple de retraités. Ce serait une mesure de bon sens que de ne pas modifier le plafond pour un couple, mais de le ramener à 2 200 euros pour un célibataire.

Dans ce système fiscal-social extrêmement complexe, lorsque l'on touche à un critère, on ne voit pas toujours les conséquences que cela aura sur d'autres prestations. Je rappelle ainsi qu'une baisse du plafond à 2 000 euros pour les célibataires et 4 000 euros pour les couples, comme l'avait envisagé un premier ministre à l'époque, provoquerait une perte de 400 millions d'aides au logement pour des contribuables non imposables, du simple fait de l'augmentation de leur RFR.

Nous devons donc faire attention. Souvent, l'administration ou les gouvernements successifs ne vont pas jusqu'au bout lorsqu'ils nous présentent leur

évaluation d'une mesure. L'étude d'impact devrait nous alerter quant aux conséquences de cette dernière sur tel ou tel autre dispositif.

M. Pierre Henriet (HOR). Vous dénoncez une dérive de l'administration consistant à ne pas appliquer certaines dispositions fiscales votées par le Parlement – vous citez notamment les dispositions relatives au GNR agricole et à l'utilisation de la franchise en base de TVA. Quelles garanties concrètes le législateur pourrait-il instaurer pour éviter qu'un décret, voire un simple rescrit, suspende l'application de la loi ? Dans un contexte où l'administration fiscale doit s'adapter aux stratégies d'optimisation, faut-il d'abord sécuriser l'application de la loi existante ou assouplir les règles d'initiative ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. J'aurais pu ajouter dans cette liste les dispositions relatives aux CumCum, mais nous avons obtenu satisfaction dans ce dossier, puisque le ministre a modifié l'instruction publiée au *Bofip*. Dans les trois autres exemples, en revanche, il serait assez intéressant de voir ce qui se passerait si un contribuable attaquait l'acte administratif en question. Une loi de 1791, transposée dans le code pénal, définit en effet le délit de concussion comme le fait de lever des impôts sans base légale ; on pourrait aussi envisager une infraction symétrique. Or, si des justiciables accusent un ministre d'avoir pris une instruction contraire à la loi – ce qui est le cas, en l'espèce –, l'affaire se réglerait devant la Cour de justice de la République (CJR) ! Si j'étais le conseiller du ministre responsable de cette dérive, je l'alerterais quant au risque de recours. Quand on fait des erreurs, il faut les corriger en faisant adopter une nouvelle loi, et non en publiant des instructions administratives, même pour la bonne cause.

M. Nicolas Sansu (GDR). Je vous remercie pour ce rapport très riche, très intéressant, qui nous donne quelques éléments alors que la discussion budgétaire va bientôt commencer.

En matière de finances locales, vous avez mis en avant l'explosion de la THRS et le fait que les DMTO ne suffisent pas à régler la question du financement des départements. Cela montre que nous sommes à la fin d'un cycle, et que la question de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales va se poser. Je pense que nous sommes nombreux à partager ce constat.

J'observe avec délectation que l'on commence à examiner cette niche incontrôlée, incontrôlable et très peu documentée – en tout cas par l'administration elle-même – qu'est le pacte Dutreil. Nous avons défendu une proposition de loi visant à encadrer ce dispositif. Personne ne dit qu'il ne faut pas prévoir de régime de transmission familiale favorable, notamment pour les TPE et PME (très petites, petites et moyennes entreprises). En revanche, on constate que le pacte Dutreil, qui a été assoupli – c'est le moins qu'on puisse dire –, sert désormais beaucoup à faire de l'optimisation fiscale agressive.

Quel lien faites-vous entre le pacte Dutreil et le mécanisme d'apport-cession ? La donation de titres, dans le cadre d'une holding, permet de bénéficier

d'une exonération définitive d'imposition sur les plus-values ; vous savez très bien que ce régime de transmission extrêmement favorable pour les plus riches pose question.

Par ailleurs, ne pourrait-on pas plafonner le dispositif Dutreil afin de le rendre moins favorable à mesure que le montant des transmissions augmente ? J'avais proposé de ramener le taux d'exonération à 50 % au-delà d'un seuil de 50 millions d'euros, en m'inspirant du système allemand, qui prévoit une baisse de l'exonération à partir de 27 millions. Cela permettrait d'éviter des effets d'aubaine qui relèvent à mon sens d'une optimisation fiscale agressive et qui confinent à l'évasion.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous savez que je suis un grand défenseur de l'autonomie fiscale des collectivités locales. Depuis trente-trois ans, le démantèlement de la fiscalité locale par les gouvernements successifs, quel que soit leur bord politique, me désespère. Cette évolution est en train de tuer la démocratie locale.

Je suis un réformiste, et je me bats depuis plusieurs années pour les départements, qui subissent la crise la plus grave. Je m'interroge ainsi sur la possibilité de créer une CSG départementale – une idée qu'Éric Woerth a d'ailleurs reprise dans son rapport. J'ai essayé d'obtenir l'assiette de la CSG par département, mais personne n'est capable de me donner ces chiffres.

Je me suis replié sur l'assiette de l'impôt sur le revenu. Je fais des simulations. J'en ai parlé au président de Départements de France ainsi qu'aux membres du groupe de gauche formé au sein de cette association, avec lesquels j'ai longuement discuté. Cette piste suscite un certain intérêt, mais il faut vérifier si l'idée est bonne. Il faudra aussi calibrer des modalités de péréquation. En tout cas, pour ce qui concerne les départements, je ne vois pas d'autre moyen de rétablir une autonomie fiscale et une responsabilité devant les électeurs.

On m'objecte que cela conduirait à ajouter une quatrième ligne de prélèvement sur les feuilles de paye. Tel n'est pas le cas, car je propose de fusionner les trois qui existent déjà – CSG déductible, CSG non déductible et CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale) –, le coût étant bien entendu nul pour l'État.

Comme vous l'avez rappelé, il est nécessaire de conserver le pacte Dutreil, tout en corrigeant un certain nombre d'aspects qui ont permis des optimisations fiscales.

Le régime fiscal de l'apport-cession est encore pire puisque, bien utilisé, ce mécanisme permet lors d'une succession de ne pas être imposé du tout sur les plus-values en report. Il faut que l'on mette fin à cette anomalie.

Quant au plafonnement, réfléchissons bien. En faut-il un ? À quel niveau doit-il être fixé ? Cela nécessite d'y travailler, mais faisons attention. Vous proposez

50 millions ; j'avais soutenu pour ma part l'amendement portant de 500 000 euros à 20 millions le plafond de l'exonération pour la transmission d'une exploitation viticole ; or il faut de la cohérence entre les différents plafonds.

M. Nicolas Ray (DR). Seriez-vous favorable à l'instauration d'une taxe sur les logements vacants dans les petites communes ? Actuellement, la taxe sur les logements vacants n'est due que dans les communes qui dépassent un certain seuil. Une telle taxe dans les communes rurales pourrait être un outil utile de politique du logement.

On parle beaucoup d'un statut des bailleurs privés, en particulier pour relancer le secteur du bâtiment, qui traverse une crise. Quelles pourraient être les incitations fiscales, sans pour autant trop accroître les dépenses fiscales ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. C'est un problème compliqué. Le taux de logements vacants à l'échelle nationale est de 8 % et on peut en déduire de manière simpliste qu'il suffirait de les remettre sur le marché pour résoudre les difficultés de logement. Mais ces logements ne sont pas tous situés dans les zones où il y a de la demande. Ils sont assujettis soit à la taxe sur les logements vacants (TLV), soit à la THLV (taxe d'habitation sur les logements vacants).

Je ne crois pas que l'instrument fiscal soit adéquat. Dans ma circonscription, on nous explique qu'il n'est pas nécessaire de construire, car il y a des logements vacants. Mais certains sont insalubres et la part de ceux qui ne peuvent pas être loués va encore augmenter du fait du durcissement des critères de performance énergétique. Il faut donc aller à la racine des problèmes et encourager la réhabilitation.

M. Philippe Juvin (DR). L'objectif de la CDHR est d'assurer une imposition minimale de 20 % des personnes aux plus hauts revenus. Il n'a pas été atteint : une étude publiée par La Documentation française montre que leur taux d'imposition est passé de 14,2 % à 18,9 %.

Comment l'expliquez-vous ? Est-ce dû à une stratégie d'évitement, cette contribution n'étant due que pour l'année 2025 ? Faut-il en augmenter le taux afin d'atteindre l'objectif ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le gouvernement escomptait un rendement de 8 milliards pour la surtaxe temporaire d'IS et de 2 milliards pour la CDHR. Celle-ci vise des personnes très aisées, puisqu'elle est due lorsque le RFR dépasse 250 000 euros pour une personne seule et 500 000 euros pour un couple ; 24 000 foyers fiscaux étant concernés. Je suis persuadé que son rendement sera bien inférieur aux prévisions. Les simulations dont je dispose tablent plutôt sur 1,2 milliard. Certains disent que le produit pourrait être de 1,4 milliard, mais nous n'atteindrons pas les 2 milliards prévus.

C'est différent en ce qui concerne les entreprises, puisque la surtaxe atteint 41,2 % de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est

supérieur à 3 milliards et 20,6 % pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 3 milliards.

Comme vous l'avez dit, la CDHR est une mesure exceptionnelle et il est évident qu'elle risque d'entraîner une optimisation fiscale à tout va.

On entend des rumeurs selon lesquelles le projet de loi de finances prévoirait de reconduire l'un de ces deux dispositifs. Nous n'attendrons pas longtemps pour le savoir ; inutile de faire des conjectures.

M. le président Éric Coquerel. Christine Pirès Beaune souhaitait que nous consacrons plus de temps à la discussion de ce rapport intéressant ; la question sera étudiée lors du prochain bureau.

*La commission **autorise** la publication du rapport d'information.*

ANNEXES

ANNEXE 1 : MESURES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2025-127 DU 14 FÉVRIER 2025 DE FINANCES POUR 2025

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
1	Article 12, II		Date des versements, qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la modification du taux de la réduction d'impôt lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne, à compter de laquelle le deuxième alinéa du a du 1° du A du I de la loi s'applique aux fonds communs de placement dans l'innovation agréés entre le 1er janvier 2024 et le 31 décembre 2025		Décret simple	
2	Article 14, III		Date des versements, qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de la réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne, à compter de laquelle le b du 1° de l'article 199 <i>terdecies</i> -0 AA du code général des impôts s'applique à ces versements		Décret simple	
3	Article 17, I, 2°	Article L. 322-74, 2°, code des impositions sur les biens et services	Facteur forfaitaire de conversion entre l'énergie contenue dans le combustible nucléaire et l'énergie dégagée pour la production d'électricité	01/01/2026	Arrêté	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
4	Article 17, I, 2°	Article L. 322-77, code des impositions sur les biens et services	Situations dans lesquelles les tarifs de taxation et d'écèlement fixés pour chaque période peuvent être modifiés au cours de cette dernière	01/01/2026	Décret simple	
5	Article 17, III, B, 3°	Article L. 336-4, code de l'énergie	Méthode d'évaluation des coûts encourus pour la réalisation des centrales électronucléaires autres qu'historiques qui sont mentionnées dans la programmation pluriannuelle de l'énergie prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie	30/04/2025	Décret simple	
6	Article 17, III, B, 3°	Article L. 336-9, code de l'énergie	Seuil de quantités d'électricité ayant fait l'objet de transactions au cours d'une période de trois mois en deçà duquel il est fait exception au principe selon lequel les périodes de réalisation des transactions sont d'une durée d'au plus trois mois pour une année civile de livraison,	30/04/2025	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-909 du 5 septembre 2025 relatif à la comptabilité appropriée des transactions de vente et d'achat d'électricité de l'exploitant des centrales électronucléaires historiques
7	Article 17, III, B, 3°	Article L. 336-11, code de l'énergie	Catégories de produits dont relèvent les transactions en temps réel ou quasi réel parmi ceux pour lesquels l'injection dans le système électrique intervient au plus tard à la fin du mois calendaire suivant la transaction pour l'application de l'article L. 336-11 du code de l'énergie	30/04/2025	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-909 du 5 septembre 2025 relatif à la comptabilité appropriée des transactions de vente et d'achat d'électricité de l'exploitant des centrales électronucléaires historiques

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
8	Article 17, III, B, 3°	Article L. 336-16, code de l'énergie	Conditions d'application du chapitre VI du titre III du livre III du code de l'énergie relatif au partage des revenus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques, notamment 1° Les principes méthodologiques régissant les évaluations mentionnées à l'article L. 336-3 du code de l'énergie ainsi que les conditions dans lesquelles elles sont régulièrement mises à jour ; 2° Les périodes d'évaluation des revenus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques mentionnées à l'article L. 336-9 du code de l'énergie ; 3° Les périodes infra-journalières pertinentes d'injection d'électricité dans le système électrique mentionnées à l'article L. 336-11 du même code, les produits représentatifs mentionnés au même article L. 336-11 et les conditions dans lesquelles les prix de ces produits sont calculés et constatés ; 4° La régularité, les échéances et les conditions de communication aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie des estimations mentionnées à l'article L. 336-15 du même code et les conditions dans lesquelles le public est informé de ces estimations et du montant de la minoration du prix de fourniture applicable le cas échéant	30/04/2025	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-909 du 5 septembre 2025 relatif à la comptabilité appropriée des transactions de vente et d'achat d'électricité de l'exploitant des centrales électronucléaires historiques Décret n° 2025-910 du 5 septembre 2025 relatif aux principes méthodologiques régissant l'évaluation par la Commission de régulation de l'énergie des coûts complets de production de l'électricité au moyen des centrales électronucléaires historiques

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
9	Article 17, III, B, 6°	Article L. 337-3-2, code de l'énergie	Période annuelle d'application, dont le début intervient au cours de l'année civile pour laquelle il est anticipé un montant non nul de taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité mentionnée à l'article L. 322-67 du code des impositions sur les biens et services, pendant laquelle est fournie une quantité d'électricité aux consommateurs finals à laquelle s'applique un tarif unitaire duquel résulte la minoration prévue à l'article L. 337-3 du code de l'énergie	01/01/2026	Décret simple	
10	Article 17, III, B, 6°	Article L. 337-3-4, code de l'énergie	Modalités selon lesquelles, sur la facture, la minoration prévue à l'article L. 337-3 du code de l'énergie est distinguée du prix auquel elle s'applique par une mention expresse	01/01/2026	Arrêté	
11	Article 17, III, B, 6°	Article L. 337-3-6, code de l'énergie	Conditions d'application de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre VII du livre III du titre III du code de l'énergie relative au versement nucléaire universel notamment 1° Les modalités selon lesquelles le produit de la taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité mentionnée à l'article L. 322-67 du code des impositions sur les biens et services est versé à chaque fournisseur en application de l'article L. 337-3-1 du code 2° Les règles de calcul du tarif unitaire mentionné à l'article L. 337-3-2 et les conditions selon lesquelles ce tarif peut, aux fins de favoriser l'atteinte des objectifs de la politique énergétique mentionnés à l'article L. 100-1 du même code être modulé en fonction du moment de la consommation et de son ampleur, du prix de fourniture et du profil de consommation.	01/01/2026	Décret en Conseil d'État	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
12	Article 18, I, 1°	Article L. 322-51, code des impositions sur les biens et services	Paramètre représentatif de la capacité de production de l'installation en fonction duquel chacun des tarifs mentionnés à l'article L. 322-50 du code des impositions sur les biens et services est différencié	01/01/2026	DS Décret simple	Décret n° 2025-944 du 8 septembre 2025 relatif à la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées et à la taxe sur les installations nucléaires de base concourant à la gestion des substances radioactives
13	Article 18, I, 2°	Article L. 433-10, code des impositions sur les biens et services	Paramètre représentatif, selon le cas, de la capacité de traitement, d'entreposage ou de stockage de l'installation en fonction duquel le tarif de base des installations mentionnées au 1° de l'article L. 433-2 du code des impositions sur les biens et services est différencié	01/01/2026	Décret simple	Décret n° 2025-944 du 8 septembre 2025 relatif à la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées et à la taxe sur les installations nucléaires de base concourant à la gestion des substances radioactives
14	Article 18, I, 2°	Article L. 433-13, code des impositions sur les biens et services	Tarif de base et le tarif unitaire de stockage pour chaque catégorie d'installations mentionnée au 1o de l'article L. 433-2 du code des impositions sur les biens et les services et, le cas échéant, selon que l'installation est en activité ou à l'arrêt	01/01/2026	Arrêté	Arrêté du 8 septembre 2025 relatif à la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées et à la taxe sur les installations nucléaires de base concourant à la gestion des substances radioactives

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
15	Article 18, II, 3°	Article L. 542-11-1, code de l'environnement	Fraction, dans la limite de 20%, de chacune des parts du produit du tarif d'accompagnement de la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées prévu au b du 2° de l'article L. 322-50 du code des impositions sur les biens et services qui est reversée, au prorata de leur population, aux communes du département dont une partie du territoire est distante de moins de 10 kilomètres de l'accès principal aux installations souterraines d'un laboratoire souterrain mentionné à l'article L. 542-4 du code de l'environnement ou d'un centre de stockage en couche géologique profonde mentionné à l'article L. 542-10-1 du même code	01/01/2026	Décret simple	
16	Article 18, II, 3°	Article L. 542-11-1, code de l'environnement	Fraction supplémentaire, dans la limite de 20%, de chacune des parts du produit du tarif d'accompagnement de la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées prévu au b du 2° de l'article L. 322-50 du code des impositions sur les biens et services qui est reversée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre du département comprenant une ou plusieurs de ces communes et au prorata de la population de ces dernières	01/01/2026	Décret simple	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
17	Article 19, II, 9°	Article L. 316-5, code de l'énergie	Méthodologie selon laquelle sont déterminées les corrections des quantités d'électricité consommées pendant la période de tension du système électrique pour correspondre à une température extrême représentative des risques contre lesquels le système cherche à se couvrir pour assurer la sécurité d'approvisionnement et visant à majorer les quantités d'électricité à proportion de la sensibilité du profil de consommation aux aléas de température (notification à la Commission européenne)		Arrêté	
18	Article 19, II, 9°	Article L. 316-6, code de l'énergie	Conditions dans lesquelles les capacités situées dans un État membre de l'Union européenne et disposant d'un raccordement direct au réseau métropolitain continental, conformément à l'article 26 du règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité, sont prises en compte pour satisfaire le besoin en capacités mentionné à l'article L. 316-6 du code de l'énergie Modalités d'application du chapitre VI du titre Ier du livre III du code de l'énergie relatif au mécanisme de capacité (notification à la Commission européenne)		Décret en Conseil d'État	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
19	Article 19, II, 9°	Article L. 316-8, code de l'énergie	Modalités de la certification de capacité de tout exploitant de capacités de production, de stockage ou d'effacement de consommation raccordées au réseau public de transport ou de distribution et situées en métropole continentale par le gestionnaire du réseau public d'électricité auquel son installation est raccordée, qui peuvent être adaptées pour les installations dont la participation à la sécurité d'approvisionnement est réduite (notification à la Commission européenne)		Décret en Conseil d'État	
20	Article 19, II, 9°	Article L. 316-9, code de l'énergie	Modalités de calcul des émissions pour l'atteinte des plafonds prévus aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 316-9 du code de l'énergie (notification à la Commission européenne)		Décret simple	
21	Article 19, IV		Date d'entrée en vigueur du 3° du I et des II et III de l'article 19 de la loi, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État		Décret simple	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
22	Article 20, III, 5°	Article L. 121-16, code de l'énergie	Echéances des versements déterminés sur la base des montants effectivement encaissés au titre de la majoration mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 121-6 du code de l'énergie qui, par dérogation aux cinq premiers alinéas de ce même article, compensent les charges de service public financées dans les conditions prévues au deuxième alinéa du même article, et des règles de détermination de leur montant	01/08/2025	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-577 du 25 juin 2025 modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative à l'évaluation et aux modalités de compensation et de recouvrement des charges de service public de l'énergie et mettant en œuvre la réforme de financement de la péréquation tarifaire dans les zones non-interconnectées
23	Article 20, VIII		Date à compter de laquelle les deux premiers alinéas de l'article L. 312-41 du code des impositions sur les biens et services, dans leur rédaction résultant des a et b du 7° du I de l'article 20 de la loi, sont remplacés par un autre alinéa du VIII de l'article 20 de la loi et le 6° du 1 du I de l'article 297 du code général des impôts est abrogé, et au plus tard trois mois après la notification de l'autorisation de la France à appliquer la minoration mentionnée au 1° du VIII de l'article 20 de la loi en application de l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité		Décret simple	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
24	Article 20, VIII, 1°	Article L. 312-41, code des impositions sur les biens et services	Montants minorant le tarif normal, pour les produits des catégories fiscales des essences et des gazoles qui sont vendus en Corse à la personne qui les consomme, qui sont compris, pour les produits relevant de la catégorie fiscale des essences, entre 11 € et 15 € par mégawattheure et, pour les produits relevant de la catégorie fiscale des gazoles, entre 9 € et 12 € par mégawattheure, déterminés en fonction des surcoûts liés à l'approvisionnement de ces produits sur le territoire de la Corse (demande d'autorisation requise au regard de la directive 2003/96/ CE du Conseil du 27 octobre 2003)		Arrêté	
25	Article 21, I, 11°	Article L. 312-72, 2°, a), code des impositions sur les biens et services	Activités, parmi celles mentionnées aux a et b du 2° de l'article L. 312-71 du code des impositions sur les biens et services et dont les produits présentent la plus forte exposition à la concurrence internationale ou constituent des intrants dans la production de tels produits, pour les besoins desquelles l'électricité est consommée	01/01/2026	Arrêté	
26	Article 28, I, 1°, b)	Article L. 421-2, code des impositions sur les biens et services	Véhicules de tourisme composés des véhicules de la catégorie M1, à l'exception de ceux qui, compte tenu de leur carrosserie, de leurs équipements et de leurs autres caractéristiques techniques, sont destinés à un usage professionnel ou à un usage d'habitation et parmi les véhicules de la catégorie N1, les véhicules qui, compte tenu de leur carrosserie, de leurs équipements et de leurs autres caractéristiques techniques, sont susceptibles de recevoir un usage autre que professionnel ou d'habitation	01/03/2025	Décret simple	Décret n° 2025-749 du 1 ^{er} août 2025 pris en application des articles 28, 119 et 134 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
27	Article 28, I, 5°	Article L. 421-164, code des impositions sur les biens et services	Éléments pertinents pour la constatation de la taxe qui figurent sur l'état récapitulatif selon les caractéristiques propres à la taxe	01/03/2025	Décret simple	Décret n° 2025-749 du 1 ^{er} août 2025 pris en application des articles 28, 119 et 134 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025
28	Article 28, III, 2°	Article L. 224-6-5, 1°, code de l'environnement	Seuil de masse en ordre de marche en-deçà duquel un véhicule léger à faible empreinte carbone s'entend du véhicule à très faibles émissions principalement conçu pour le transport de personnes, pouvant être modulé selon la catégorie du véhicule définie par le règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 au plus égal à 3 500 kilogrammes	01/03/2025	Décret simple	Décret n° 2025-574 du 24 juin 2025 relatif aux véhicules à faible empreinte carbone
29	Article 28, III, 2°	Article L. 224-6-5, 2°, code de l'environnement	Procédures selon lesquelles il est attesté que l'empreinte carbone, au sens de l'article L. 224-6-6 du code de l'environnement, d'un véhicule à très faibles émissions principalement conçu pour le transport de personnes n'excède pas les maxima déterminés dans les conditions prévues à l'article L. 224-6-8 du même code	01/03/2025	Décret simple	Décret n° 2025-574 du 24 juin 2025 relatif aux véhicules à faible empreinte carbone
30	Article 30, I, 2°	Article L. 422-15-1, code des impositions sur les biens et services	Liste des États pour lesquels les conditions de distance par rapport à l'aérodrome de référence mentionnées au d du 1° et au 3° de l'article L. 422-15 du code des impositions sur les biens et services sont remplies	01/03/2025	Arrêté	Arrêté du 25 février 2025 établissant la liste des États ou territoires par catégorie de destinations finales des passagers aériens par rapport à l'aérodrome de référence mentionné à l'article L. 422-15-1 du code des impositions sur les biens et services
31	Article 31, I, 1°	Article 220 <i>decies</i> , VI, code général des impôts	Modalités d'application de l'article 220 <i>decies</i> du code général des impôts, relatif au crédit d'impôt au titre des dépenses d'achat de carburants d'aviation durables, notamment les obligations déclaratives incombant aux entreprises mentionnées au I de		Décret simple	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
			l'article 220 <i>decies</i> (notification à la Commission européenne)			
32	Article 31, II		Date, postérieure à la réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de le considérer comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État, et au plus tard six mois après cette réception, à compter de laquelle les dépenses engagées sont soumises à l'article 31 de la loi		Décret simple	
33	Article 42, I	Article 278-0 <i>bis</i> , P, code général des impôts	Critères auxquels répondent la conception et les caractéristiques de la livraison et l'installation, dans les logements, d'équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil d'une puissance inférieure ou égale à 9 kilowatts-crête, permettant d'atteindre tout ou partie des objectifs suivants : la consommation d'électricité sur le lieu de production, l'efficacité énergétique, la durabilité ou la performance environnementale.	01/10/2025	Arrêté	Arrêté du 8 septembre 2025 fixant les critères applicables à la livraison et à l'installation, dans les logements, des équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, d'une puissance installée inférieure ou égale à 9 kilowatts-crête, ouvrant droit à l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée mentionné à l'article 278-0 <i>bis</i> du code général des impôts
34	Article 54, I, A, 2°	Article 1649 AC <i>bis</i> , I, code général des impôts	Conditions et délais dans lesquels le prestataire de services qui fournit un service sur crypto-actifs, au sens du 16 du 1 de l'article 3 du règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) no 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937, souscrit auprès de l'administration fiscale, une déclaration relative aux transactions réalisées par des utilisateurs de crypto-actifs par son intermédiaire	01/01/2026	Décret simple	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
35	Article 54, I, A, 2°	Article 1649 AC <i>quinquies</i> , II, code général des impôts	Période, d'une durée minimale de cinq ans et maximale de dix ans à compter du dépôt de la déclaration mentionnée à l'article 1649 AC <i>bis</i> du code général des impôts, pour laquelle le prestataire de services conserve les données du registre des démarches entreprises et des informations collectées qui sont nécessaires à la correcte exécution de ses obligations	01/01/2026	Décret simple	
36	Article 79, I	Article 266 <i>nonies</i> , 1, A, i), code des douanes	Investissements éligibles et, pour chaque collectivité d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution, taux de réfaction applicable, qui s'établit entre 20 % et 80 %		Arrêté	
37	Article 90		Prêt à taux zéro		Décret simple	Décret n° 2025-299 du 29 mars 2025 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété
38	Article 99, I, 3°, b)	Article 44 <i>quindecies</i> A, II, B bis, code général des impôts	Classement en zone France ruralités revitalisation d'une commune de France métropolitaine dont la population est inférieure à 30 000 habitants, lorsque l'intérêt général le justifie et à titre complémentaire		Arrêté	Arrêté du 14 avril 2025 modifiant l'arrêté du 19 juin 2024 constatant le classement de communes en zone France ruralités revitalisation

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
39	Article 99, I, 3°, e)	Article 44 <i>quindecies</i> A, III, code général des impôts	Modalités selon lesquelles l'indice synthétique en fonction duquel sont appréciées les difficultés particulières auxquelles sont confrontées sur une période d'au moins dix ans des communes rurales, au sens de la grille de densité de l'INSEE, classées dans une zone France ruralités revitalisation définie au II de cet article et membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'un bassin de vie est établi, en tenant compte des dynamiques liées au revenu, à la population et à l'emploi dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les bassins de vie concernés, pour être classées en zone France ruralités revitalisation "plus"		Décret simple	Décret n° 2025-628 du 9 juillet 2025 relatif aux modalités de détermination des zones France ruralités revitalisation « plus »
40	Article 99, I, 3°, e)	Article 44 <i>quindecies</i> A, III, code général des impôts	Classement des communes en zone France ruralités revitalisation "plus"		Arrêté	Arrêté du 9 juillet 2025 constatant le classement de communes en zone France ruralités revitalisation « plus »
41	Article 99, IV		Liste des communes bénéficiant des effets du classement en zone France ruralités revitalisation		Arrêté	Arrêté du 14 avril 2025 modifiant l'arrêté du 19 juin 2024 constatant le classement de communes en zone France ruralités revitalisation
42	Article 110, I, 3°	Article 1407, III, code général des impôts	Obligations déclaratives et justificatifs à produire par les personnes publiques et les organismes mentionnés aux 1° et 2° du II de l'article 1407 du code général des impôts et par les organismes, autres que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, mentionnés au 4° du même II.		Décret simple	Décret n° 2025-638 du 12 juillet 2025 définissant les obligations déclaratives et les justificatifs à produire par les personnes publiques et les organismes respectivement mentionnés aux 1° et 2° du II de l'article 1407 du code général des impôts et par les organismes, autres que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, mentionnés au 4° du même II

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
43	Article 116, I	Article 1594 F <i>septies</i> , code général des impôts	Cas dans lesquels le respect par l'acquéreur de l'engagement d'affecter le bien exclusivement et de manière continue à l'usage de sa résidence principale pendant une durée minimale de cinq ans à compter de son acquisition pour bénéficier de la réduction ou de l'exonération prévues au premier alinéa de l'article 1594 F <i>septies</i> du code général des impôts n'est pas exigé		Décret simple	Décret n° 2025-946 du 8 septembre 2025 précisant les cas dans lesquels le respect de l'engagement prévu à l'article 1594 F <i>septies</i> du code général des impôts n'est pas exigé
44	Article 120, I, 2°	Article 43, I <i>ter</i> , loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013	Modalités de répartition entre les affectataires de la fraction de 50 millions d'euros du produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre mentionné au I de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 affectée chaque année aux autorités organisatrices de la mobilité mentionnées aux I et II de l'article L. 1231-1 du code des transports, aux communes continuant à organiser un service de transport public en application du II du même article L. 1231-1 ainsi qu'à l'autorité organisatrice des mobilités mentionnée à l'article L. 1243-1 du même code, tenant compte de critères de ressources et de charges		Décret simple	
45	Article 25, X, 3°	Article L. 2135-15-1, I, code du travail	Taux, qui ne peut être ni supérieur à 0,02 %, ni inférieur à 0,014 %, de la contribution des employeurs mentionnés à l'article L. 2111-1 du code du travail affectée à l'association mentionnée à l'article L. 2135-15 du même code, assise sur les rémunérations versées aux salariés mentionnés au même article L. 2111-1 et comprises dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L. 741-10 du code rural et de la pêche maritime		Décret simple	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
46	Article 125, XIV, 2°	Article 1519 C, 2°, code général des impôts	Conditions dans lesquelles est rendu l'avis du ou des comités départementaux ou interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins sur la sélection des projets financés dans ce ou ces départements par le comité régional des pêches maritimes et des élevages marins, lorsque les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer mentionnée à l'article 1519 B du code général des impôts sont implantées dans son ou leur ressort		Décret simple	
47	Article 125, XV, A, 1°	Article L. 431-11, code des assurances	Désignation de la caisse centrale de réassurance ou une de ses filiales intégralement détenue par elle pour assurer la gestion comptable et financière du fonds national de gestion des risques en agriculture mentionné à l'article L. 442-1 du code des assurances, dans un compte distinct de ceux qui retracent les autres opérations que la caisse effectue		Arrêté	Arrêté du 15 juillet 2025 relatif au transfert de la gestion comptable et financière du fonds national de gestion des risques en agriculture à la société CCR Fonds Publics
48	Article 125, XVIII, 1°	Article L. 426-1, IV, code des assurances	Désignation de la caisse centrale de réassurance mentionnée au chapitre Ier du titre III du livre IV du code des assurances ou une de ses filiales intégralement détenue par elle pour assurer les missions suivantes : le financement du fonds mentionné aux I à III de l'article L. 426-1 du code des assurances, dans la limite de la contribution qu'elle perçoit en application du V du même article, et la gestion comptable, financière et administrative du fonds, dans un compte distinct de ceux retraçant les autres opérations qu'elle effectue.		Arrêté	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
49	Article 125, XVIII, 1°	Article L. 426-1, IV, code des assurances	Modalités de gestion comptable, financière et administrative du fonds mentionné aux I à III de l'article L. 426-1 du code des assurances		Décret simple	
50	Article 125, XVIII, 1°	Article L. 426-1, V, code des assurances	Conditions dans lesquelles une contribution forfaitaire annuelle à la charge des professionnels de santé mentionnés aux I et II de l'article L. 426-1 du code des assurances est perçue par les organismes d'assurance et reversée à l'entité mentionnée au IV du même article		Décret en Conseil d'État	
51	Article 125, XVIII, 1°	Article L. 426-1, V, code des assurances	Montant, entre 15 et 25 € par an, de la contribution forfaitaire annuelle à la charge des professionnels de santé mentionnés aux I et II de l'article L. 426-1 du code des assurances, qui peut être modulé en fonction de la profession exercée.		Arrêté	
52	Article 125, XXIV		Répartition entre les agences de l'eau du montant du prélèvement de 130 millions d'euros sur le produit des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau opéré en 2025 en application des articles L. 213-10 à L. 213-10-12, L. 423-19 et L. 423-20 du code de l'environnement et de l'article 1635 <i>bis</i> N du code général des impôts		Arrêté	Arrêté du 24 juin 2025 relatif à la mise en œuvre du prélèvement prévu à l'article 125 de la loi de finances pour 2025
53	Article 128, III, A, 1°	Article L. 6264-9, code général des collectivités territoriales	Conditions et limites dans lesquelles des avances imputables sur les ressources du Trésor peuvent être consenties à la collectivité de Saint-Barthélemy par le ministre chargé des finances, en cas d'insuffisance momentanée de la trésorerie de cette dernière, dans la limite d'un montant maximal fixé chaque année par la loi de finances		Décret en Conseil d'État	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
54	Article 128, III, A, 2°	Art. L. 6364-9, code général des collectivités territoriales	Conditions et limites dans lesquelles des avances imputables sur les ressources du Trésor peuvent être consenties à la collectivité de Saint-Martin par le ministre chargé des finances, en cas d'insuffisance momentanée de la trésorerie de cette dernière, dans la limite d'un montant maximal fixé chaque année par la loi de finances		Décret en Conseil d'État	
55	Article 128, III, B		Conditions et limites dans lesquelles, en dehors de dispositions législatives spéciales, des avances imputables sur les ressources du Trésor peuvent être consenties à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'aux collectivités de ces territoires non couvertes par extension par l'article L. 2337-1 du code général des collectivités territoriales par le ministre chargé des finances, en cas d'insuffisance momentanée de la trésorerie de ces dernières, dans la limite d'un montant maximal déterminé chaque année par la loi de finances		Décret en Conseil d'État	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
56	Article 132, III		Fraction reprise du produit de la taxe sur les conventions d'assurance revenant à chaque collectivité expérimentatrice en application du III de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, égale au rapport entre, d'une part, 30 % du reste à financer mentionné au premier alinéa du II de l'article 132 de la loi et, d'autre part, le produit de la taxe sur les conventions d'assurance exécuté au profit de la collectivité au titre de l'année 2023 Montant fixe repris du produit de la taxe sur les conventions d'assurance revenant à chaque collectivité expérimentatrice en application du premier alinéa du III de l'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, correspondant à 70 % du reste à financer au profit de la sécurité sociale après application du III de l'article 79 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024		Arrêté	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
57	Article 138, II, 2°		Conditions dans lesquelles le ministre chargé des finances est autorisé à procéder en 2025 à des emprunts à long, moyen et court termes libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change, à l'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique, à des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État, à des opérations de dépôts de liquidités auprès de la Caisse de la dette publique, auprès d'établissements publics nationaux dont la liste est établie par décret, auprès de la Société de prise de participations de l'État, auprès du Fonds européen de stabilité financière, auprès du Mécanisme européen de stabilité, auprès des institutions et agences financières de l'Union européenne, sur le marché interbancaire de la zone euro, auprès des États de la même zone ainsi qu'auprès d'organisations internationales et à des souscriptions de titres de créances négociables émis par des établissements publics administratifs, à des rachats, à des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options, de contrats à terme sur titres d'État ou d'autres instruments financiers à terme		Décret simple	Décret n° 2025-134 du 14 février 2025 relatif à l'émission des valeurs du Trésor
58	Article 138, II, 2°, d)		Liste des établissements publics nationaux auprès desquels le ministre chargé des finances est autorisé à procéder, en 2025, à des opérations de dépôt de liquidités		Décret simple	Décret n° 2025-134 du 14 février 2025 relatif à l'émission des valeurs du Trésor

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
59	Article 161, I		Conditions de versement et montant des remboursement d'une partie des cotisations de protection sociale complémentaire que l'État rembourse pour couvrir les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident aux agents civils et militaires qu'il emploie à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et qui sont affiliés aux régimes locaux de sécurité sociale dans ces territoires		Décret simple	
60	Article 164, II	Article L. 135 M, livre des procédures fiscales	Modalités dans lesquelles les agents des fonds mentionnés au premier alinéa de l'article L. 135 M du livre des procédures fiscales sont individuellement désignés et dûment habilités pour disposer d'un droit d'accès direct aux informations contenues dans les fichiers tenus en application des articles 1649 A et 1649 <i>ter</i> du code général des impôts, aux données relatives aux mutations à titre onéreux ou gratuit et aux actes relatifs aux sociétés ainsi qu'aux informations mentionnées à l'article L. 107 B du livre des procédures fiscales, dans le cadre des recours subrogatoires pouvant être exercés par les fonds mentionnés au même premier alinéa de cet article à l'encontre des auteurs de dommages consécutifs à l'indemnisation du préjudice de leurs victimes en application des articles L. 421-3, L. 422-1, L. 422-4 et L. 422-7 du code des assurances et de l'article 706-11 du code de procédure pénale		Décret simple	Décret n° 2025-602 du 30 juin 2025 relatif aux modalités d'habilitation et de désignation des agents du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions autorisés à accéder à certaines bases de données fiscales

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
61	Article 167, I, 1°	Article 76 <i>bis</i> de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites	Conditions dans lesquelles les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires peuvent choisir, lors de leur prise de poste à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie et pour la durée de leur affectation, de cotiser au régime prévu à l'article 76 de la loi n° 2003-775, au-delà de la fraction maximale prévue au I du même article 76, sur les indemnités spécifiques à leur affectation dans ces territoires, versées mensuellement et correspondant à une majoration de leur traitement ou de leur solde.	01/04/2025	Décret en Conseil d'État	
62	Article 167, I, 1°	Article 76 <i>bis</i> de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites	Liste des indemnités spécifiques à l'affectation des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie, versées mensuellement et correspondant à une majoration de leur traitement ou de leur solde, sur lesquelles ils peuvent choisir, pour la durée de leur affectation, de cotiser au régime prévu à l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, au-delà de la fraction maximale prévue au I du même article 76	01/04/2025	Décret simple	
63	Article 173, I, 1°, b)	Article L. 124-1, code de l'énergie	Liste des catégories de personnes et des organismes auxquels l'Agence de services et de paiement assure le remboursement du chèque énergie		Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-735 du 31 juillet 2025 modifiant les modalités de mise en œuvre du chèque énergie
64	Article 173, I, 2°	Article L. 124-1-1, III, code de l'énergie	Modalités d'application de l'article L. 124-1-1 du code de l'énergie, en particulier la nature des données transmises à l'Agence de services et de paiement aux		Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-735 du 31 juillet 2025 modifiant les modalités de mise en œuvre du chèque énergie

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
			fins d'établir la liste annuelle des bénéficiaires du chèque énergie			
65	Article 175, II		Liste et caractéristiques des installations soumises à l'obligation d'arrêt ou de limitation de la production de tout ou partie des installations de production lorsque cet arrêt ou cette limitation permet de réduire les surcoûts mentionnés au 1° de l'article L. 121-7 du code de l'énergie, en tenant compte notamment de la puissance des installations, qui ne peut être inférieure à 10 mégawatts, et de leur filière. Conditions et modalités selon lesquelles les acheteurs mentionnés aux articles L. 311-13, L. 314-1 et L. 314-6-1 du code de l'énergie peuvent demander au producteur l'arrêt ou la limitation de la production de tout ou partie des installations de production Conditions et délais dans lesquels les arrêts ou les limitations de production de tout ou partie des installations de production sont effectués puis interrompus Modalités de compensation financière de la part de l'acheteur mentionnés aux articles L. 311-13, L. 314-1 et L. 314-6-1 du code de l'énergie, si le producteur procède à l'arrêt ou à la limitation de la production à la suite de sa demande	31/12/2025	Arrêté	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
66	Article 175, II		Seuil de tolérance avec lequel le respect de la demande d'arrêt ou de limitation de la production de tout ou partie des installations de production est apprécié.	31/12/2025	Arrêté	
67	Article 175, II		Date, comprise entre le 1 ^{er} avril 2025 et le 31 décembre 2025 et qui peut être différenciée en fonction des filières, à compter de laquelle s'applique le II de l'article 175 de la loi		Arrêté	
68	Article 175, III, B		Date, comprise entre le 1 ^{er} avril 2025 et le 31 décembre 2025 et qui peut être différenciée en fonction des filières, à compter de laquelle s'applique le B du III de l'article 175 de la loi	31/12/2025	Arrêté	Arrêté du 8 septembre 2025 relatif à l'application des III et IV. A et B de l'article 175 de la loi de finances pour 2025
69	Article 175, IV, A, 1°		Seuil auquel est supérieur le cours au comptant pour que les heures au cours desquelles le producteur produit et durant lesquelles le cours au comptant est strictement négatif soient prises en compte, pour l'application de la clause prévoyant le versement d'une prime à celui-ci s'il ne produit pas d'électricité lorsque le cours au comptant est strictement négatif sur la plateforme de marché organisé français de l'électricité pour une livraison le lendemain		Arrêté	Arrêté du 8 septembre 2025 relatif à l'application des III et IV. A et B de l'article 175 de la loi de finances pour 2025

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
70	Article 175, IV, A, 2°		Seuils de tolérance, pouvant être distincts par filière, avec lesquels sont appréciés l'absence de production de l'installation ainsi que les délais dans lesquels les arrêts et les reprises de production de l'installation doivent être effectués, pour l'application de la clause prévoyant le versement d'une prime au producteur s'il ne produit pas d'électricité lorsque le cours au comptant est strictement négatif sur la plateforme de marché organisé français de l'électricité pour une livraison le lendemain		Arrêté	Arrêté du 8 septembre 2025 relatif à l'application des III et IV. A et B de l'article 175 de la loi de finances pour 2025
71	Article 175, IV, D		Date à compter de laquelle s'applique le IV de l'article 175 de la loi aux contrats conclus en application de l'article L. 314-18 du code de l'énergie et aux contrats conclus en application du 2° de l'article L. 311-12 du même code		Arrêté	Arrêté du 8 septembre 2025 relatif à l'application des III et IV. A et B de l'article 175 de la loi de finances pour 2025
72	Article 175, IV, D, 1°		Date avant laquelle doivent être conclus les contrats en application de l'article L. 314-18 du code de l'énergie pour que le IV de la loi s'applique à compter d'une date fixée par un arrêté pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie		Arrêté	Arrêté du 8 septembre 2025 relatif à l'application des III et IV. A et B de l'article 175 de la loi de finances pour 2025
73	Article 175, IV, D, 2°		Date avant laquelle doit être publié l'avis d'appel d'offres des contrats conclus en application du 2° de l'article L. 311-12 du code de l'énergie pour que le IV de la loi s'applique à compter d'une date fixée par un arrêté pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, le cas échéant différenciée en fonction des filières		Arrêté	Arrêté du 8 septembre 2025 relatif à l'application des III et IV. A et B de l'article 175 de la loi de finances pour 2025

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
74	Article 178, I, 10°, b)	Article L. 2334-22, 2°, code général des collectivités territoriales	Types de voies prises en compte parmi celles recensées par l'Institut national de l'information géographique et forestière au 1er janvier de l'année de répartition		Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-438 du 20 mai 2025 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales
75	Article 185, I	Article L. 542-10-2, I, 2°, e), code de l'environnement	Valeurs des fractions mentionnées au I de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement et leurs modalités de répartition déterminées en application des 1° et 2° du même I		Décret simple	
76	Article 185, I	Article L. 542-10-2, II, 3°, code de l'environnement	Liste des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions classées dans les zones définies au II de l'article L. 542-10-2 du code de l'environnement		Décret simple	
77	Article 185, II		Parts au nombre desquelles est réparti le produit du tarif d'accompagnement de la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées prévu au b du 2° de l'article L. 322-50 du code des impositions sur les biens et services, comprises entre un tiers et deux tiers, égal au nombre de départements mentionnés à l'article L. 542-11 du code de l'environnement.		Décret simple	
78	Article 185, II		Fraction de chacune des parts du produit du tarif d'accompagnement de la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées, dans la limite de 20 %, reversée au prorata de leur population aux communes du département dont une partie du territoire est distante de moins de dix kilomètres de l'accès principal aux installations		Décret simple	

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
			souterraines d'un laboratoire souterrain mentionné à l'article L. 542-4 du code de l'environnement			
79	Article 185, II		Fraction supplémentaire de chacune des parts du produit du tarif d'accompagnement de la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées, dans la limite de 20 % après avis des groupements d'intérêt public mentionnés à l'article L. 542-11 du code de l'environnement, reversée aux EPCI à fiscalité propre du département comprenant une ou plusieurs de ces communes et au prorata de la population		Décret simple	
80	Article 186, XI, B		Modalités d'application de l'article 186 de la loi sur le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales reposant sur trois contributions prélevées sur le montant des ressources fiscales versées aux collectivités territoriales et à leurs groupements à fiscalité propre, mises en réserve et reversées		Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-438 du 20 mai 2025 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales
81	Article 188		Modalités d'application de l'article 188 de la loi qui dispose que l'État accompagne financièrement les communes mentionnées au VI de l'article 17 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi pour l'exercice de leurs compétences obligatoires en matière d'accueil du jeune enfant		Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-678 du 21 juillet 2025 relatif aux modalités de répartition de l'accompagnement financier des communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice des compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Date d'entrée en vigueur différée	Nature du texte	Date et titre du décret ou de l'arrêté
82	Article 192, 2°	Article L. 6332-14, code du travail	Modalités de mise en œuvre de la participation de l'employeur à la prise en charge des contrats d'apprentissage lorsque le diplôme ou titre à finalité professionnelle visé équivaut au moins au niveau 6 du cadre national des certifications professionnelles, qui peut être proportionnelle au niveau de prise en charge mentionné au 1° de l'article L. 6332-4 du code du travail dans la limite d'un plafond ou fixée à une somme forfaitaire		Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-585 du 27 juin 2025 relatif à la prise en charge des actions de formation par apprentissage
83	Article 193, VIII		Date limite jusqu'à laquelle l'article 193 de la loi est applicable aux accords collectifs et aux documents transmis à l'autorité administrative pour validation ou homologation, dans les conditions prévues au III du même article, et au plus tard le 28 février 2026		Décret simple	
84	Article 193, IX		Modalités d'application de l'article 193 de la loi sur le dispositif spécifique d'activité partielle dénommé « activité partielle de longue durée rebond »		Décret en Conseil d'État	Décret n° 2025-338 du 14 avril 2025 relatif au dispositif d'activité partielle de longue durée rebond

ANNEXE 2 : MESURES D'APPLICATION DES DISPOSITIONS FISCALES ADOPTÉES HORS LOIS DE FINANCES EN 2024 – LOIS PUBLIÉES EN 2024

Texte	Art.	Objet de l'article, mesure(s) fiscale(s) instituée(s) ou modifiée(s)	Disposition(s) légale(s)	Texte(s) d'application
Loi n° 2024-246 du 21 mars 2024 autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales	Unique	Autorisation de l'approbation de la convention entre la République française et la République de Moldavie pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscale.		Le décret de publication est de la compétence du MEAE
Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement	42	Prolongation du « dispositif Denormandie » dans l'ancien jusqu'en 2027 et extension aux copropriétés les plus en difficulté.	Article 199 <i>novovicies</i> du CGI	Néant
	51	Prolongation jusqu'en 2038 du régime dérogatoire mis en place par la loi du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.	Article 750 <i>bis</i> C du CGI	Néant
	52	Déplafonnement de la part de la taxe spéciale d'équipement attribuée aux établissements publics fonciers d'État consacrée au financement des opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national.	Article 1607 <i>ter</i> du CGI	Néant
Loi n° 2024-353 du 17 avril 2024 autorisant l'approbation de l'accord global dans le domaine du transport aérien entre les États membres de l'Association des nations de l'Asie du sud-est, et l'Union européenne et ses États membres	Unique	Autorisation de l'approbation de l'accord global dans le domaine du transport aérien entre les États membres de l'association des nations de l'Asie du sud-est, et l'Union européenne et ses États membres (notamment son article 11 qui prévoit les exemptions en matière de droits de douane et de taxes que s'accordent mutuellement les Parties contractantes).		Le décret de publication est de la compétence du MEAE

Texte	Art.	Objet de l'article, mesure(s) fiscale(s) instituée(s) ou modifiée(s)	Disposition(s) légale(s)	Texte(s) d'application
Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole	13	Mise en conformité de mesures de transposition relatives à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales.	Article L. 283 D du LPF	Néant
Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.	9	Transfert à titre gratuit des biens, droits et obligations de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire à l'État et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, sans paiement de taxe ou autre contribution.		Néant
Loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille	4 à 6	Création d'une procédure de demande de remise gracieuse pour les personnes séparées ou dépacées leur permettant de demander à l'administration fiscale d'être déclarées tiers à la dette et donc ne pas être redevables des impositions communes.	Articles L. 247du LPF et 1691 bis du CGI	Néant
Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France	8	Assouplissement des conditions de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital des entreprises solidaires.	Article 199 terdecies 0 AA du CGI	Néant
Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale	7	Modification du régime fiscal applicable à la location meublée de tourisme.	Articles 50-0 et 151-0 du CGI	Néant

**ANNEXE 3 : MESURES D'APPLICATION DES DISPOSITIONS FISCALES ADOPTÉES HORS LOIS DE FINANCES – ORDONNANCE
PUBLIÉE EN 2024**

Texte	Art.	Objet de l'article, mesure(s) fiscale(s) instituée(s) ou modifiée(s)	Disposition(s) légale(s)	Entrée en vigueur	Texte(s) d'application
Ordonnance n° 2024-936 du 15 octobre 2024 relative aux marchés de crypto-actifs	3	Extension des obligations de déclaration annuelle d'actifs numériques, au moment de la déclaration de revenus ou de résultats, des « comptes d'actifs numériques » aux « portefeuilles d'actifs numériques »	Article 1649 <i>bis</i> C du CGI	30/12/2024	Néant
	26	Extension de l'assujettissement à l'impôt sur le revenu des plus-values réalisées par les personnes physiques domiciliées en France lors d'une cession à titre onéreux des « actifs numériques » aux « crypto-actifs »	Article 150 VH <i>bis</i> du CGI	01/07/2026	Néant
		Extension des obligations de déclaration annuelle d'actifs numériques, au moment de la déclaration de revenus ou de résultats, des « actifs numériques » aux « crypto-actifs ».	Article 1649 <i>bis</i> C du CGI	01/07/2026	Néant