

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 décembre 2017

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *pour 2017,*

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

Tome 1 : *Rapport*

(1) *Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabout, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 384, 432 et T.A. 47

Sénat : 155 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2017 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	
I. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE PRUDENTE	11
A. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE INCHANGÉ... ..	11
B. ...DONT LE CARACTÈRE PRUDENT EST CONFIRMÉ PAR LES DERNIÈRES ESTIMATIONS PUBLIÉES	12
II. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC INCHANGÉE, DANS L'ATTENTE DES DÉCISIONS D'EUROSTAT SUR LA TAXE À 3 % ET LA RECAPITALISATION D'AREVA.....	14
A. LE DYNAMISME DES RECETTES PERMETTRAIT DE COMPENSER LA HAUSSE PLUS IMPORTANTE QU'ESCOMPTÉ DES DÉPENSES.....	14
B. LA SORTIE DU VOLET CORRECTIF DU PACTE DE STABILITÉ EST SUSPENDUE AUX DÉCISIONS D'EUROSTAT	17
DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT	
I. UN DÉFICIT AMÉLIORÉ DE 2,8 MILLIARDS D'EUROS, PRINCIPALEMENT EN RAISON D'UNE « BONNE NOUVELLE » EN RECETTES.....	21
II. DES RECETTES SUBITEMENT REVUES À LA HAUSSE : UNE PRÉVISION TRONQUÉE PRÉSENTÉE DANS LE PREMIER PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE.....	22
III. UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION IMPORTANT LIÉ AUX BIAIS DE CONSTRUCTION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2017	25
A. UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION DE PRÈS DE 4 MILLIARDS D'EUROS.....	25
B. PLUS DE 6 MILLIARDS D'EUROS DE SOUS-BUDGÉTISATIONS EN 2017	27
1. <i>Des sous-budgétisations récurrentes, mais d'une ampleur particulièrement marquée en 2017</i>	<i>27</i>
2. <i>Une sur-exécution des dépenses d'intervention qui tient à la fois à l'insuffisance des enveloppes initiales et au dynamisme des prestations</i>	<i>29</i>
C. UN USAGE ENCORE INTENSIF DES OUTILS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2017.....	30
1. <i>Des ouvertures de crédits par décret d'avance d'un montant inégalé.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Un taux effectif de mise en réserve élevé.....</i>	<i>31</i>

EXAMEN DES ARTICLES

- **ARTICLE LIMINAIRE** Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017 35

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

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

- **ARTICLE 1^{er}** (Art. 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) **Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**..... 36
- **ARTICLE 2** (Art. 302 bis ZC du code général des impôts) **Ajustement des ressources du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France** 39
- **ARTICLE 3** **Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »** 46
- **ARTICLE 3 bis (nouveau)** **Modification de plafonds de recettes affectées et prélèvement sur fonds de roulement** 50

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

- **ARTICLE 4** **Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois** 56

**SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE PREMIER
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017
CRÉDITS DES MISSIONS**

- **ARTICLE 5** **Budget général : ouvertures et annulations de crédits** 60
- **ARTICLE 6** **Budgets annexes : annulations de crédits** 62
- **ARTICLE 7** **Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits** 63

**TITRE II
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017
PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS**

- **ARTICLE 8** **Plafonds des autorisations d'emplois de l'État** 65

TITRE II BIS
RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE

- *ARTICLE 8 bis (nouveau)* **Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance** 67

TITRE III
DISPOSITIONS PERMANENTES

- I. MESURES FISCALES NON RATTACHÉES** 69
- *ARTICLE 9 (Art. 204 C, 204 D, 204 F, 204 G, 204 H, 302 decies (nouveau), 1729 G et 1759-0 A du code général des impôts, art. L. 136-6-1 du code de la sécurité sociale et art. 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017)* **Aménagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu** 69
 - *ARTICLE 9 bis (nouveau) (Art. 156 bis du code général des impôts)* **Suppression d'agrèments fiscaux concernant les monuments historiques** 93
 - *ARTICLE 10 (Art. 39 du code général des impôts)* **Adaptation du droit fiscal au prêt de main-d'œuvre à but non lucratif** 97
 - *ARTICLE 11 (Art. 39 du code général des impôts)* **Interdiction de la déduction en charge des impôts prélevés conformément aux dispositions d'une convention fiscale**..... 101
 - *ARTICLE 12 (Art. 38, 38 septies et 54 septies du code général des impôts)* **Aménagement du sursis d'imposition applicable aux opérations intercalaires réalisées par les entreprises** 105
 - *ARTICLE 12 bis (nouveau) (Art. 806 et 807 du code général des impôts)* **Suppression d'une obligation administrative conditionnant l'obtention, par un partenaire lié au défunt par un PACS, du versement par un assureur des sommes qui lui sont dues suite au décès de l'assuré** 111
 - *ARTICLE 13 (Art. 44 sexies A, 44 octies A, 44 duodecies, 44 terdecies, 44 quaterdecies, 44 quindecies, 154 bis, 154 bis 0-A, 163 quaterdecies, 170, 204 G, 220 terdecies, 220 quinquies, 244 quater B, 244 quater C, 244 quater E, 244 quater G, 244 quater H, 244 quater M, 244 quater O, 244 quater Q, 244 quater W, 302 nonies, 1383 F, 1417, 1463 A, 1466 B, 1586 ter, 1639 A ter, 1640, 1647 C septies du code général des impôts ; Art. L. 80 B du livre des procédures fiscales ; Art. 60 de la loi n° 2016-1917 de finances pour 2017)* **Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les bassins urbains à dynamiser**..... 113
 - *ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. 44 quindecies du code général des impôts)* **Extensions d'exonération en cas de première transmission familiale dans les ZRR**..... 125
 - *ARTICLE 13 ter (nouveau) (Art. 220 octies du code général des impôts)* **Prorogation du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres phonographiques** 128
 - *ARTICLE 13 quater (nouveau) (Art. 244 quater C du code général des impôts)* **Extension du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi aux rémunérations versées par les établissements publics, les collectivités territoriales et les organismes sans but lucratif au titre de leurs activités lucratives** 131
 - *ARTICLE 13 quinquies (nouveau) (Art. 244 quater W du code général des impôts)* **Suppression de la procédure d'agrément pour les investissements dans les énergies renouvelables dans les départements d'outre-mer ayant fait l'objet d'une évaluation par la Commission de régulation de l'énergie** 134
 - *ARTICLE 13 sexies (nouveau) (Art. 1040 du code général des impôts)* **Extension de l'exonération de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière aux établissements publics fonciers de l'État** 137

• ARTICLE 14 (Art. 115, 208 C bis, 2010-0 A, 210 B, 210 B bis, 210 C, 223 L, 1760 bis, 1768 du code général des impôts ; Art. L. 80 du livre des procédures fiscales) Suppression de la procédure d'agrément préalable pour l'application du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration réalisées au profit d'une personne morale étrangère	139
• ARTICLE 14 bis (nouveau) (Art. L. 112 bis du livre des procédures fiscales) Délivrer les administrations fiscales du secret fiscal pour ce qui concerne les aides d'État	152
• ARTICLE 15 (Art. 123 bis du code général des impôts) Renforcement de la clause de sauvegarde applicable hors de l'Union européenne prévue à l'article 123 bis du code général des impôts	155
• ARTICLE 16 (Art. 199 decies H et 200 quindecies du code général des impôts) Prorogation du dispositif « DEFI-Forêt » d'encouragement fiscal à l'investissement forestier	161
• ARTICLE 16 bis (nouveau) (Art. 150 U du code général des impôts) Base légale pour l'exonération des plus-values immobilières des particuliers dans le cadre de l'exercice du droit de délaissement	164
• ARTICLE 16 ter (nouveau) (Art. 150 U du code général des impôts) Mesures fiscales en faveur de la libération du foncier	166
• ARTICLE 16 quater (nouveau) (Art. L. 107, L. 112 A [nouveau] et L. 135 B du livre des procédures fiscales) Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion de mutations	176
• ARTICLE 17 (Art. 1406, art. 1409, art. 1495, art. 1497, art. 1498, art. 1502, art. 1504, art. 1505, art. 1506, art. 1506 bis [nouveau], art. 1507, art. 1508, art. 1516, art. 1517, art. 1518, art. 1518 bis, art. 1518 ter [nouveau], art. 1518 A ter, art. 1518 A quinquies [nouveau], art. 1518 E [nouveau], art. 1518 F [nouveau], art. 1650 B [nouveau], art. 1650 C [nouveau], art. 1651 E, art. 1729 C du code général des impôts, art. L. 175 et art. L. 201 D [nouveau] du livre des procédures fiscales et art. 34 de la loi n° 2010-1658 de finances rectificative pour 2010) Codification de l'article 34 de la LFR pour 2010 et aménagement de certaines dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	181
• ARTICLE 17 bis (nouveau) (Art. 1388 bis du code général des impôts) Aménagement de l'obligation pour les bailleurs sociaux de conclure une convention annexée au contrat de ville pour bénéficier de l'abattement de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	191
• ARTICLE 17 ter (nouveau) (Art. 1647-0 B septies du code général des impôts) Suppression de la participation au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée concernant la contribution économique territoriale à compter du 1^{er} janvier 2017	195
• ARTICLE 18 (Art. 261 E, 1559, 1560, 1563, 1565, 1565 septies, 1566, 1649 quater B quater, 1797, 1822 du code général des impôts ; art. 34 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain) Institution d'un régime fiscal applicable aux clubs de jeux	198
• ARTICLE 19 (Art. 302 bis KG et 1609 sexdecies B du code général des impôts et art. L. 102 AF du livre des procédures fiscales) Sécurisation de l'assiette de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels et de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision	210
• ARTICLE 20 (Art. L. 115-6, L. 115-7, L. 115-9 et L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée) Sécurisation de l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs	215
• ARTICLE 20 bis (nouveau) (Art. L. 115-6 et L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée) Mise en cohérence du code du cinéma et de l'image animée avec la ventilation du taux de TVA dans les offres composites	220
• ARTICLE 20 ter (nouveau) (Art. 79, 80 et 81 de la loi de finances pour 2017) Suppression de gages concernant le crédit d'impôt en faveur des jeux vidéos	222

• ARTICLE 21 (Art. 1590 du code général des impôts [nouveau]) Fiscalité relative à l'exploration des hydrocarbures	224
• ARTICLE 21 bis (nouveau) (Art. L. 132-16 du code minier) Mise à jour du barème de la redevance à taux progressif appliquée à la production d'hydrocarbures	233
• ARTICLE 22 (Art. 1590 du code général des impôts [nouveau]) Fiscalité relative à l'exploration des gîtes géothermiques	238
• ARTICLE 23 (Art. 1519 et 1587 du code général des impôts) Aménagements de la redevance communale et départementale des mines	247
• ARTICLE 23 bis (nouveau) (Art. L. 2333-30, L. 2333-32, L. 2333-34, L. 2333-41 et L. 2333-42 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 422-3 et L. 443-1 du code du tourisme) Modification du barème de la taxe de séjour	257
• ARTICLE 23 ter (nouveau) (Art. L. 2333-33 et L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales) Généralisation de la collecte de la taxe de séjour « au réel » par les plateformes en ligne	265
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 23 ter (Art. 242 bis du code général des impôts) Adaptation de l'obligation d'information des utilisateurs de plateformes en ligne en matière fiscale	271
• ARTICLE 23 quater (nouveau) (Art. 1396 du code général des impôts) Suppression, à compter de 2018, de la majoration obligatoire de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terrains constructibles situés en zone tendue	278
• ARTICLE 23 quinquies (nouveau) (Art. 1398 A du code général des impôts) Prorogation du dégrèvement temporaire de la cotisation de TFPNB en faveur des parcelles dans le périmètre d'une association foncière pastorale	280
• ARTICLE 23 sexies (nouveau) (Art. 1595 bis du code général des impôts) Fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux	282
• ARTICLE 23 septies (nouveau) (Art. 1599 quater B du code général des impôts) Élargissement du champ d'application de l'IFER à l'ensemble des réseaux de communications électroniques à compter de 2019	283
• ARTICLE 23 octies (nouveau) (Art. 1638-0 bis et 1638 quater du code général des impôts) Application du mécanisme de « débasage » du taux de taxe d'habitation de l'ancienne part départementale aux communes nouvelles	288
• ARTICLE 23 nonies (nouveau) (Art. 5 et 6 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992) Modalités de calcul des compensations reversées aux collectivités mahoraises pour la TFPB et la CFE	293
• ARTICLE 23 decies (nouveau) Dates de délibération pour l'instauration de la taxe relative à la « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI)	295
• ARTICLE 23 undecies (nouveau) Rapport sur les transferts financiers vers les collectivités territoriales du département de Mayotte	297
• ARTICLE 23 duodecies (nouveau) Rapport sur l'extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises aux activités accessoires des exploitants agricoles	298
• ARTICLE 24 (Art. 440 bis du code des douanes et III de l'art. 1727 du code général des impôts) Réduction du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire	302
• ARTICLE 25 (Art. 1649 AC, 1729 C bis [nouveau], et 1740 ter [nouveau] du code général des impôts, art. L. 102 AG [nouveau] du livre des procédures fiscales, et art. L. 564-1 [nouveau], L. 612-1 et L. 621-1 du code monétaire et financier) Contrôle des informations sur les comptes financiers soumises à un échange automatique entre administrations fiscales	306
• ARTICLE 25 bis (nouveau) (Art. L. 113 et art. L. 135 ZH [nouveau] du livre des procédures fiscales) Échange de données fiscales entre le ministère chargé du logement et la direction générale des finances publiques	314

• ARTICLE 26 (Art. 1739 du code général des impôts, art. L. 221-35 du code monétaire et financier, art. L. 80 Q du livre des procédures fiscales (nouveau)) Consolidation du contrôle par l'administration fiscale de certaines obligations prévues au code monétaire et financier	318
• ARTICLE 27 (Art. 158 quinquies, 267 et 284 quater du code des douanes, art. 87 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016) Simplification de la fiscalité douanière	325
• ARTICLE 27 bis (nouveau) (Art. 266 quinquies C du code des douanes) Exonération de contribution au service public de l'électricité pour l'autoconsommation d'électricité	333
• ARTICLE 27 ter (nouveau) (Art. 266 sexies du code des douanes) Extension de la durée d'exonération de la TGAP applicable aux déchets générés par une catastrophe naturelle	336
• ARTICLE 27 quater (nouveau) (Art. 266 nonies du code des douanes) Reconduction pour deux ans de la modulation de la taxe générale sur les activités polluantes pour la Guyane et Mayotte	339
• ARTICLE 27 quinquies (nouveau) (Art. 284 bis, 411 et 427 du code des douanes ; Art. 302 C, 302 D, 302 E, 302 F bis, 302 F ter, 302 G, 302 H ter, 302 K, 302 L, 302 M, 302 M bis, 302 M ter, 302 P, 302 Q, 302 R, 302 U bis, 302 V bis, 403 et 519 du code général des impôts ; Art. L. 758-1 du code de la sécurité sociale) Adaptation aux DROM des dispositions juridiques relatives aux produits soumis à accises	341
• ARTICLE 27 sexies (nouveau) (Art. 750 bis C, 1043 B, 1135 ter, 1388 sexies, 1396 bis du code général des impôts) Mise en place à Mayotte d'un régime fiscal transitoire jusqu'en 2025 en vue de faciliter les démarches de régularisation foncière	344
• ARTICLE 28 (Art. 1599 quindecies, 1628-0 bis et 1723 ter-0 B du code général des impôts) Aménagements relatifs au paiement dématérialisé pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et à l'accès direct au système d'immatriculation des véhicules	348
• ARTICLE 28 bis (nouveau) (Art. 278 sexies du code général des impôts) Application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers NPNRU	353
• ARTICLE 28 ter (nouveau) (Art. 362 et 403 du code général des impôts) Modification du contingent d'exportation de rhum bénéficiant d'une fiscalité réduite	358
• ARTICLE 28 quater (nouveau) (Art. 568 bis du code général des impôts) Report de la mise en place d'un dispositif d'encadrement de la vente au détail du tabac manufacturé dans les départements d'outre-mer	360
• ARTICLE 28 quinquies (nouveau) (Art. 1791 ter du code général des impôts) Aggravation des peines encourues pour trafic de cigarettes en bande organisée	362
• ARTICLE 28 sexies (nouveau) (Art. L. 257-0 B du livre des procédures fiscales) Simplification de la procédure de recouvrement pour les impositions dues par des redevables professionnels	364
• ARTICLE 28 septies (nouveau) Demande de rapport sur l'impact de la hausse de TVA sur les activités équitives	367

• ARTICLE 29 (Art. L. 262, 263 ; 263-0 A, 262 A, 263 B, 273 A, 281, 283 du livre de procédures fiscales, art. L. 632-2 du code de commerce, art. 349 bis, 387 bis du code des douanes, art. L. 171-8 ; L. 521-19, L. 541-3, L. 556-3, L. 213-11-13 du code de l'environnement, art. L. 1617-5, L. 1874-3 du code général des collectivités territoriales, art. L. 753-2-1 du code monétaire et financier, art. L. 132-14 du code des assurances, art. L. 223-15 du code de la mutualité, art. L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration, art. L. 253-12 du code rural et de la pêche, art. L. 3252-9 du code du travail, art. 128 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, art. 123 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, art. 17 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013)	
Harmonisation et simplification des procédures de recouvrement forcé mises en œuvre par les comptables publics	369
• ARTICLE 30 (Art. 1680 du code général des impôts) Moyens de paiement, plafond de recouvrement en numéraire	382
• ARTICLE 30 bis (nouveau) (Art. 1611-5-1 du code général des collectivités territoriales) Obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne	386
• ARTICLE 30 ter (nouveau) (Art. 1649 quater B quater du code général des impôts) Extension du recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises	391
• ARTICLE 31 (Art. 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 28 de la loi n° 2008-1249 du 1 ^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et art. L. 6323-20-1 du code du travail) Transfert du recouvrement des cotisations dues au Centre national de la fonction publique territoriale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale	394
• ARTICLE 32 (Art L. 524-4, L. 524-6, L. 524-7 et L. 524-8 du code du patrimoine) Adaptation de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime	403
• ARTICLE 32 bis (nouveau) Rapport sur la mise en œuvre des moyens publics consacrés aux grands projets d'infrastructures de transport	406
 II. GARANTIES	 410
• ARTICLE 33 Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO)	410
• ARTICLE 34 Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2018	415
• ARTICLE 35 Bonification des prêts de haut de bilan bonifiés contractés par les organismes de logement social auprès du fonds d'épargne	424
• ARTICLE 35 bis (nouveau) (Art. L. 432-1, L. 432-2 et L. 432-4 du code des assurances) Élargissement du dispositif de garanties publiques à l'export	429
• ARTICLE 35 ter (nouveau) (Art. 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009) Renouvellement de la garantie de l'État aux prêts à taux zéro accordés aux personnes sans emploi ou en difficulté d'insertion	432
• ARTICLE 35 quater (nouveau) (Art. 111 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015) Modification du régime de la garantie accordée par l'État à la Société de participations de l'État pour la mise en œuvre du dispositif de financement-relais au Fonds de résolution unique	436

III. AUTRES MESURES	442
• ARTICLE 36 (Art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République) Impact de l'assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP)	442
• ARTICLE 37 (nouveau) (Art. L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) Précision des modalités de recouvrement d'une taxe par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)	447
• ARTICLE 38 (nouveau) (Art. L. 143-7 du code du patrimoine) Affectation de recettes issues des jeux de hasard à la Fondation du patrimoine	449
• ARTICLE 39 (nouveau) (Art. L. 732-58 du code rural et de la pêche maritime) Complément apporté aux modalités de financement du régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO) par la mention de subventions et contributions du budget général de l'État	452
• ARTICLE 40 (nouveau) (Art. 76 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 de finances pour 1986) Modalités de traitement de la liquidation des pensions des personnels d'insertion et de probation ayant accompli une partie de leur carrière dans le corps des assistants de service social	454
• ARTICLE 41 (nouveau) (Art. 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) Prorogation de la convention du mandat confiant à la Caisse des dépôts et consignations la gestion de l'enveloppe spéciale transition énergétique	457
• ARTICLE 42 (nouveau) (Art. 137 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.) Institution d'un prélèvement sur recettes et abandon d'une créance de l'État au profit des collectivités territoriales de Mayotte	461
• ARTICLE 43 (nouveau) Création d'un fonds exceptionnel au bénéfice des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée	463
• ARTICLE 44 (nouveau) Institution d'un prélèvement sur recettes au bénéfice des collectivités accueillant l'aéroport de Bâle-Mulhouse	467
EXAMEN EN COMMISSION	475

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2017 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

Dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative, les hypothèses macroéconomiques et de solde budgétaire retenues au titre de l'année 2017 **ne font l'objet que de modifications mineures** par rapport à la première loi de finances rectificative pour 2017 et au projet de loi de finances pour 2018. Elles ne sont donc pas de nature à modifier l'analyse livrée par votre rapporteur général dans le tome I du rapport sur ce dernier texte, à laquelle le lecteur est invité à se reporter¹.

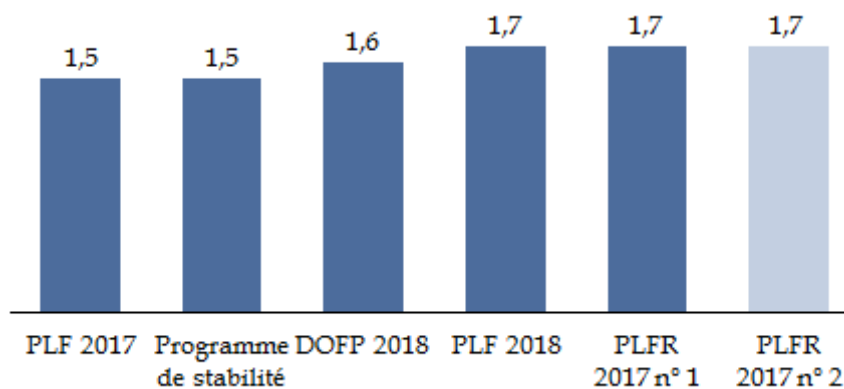
I. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE PRUDENTE

A. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE INCHANGÉ...

Le scénario macroéconomique sous-jacent au présent projet de loi de finances rectificative est **inchangé** par rapport à celui du projet de loi de finances 2018 et de la première loi de finances rectificative pour 2017.

Évolution des prévisions de croissance du Gouvernement pour 2017

(en %)



Source: commission des finances du Sénat

¹ Rapport général (n° 108, 2017-2018), tome I, d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2018, fait au nom de la commission des finances du Sénat, 23 novembre 2017.

Ainsi, l'hypothèse gouvernementale de croissance du PIB pour 2017 est **maintenue à 1,7 %**.

Compte tenu des dernières estimations publiées par les organisations internationales et les instituts privés de conjoncture, la prévision gouvernementale apparaît **prudente**, ainsi que l'a relevé le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis du 15 novembre 2017¹.

B. ...DONT LE CARACTÈRE PRUDENT EST CONFIRMÉ PAR LES DERNIÈRES ESTIMATIONS PUBLIÉES

La deuxième estimation² de l'Insee concernant la croissance du PIB au 3^e trimestre (+ 0,5 %) de l'année est venue confirmer l'acquis de croissance de 1,7 % initialement annoncé. Autrement dit, même si la croissance du PIB était nulle au cours du dernier trimestre, le taux de croissance sur l'ensemble de l'année 2017 atteindrait 1,7 %. Compte tenu du profil de croissance de l'année 2016, une hausse modeste du PIB d'environ 0,2 % au dernier trimestre suffirait pour atteindre un taux de croissance sur l'ensemble de l'année de 1,8 %.

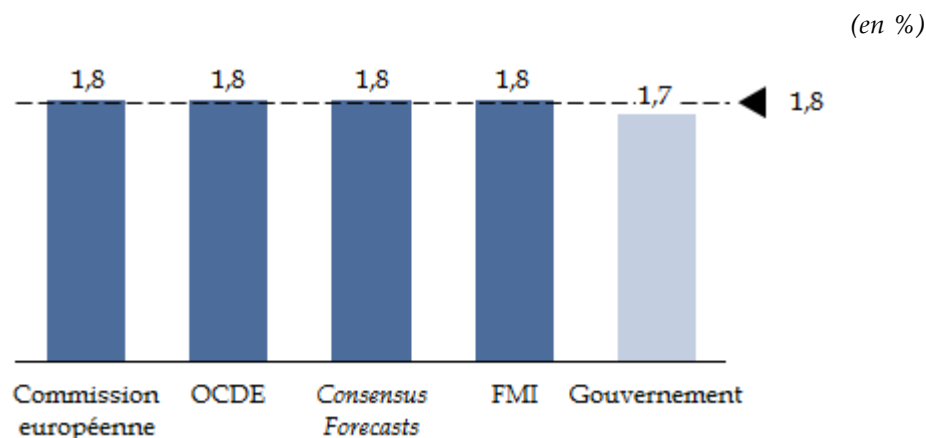
En l'absence d'évènement exceptionnel, la croissance française devrait ainsi s'établir à 1,8 % à l'issue de l'exercice 2017.

Dans ce contexte, la Commission européenne, l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et les instituts de conjoncture privés se sont **alignés** sur la prévision de croissance de 1,8 % retenue par l'Insee depuis octobre.

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° 2017-6 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017.

² Insee, « Comptes nationaux trimestriels - Deuxième estimation du 3^e trimestre 2017 », Informations Rapides, n° 311, 29 novembre 2017.

Prévisions de croissance pour 2017



Note méthodologique : la prévision de croissance la Commission européenne après correction du nombre de jours ouvrables a été retenue, par cohérence avec les autres estimations.

Source : commission des finances du Sénat (d'après le Consensus Forecasts de décembre 2017, les prévisions d'automne 2017 de la Commission européenne, les prévisions d'octobre 2017 de l'Insee, le scénario central de la mission menée par le FMI au titre de l'article IV dont les conclusions ont été publiées en septembre 2017 et les perspectives économiques de l'OCDE de novembre 2017)

Interrogé sur l'absence de révision à la hausse de son hypothèse de croissance, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que « *ce choix se justifie par le fait que des informations favorables peuvent être révisées, ou contrebalancées, par la suite, par des informations défavorables (...) et il est fréquent que l'ampleur des révisions soit de 0,1 point de pourcentage* ».

Il a par ailleurs précisé que « *à ce stade de l'année, le scénario macroéconomique a une influence limitée en ce qui concerne les prévisions de recettes de l'année en cours, ces dernières étant principalement établies au regard des remontées comptables* ».

Votre rapporteur général **prend acte** du caractère prudent de l'hypothèse du Gouvernement, qui tranche avec la tendance de son prédécesseur à retenir un scénario macroéconomique particulièrement volontariste. Il est à noter qu'une révision à la hausse du taux de croissance et des recettes afférentes aurait toutefois pu permettre de réduire le montant de la contribution exceptionnelle demandée aux entreprises à la suite de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la taxe à 3 % sur les dividendes.

II. UNE PRÉVISION DE DÉFICIT PUBLIC INCHANGÉE, DANS L'ATTENTE DES DÉCISIONS D'EUROSTAT SUR LA TAXE À 3 % ET LA RECAPITALISATION D'AREVA

A. LE DYNAMISME DES RECETTES PERMETTRAIT DE COMPENSER LA HAUSSE PLUS IMPORTANTE QU'ESCOMPTE DES DÉPENSES

En euros courants, la prévision de solde public sous-jacente au présent projet de loi de finances rectificative s'élève, en comptabilité nationale, à **66,7 milliards d'euros**, contre 67,1 milliards d'euros pour le projet de loi de finances 2018, soit une **amélioration de 400 millions d'euros**.

Exprimées en pourcentage de la richesse nationale, les prévisions de solde structurel et de solde effectif pour l'année 2017 sont identiques à celles de la première loi de finances rectificative et du projet de loi de finances pour 2018.

Évolution de la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017

(en points de PIB)

	PLF 2017	PLF 2018	PLFR 2017 n° 1	PLFR 2017 n° 2
Solde structurel (1)	- 1,1	- 2,2	- 2,2	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	- 1,6	- 0,6	- 0,6	- 0,6
Mesures exceptionnelles (3)	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 2,7	- 2,9	- 2,9	- 2,9

Source : article liminaire des différents projets de loi de finances

En pratique, **deux évolutions contradictoires**, d'un montant analogue exprimé en points de PIB, sont venues se compenser, laissant ainsi les prévisions de solde inchangées.

D'une part, le Gouvernement a **révisé à la hausse l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires**, compte tenu des remontées comptables favorables observées.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est le coefficient par lequel il faut multiplier la croissance du PIB en valeur pour obtenir la croissance « spontanée » des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire avant les modifications du droit, appelées « mesures nouvelles »), l'année considérée.

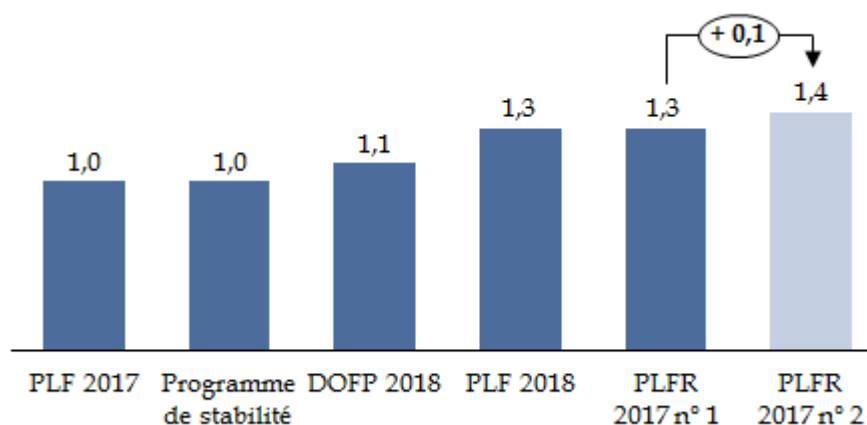
Sur longue période, les prélèvements obligatoires « spontanés » tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB. On dit alors que **leur élasticité au PIB est égale à 1**.

En revanche, il arrive fréquemment à court terme que cette élasticité **s'éloigne de l'unité**. Ainsi, certaines années (en général quand la croissance du PIB est forte), les prélèvements obligatoires augmentent plus rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **supérieure à 1**. D'autres années (en général quand la croissance du PIB est faible), les prélèvements obligatoires au PIB augmentent moins rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **inférieure à 1**.

Source : « Quels prélèvements obligatoires pour la sortie de crise ? », rapport d'information n° 45 (2009-2010) de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances et déposé le 15 octobre 2009

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB s'établirait à **1,4** à l'issue de l'exercice, contre 1,3 précédemment.

Évolution des prévisions d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB pour 2017



Source: commission des finances du Sénat

Par conséquent, la prévision de **recettes fiscales** est revue à la hausse, à hauteur de 2 milliards d'euros.

À ce dynamisme des prélèvements obligatoires répond une **hausse plus importante qu'escompté des dépenses d'investissement des administrations publiques locales (APUL)** par rapport aux hypothèses sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2018 (+ 1,4 milliard d'euros).

Il doit à cet égard être rappelé que cette reprise de l'investissement local fait suite à une **chute d'une ampleur sans précédent**. En effet, les dépenses d'investissement des APUL ont diminué de 17 % entre 2013 et 2016, soit environ 10 milliards d'euros¹.

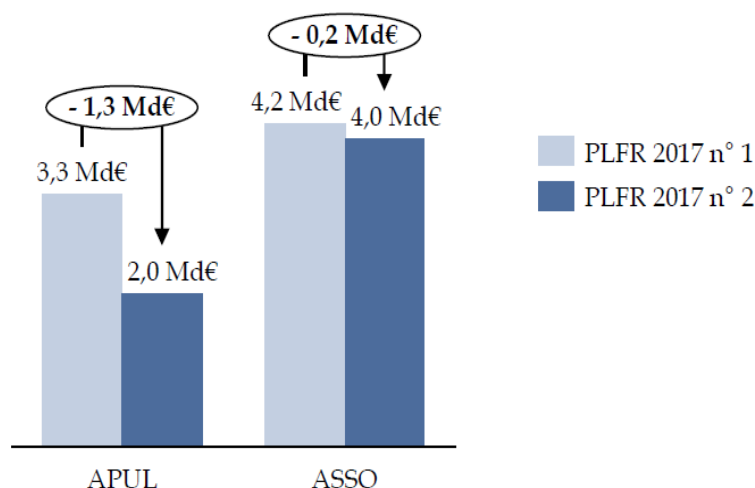
Le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) connaît également une **légère dégradation** (- 0,2 milliard d'euros) par rapport aux hypothèses initialement retenues, en lien avec les **nouvelles prévisions fournies par l'Unédic**.

Comme n'avait pas manqué de le souligner votre rapporteur général, l'évolution du solde de l'assurance chômage sous-jacente au projet de loi de finances pour 2018 **ne tenait pas compte des nouvelles prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2017**², qui anticipent un redressement moins rapide que prévu, avec un déficit de 3,85 milliards d'euros en 2017, contre 3,58 milliards d'euros dans les prévisions de juin 2017.

L'effet cumulé des moindres excédents des ASSO et des APUL par rapport aux hypothèses initialement retenues s'élève ainsi à **1,5 milliard d'euros**.

Évolution de la prévision de solde des ASSO et des APUL au titre de l'exercice 2017

(en milliards d'euros)



Source: commission des finances du Sénat (d'après les réponses du Gouvernement)

¹ Insee, « Dépenses et recettes des administrations publiques en 2016 », Comptes nationaux annuels, 5 septembre 2017.

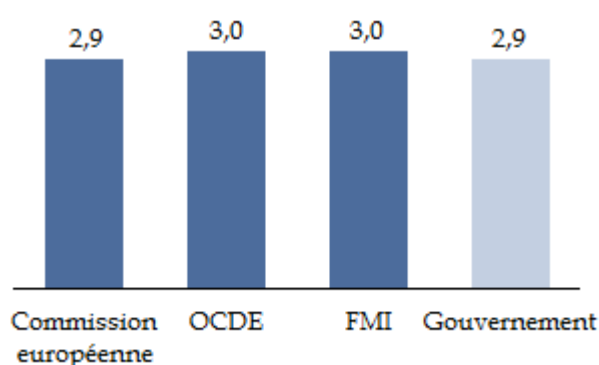
² Unédic, « Situation financière de l'Assurance chômage », 25 octobre 2017.

B. LA SORTIE DU VOLET CORRECTIF DU PACTE DE STABILITÉ EST SUSPENDUE AUX DÉCISIONS D'EUROSTAT

La prévision de solde public du Gouvernement au titre de l'année 2017 apparaît **en ligne** avec celle de la Commission européenne et **légèrement plus optimiste** (+ 0,1 point) que les estimations retenues par le FMI et l'OCDE dans leur scénario central.

Prévisions de solde public pour 2017

(en % du PIB)



Note de lecture : la prévision de la Commission européenne ne tient pas compte du coût de la recapitalisation d'Areva en comptabilité nationale, estimé à 2,3 milliards d'euros par le Gouvernement.

Source: commission des finances du Sénat (d'après les prévisions d'automne 2017 de la Commission européenne, le scénario central de la mission menée par le FMI au titre de l'article IV dont les conclusions ont été publiées en septembre 2017 et le rapport « Études économiques de l'OCDE : France 2017 » de l'OCDE paru en septembre 2017)

Il peut être noté que **l'ensemble des prévisions disponibles permettent d'envisager une sortie de la France du volet correctif du pacte de stabilité** au printemps prochain, qui suppose au préalable de contenir le déficit public à 3 % du PIB à l'issue de l'exercice 2017.

Les conditions d'une sortie du volet correctif du pacte en 2018

Une décision sur l'existence d'un déficit excessif ne peut être abrogée « *que si, selon les prévisions de la Commission européenne, le déficit ne dépassera pas la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité au cours de la période de prévision* »¹.

Concrètement, sortir du volet correctif du pacte de stabilité exigera donc non seulement que **le déficit 2017 soit contenu à 3 % du PIB** dans les prévisions de la Commission européenne de printemps 2018 mais également que **l'estimation du déficit « à politique inchangée » en 2018 et 2019 ne dépasse pas ce seuil.**

Source : commission des finances du Sénat

Deux incertitudes sont toutefois susceptibles de compromettre la sortie de la France du volet correctif.

La première incertitude concerne la **comptabilisation de la recapitalisation d'Areva.**

Dans le scénario du Gouvernement, la recapitalisation d'Areva pèserait à hauteur de **2,3 milliards d'euros** sur le déficit public en 2017. La Commission européenne estime pour sa part qu'il existe un risque que le montant retenu par Eurostat soit **supérieur**².

L'incertitude porte sur le traitement comptable de l'augmentation de capital de l'entreprise NewCo³ - pour un montant de 3,0 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros souscrits par l'État.

En effet, le Gouvernement considère qu'Eurostat traitera cette opération comme une **opération financière**, sans impact sur le solde en comptabilité nationale. En pratique, le traitement comptable des recapitalisations est apprécié par Eurostat au cas par cas selon le principe général suivant : « *l'apport de capitaux doit être traité en opération non financière toutes les fois qu'il s'agit d'une opération sans contrepartie* », c'est-à-dire lorsque « *l'administration ne reçoit pas en échange un actif financier de même valeur* »⁴. L'apport de fonds ne peut ainsi être qualifié d'opération financière dans sa totalité que « *s'il existe un large consensus quant à la forte probabilité que l'entreprise redevienne bénéficiaire dans un avenir proche* »⁵.

¹ « Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence », adoptées le 5 juillet 2016 par le comité économique et financier.

² Commission européenne, « Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of France », 22 novembre 2017, p. 3.

³ NewCo constitue le nouvel Areva, recentré sur le cycle du combustible. Les risques accumulés ont été cantonnés dans une entité juridique distincte, Areva SA.

⁴ Commission européenne, Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique, édition 2002, p. 61.

⁵ Eurostat, « Apports de capitaux par les administrations publiques dans des entreprises publiques », 21 août 2003.

Interrogé sur ce point, le Gouvernement indique que « *l'entreprise [NewCo] pourrait dégager des bénéfices à horizon de deux ou trois ans* ». Votre rapporteur général estime que **la présence d'investisseurs privés japonais aux côtés de l'État conforte cette analyse**, qui devra néanmoins être confirmée par Eurostat.

La deuxième incertitude concerne **l'impact de l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la taxe à 3 % sur les dividendes**.

Le scénario du Gouvernement repose en effet sur la comptabilisation de remboursements à hauteur de **5 milliards d'euros en 2017** au titre du contentieux, le reliquat étant supposé peser sur l'exercice 2018.

Là aussi, l'interprétation qui est faite par le Gouvernement des règles fixées dans le système européen des comptes devra toutefois être confirmée par Eurostat¹. Le Gouvernement estime en particulier que, le Conseil constitutionnel ayant seulement dit pour droit de façon générale la non-compatibilité avec la Constitution de l'article 235 *ter* ZCA du code général des impôts, la charge doit être enregistrée à la date à laquelle la valeur de l'obligation est déterminée de façon fiable par l'administration fiscale, ce qui permettrait de répartir les créances sur deux exercices.

Dans son avis relatif au premier projet de loi de finances rectificative, le Haut Conseil des finances publiques soulignait toutefois qu'à défaut d'une telle répartition sur les deux exercices 2017 et 2018, **l'intégralité de la charge pourrait être imputée en 2017, ce qui serait de nature à compromettre la sortie du volet correctif du pacte de stabilité²**.

En pratique, la décision d'Eurostat sera connue « *à travers la publication, par l'Insee, du compte provisoire des administrations publiques à la fin du mois de mars 2018 et l'avis qu'Eurostat formulera à son propos* »³.

¹ Voir sur ce point : Rapport n° 76 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 8 novembre 2017.

² Avis n° HCFP-2017-5 relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017, 30 octobre 2017.

³ Réponse du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

Le Gouvernement a déposé, le 2 novembre dernier, un premier projet de loi de finances rectificative visant à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017 relative à la contribution de 3 % sur les montants distribués et prévoyant la création de deux contributions exceptionnelles sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de 2017 dont le produit attendu s'élève à 4,8 milliards d'euros en 2017.

L'équilibre budgétaire défini par l'article d'équilibre de cette première loi de finances rectificative, promulguée le 1^{er} décembre 2017¹, prend également en compte, outre les conséquences directes de la décision du Conseil constitutionnel précitée, les estimations révisées en recettes associées au projet de loi de finances pour 2018.

Le présent projet de loi de finances rectificative, déposé le 15 novembre 2017, aurait donc dû, en toute logique, porter exclusivement sur le schéma de fin de gestion, c'est-à-dire l'ajustement des crédits nécessaire en fin d'exercice pour respecter les plafonds votés par le Parlement tout en finançant les aléas intervenus en cours d'année.

Pourtant, le présent projet de loi intègre également des **modifications substantielles sur le niveau des recettes attendues** : ainsi, les recettes fiscales nettes sont revues à la hausse de 2 milliards d'euros. Il est difficile de croire que le Gouvernement ait réellement « découvert », moins de deux semaines après le dépôt du premier projet de loi de finances rectificative, des recettes supplémentaires.

Il semblerait donc que l'équilibre du premier projet de loi de finances rectificative fût tronqué afin de justifier la nécessité de faire peser, sur les entreprises, des contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés d'une telle ampleur. Le caractère incomplet et biaisé des prévisions alors présentées par le Gouvernement justifie pleinement la proposition de votre commission des finances de diminuer le montant des contributions exceptionnelles demandées aux entreprises et, *in fine*, le rejet du projet de loi par le Sénat.

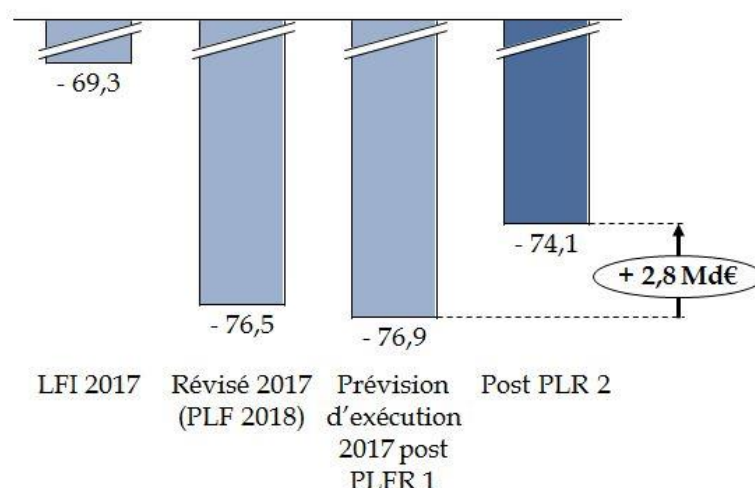
¹ Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

I. UN DÉFICIT AMÉLIORÉ DE 2,8 MILLIARDS D'EUROS, PRINCIPALEMENT EN RAISON D'UNE « BONNE NOUVELLE » EN RECETTES

La prévision de déficit budgétaire associée au second projet de loi de finances rectificative s'établit à 74,1 milliards d'euros, soit une amélioration de 2,8 milliards d'euros par rapport à la prévision du premier projet de loi de finances rectificative et une dégradation de 4,8 milliards d'euros au regard de l'estimation de la loi de finances initiale.

Déficit budgétaire de l'État en 2017

(en milliards d'euros)



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

Cette révision à la baisse du déficit par rapport aux dernières prévisions du projet de loi de finances rectificative provient principalement de la hausse des recettes fiscales nettes, dont le produit attendu est relevé de 2 milliards d'euros.

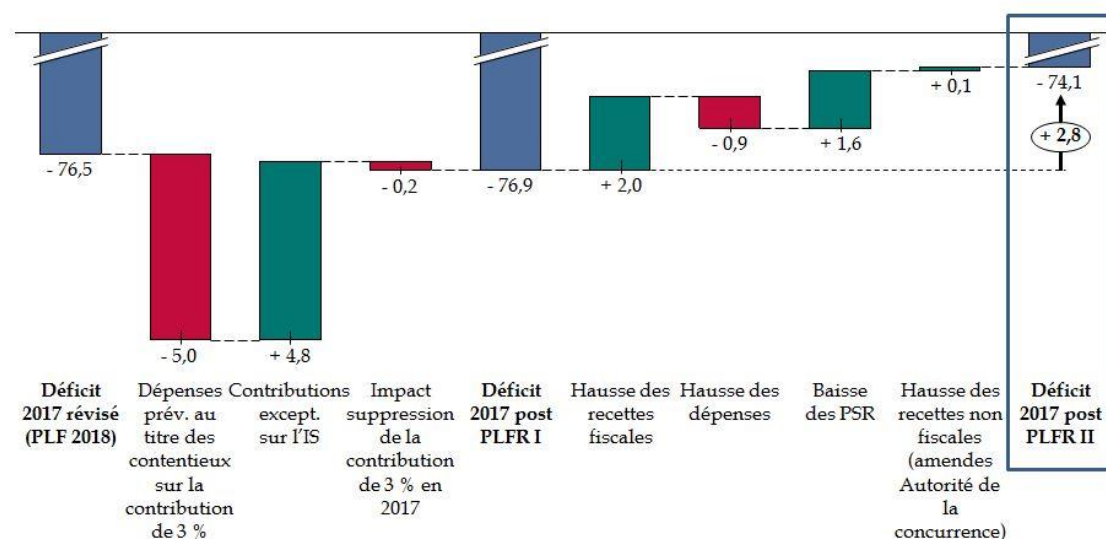
L'exécution prévisionnelle des crédits ministériels est revue à la hausse de 900 millions d'euros par rapport à la prévision associée au premier projet de loi de finances rectificative, soit un dérapage total des dépenses de 4,8 milliards d'euros, qui confirme les biais de construction dont était entachée la loi de finances initiale pour 2017 (cf. *infra*, III) ainsi que le caractère relatif des efforts faits par le Gouvernement pour compenser les ouvertures de crédits nécessaires par des annulations.

Les prélèvements sur recettes diminuent de 1,6 milliard d'euros, principalement en raison de la nouvelle baisse du prélèvement au profit de l'Union européenne, qui devrait être inférieur de 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision du premier projet de loi de finances rectificative – qui intégrait déjà une révision à la baisse à hauteur de 800 millions d'euros par

rapport aux estimations de la loi de finances initiale. D'après le Gouvernement, cette nouvelle diminution s'explique par « une sous-exécution importante, récemment annoncée, du budget européen » et par « la prise en compte d'un niveau d'amendes plus important qui vient minorer les contributions nationales ». La prévision actualisée intègre en effet 2,1 milliards d'euros d'amendes reversées au budget européen en 2017, contre 3,1 milliards d'euros en 2016 et 1,4 milliard d'euros en 2015. Au total, le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne pour 2017 devrait s'établir à 16,4 milliards d'euros, soit une diminution de 2,6 milliards d'euros par rapport à l'année 2016 et de 3,3 milliards d'euros par rapport à 2015.

Décomposition de l'évolution du déficit budgétaire de l'État en 2017

(en milliards d'euros)



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

Les recettes de l'État devraient être supérieures de 2,1 milliards d'euros aux montants votés par le Parlement dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative avec une plus-value de deux milliards d'euros sur les recettes fiscales et un rehaussement attendu de 100 millions d'euros des recettes non fiscales, en lien avec les amendes prononcées récemment par l'Autorité de la concurrence.

II. DES RECETTES SUBITEMENT REVUES À LA HAUSSE : UNE PRÉVISION TRONQUÉE PRÉSENTÉE DANS LE PREMIER PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

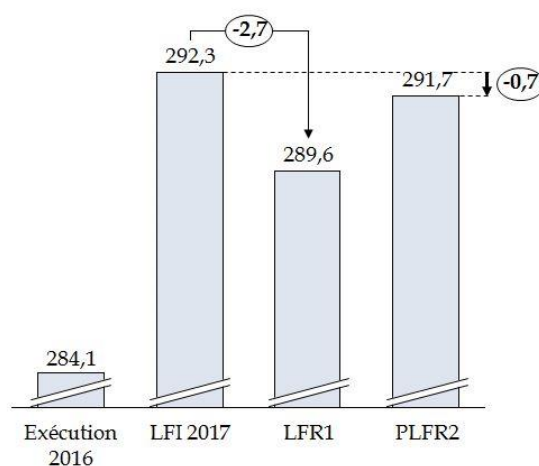
La révision des recettes fiscales à la hausse provient principalement de deux impôts : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont

le produit serait supérieur respectivement de 0,9 milliard d'euros et de 0,8 milliard d'euros aux montants soumis au vote du Parlement il y a quelques semaines, dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative.

Au total, **la moins-value par rapport à la loi de finances initiale serait donc beaucoup plus modérée que prévu par la première loi de finances rectificative** et les recettes fiscales seraient inférieures de 700 millions d'euros seulement aux prévisions initiales.

Évolution du produit des recettes fiscales nettes de l'État

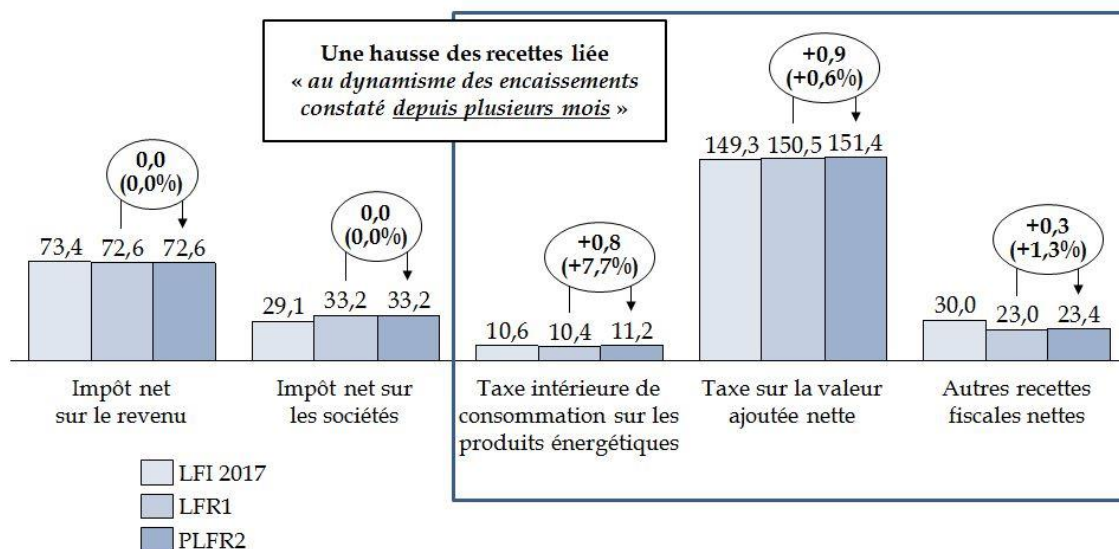
(en milliards d'euros)



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

Le Gouvernement n'apporte aucune justification quant à l'absence de prise en compte de ces recettes supplémentaires dans le premier projet de loi de finances rectificative, déposé à peine treize jours avant le présent projet de loi.

Évolution des recettes fiscales nettes de l'État en 2017



Source : commission des finances du Sénat

Le rehaussement des prévisions de recettes fiscales s'explique, selon le Gouvernement, par les « plus-values observées dans les dernières remontées comptables, qui consolident le dynamisme des encaissements constaté depuis plusieurs mois, en particulier s'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ». En d'autres termes, la progression des recettes de TVA n'est pas liée à la prise en compte d'éléments nouveaux.

La révision à la hausse de la TICPE perçue par l'État provient essentiellement de la reprise, sur le budget général de l'excédent prévisionnel du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

En effet, les dépenses du compte d'affectation spéciale devraient être inférieures de 862,3 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale pour 2017 en raison de la réévaluation par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans sa délibération de juillet 2017, des charges de service public. Compte tenu de la baisse des dépenses du compte d'affectation spéciale, l'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative propose une révision des recettes d'un montant équivalent afin d'équilibrer le compte.

Là encore, la décision de la CRE étant connue depuis juillet, il paraît difficile d'expliquer pourquoi le Gouvernement n'a pas été en mesure d'intégrer la plus-value de TICPE attendue en 2017 dès le dépôt du premier projet de loi de finances rectificative, voire dès celui du projet de loi de finances pour 2018.

L'analyse du second projet de loi de finances rectificative conduit donc à confirmer le constat formulé lors de l'examen du premier : « sous couvert de l'objectif de contenir le déficit public en deçà de 3 % en 2017, le Gouvernement fait preuve d'opportunisme budgétaire ».

En effet, si la totalité des plus-values attendues en recettes avait été rendue publique dès le dépôt de la première loi de finances rectificative, elle aurait affaibli l'argumentaire du Gouvernement selon lequel il était absolument nécessaire de faire peser des contributions aussi lourdes sur les entreprises, sous peine de faire repasser le déficit public au-dessus du seuil de 3 %, en infraction avec les règles budgétaires européennes. **Le Gouvernement a donc préféré faire payer plus lourdement les entreprises que cela n'était nécessaire pour contenir le déficit budgétaire de l'État**, poursuivant une démarche de rendement budgétaire excédant l'objectif affiché.

III. UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION IMPORTANT LIÉ AUX BIAIS DE CONSTRUCTION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2017

Le schéma de fin de gestion de l'État s'élève, pour 2017, à environ 3,9 milliards d'euros, dont 843 millions d'euros sont portés par décret d'avance¹ et 3,1 milliards d'euros par le présent projet de loi de finances rectificative.

A. UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION DE PRÈS DE 4 MILLIARDS D'EUROS

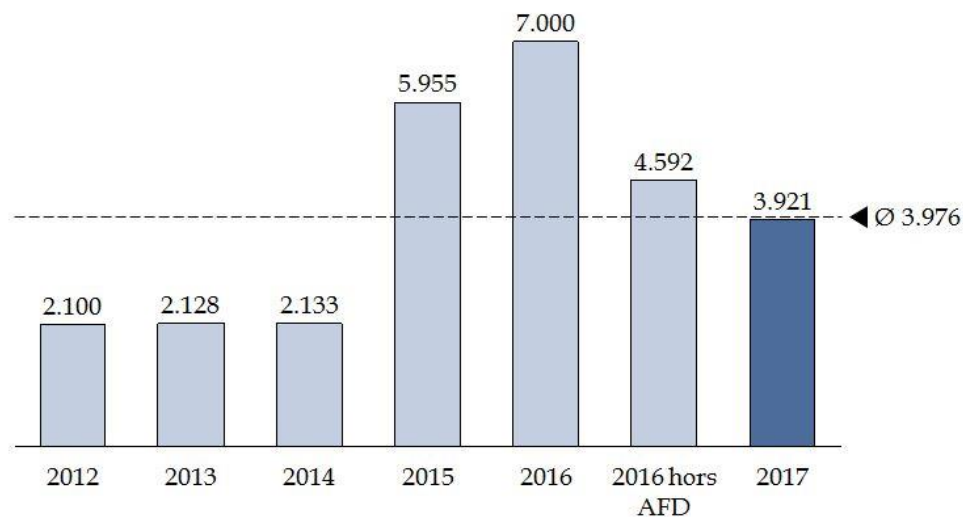
C'est un montant qui, bien que de moindre ampleur que les années précédentes, demeure important.

En effet, l'analyse des ouvertures de fin d'exercice depuis 2012 fait clairement apparaître deux périodes. De 2012 à 2014, les ouvertures prévues dans le cadre du schéma de fin de gestion étaient contenues à environ 2,1 milliards d'euros.

¹ Décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, auquel la commission des finances du Sénat a donné un avis favorable.

Schéma de fin de gestion de l'État de 2012 à 2017

(en millions d'euros)



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

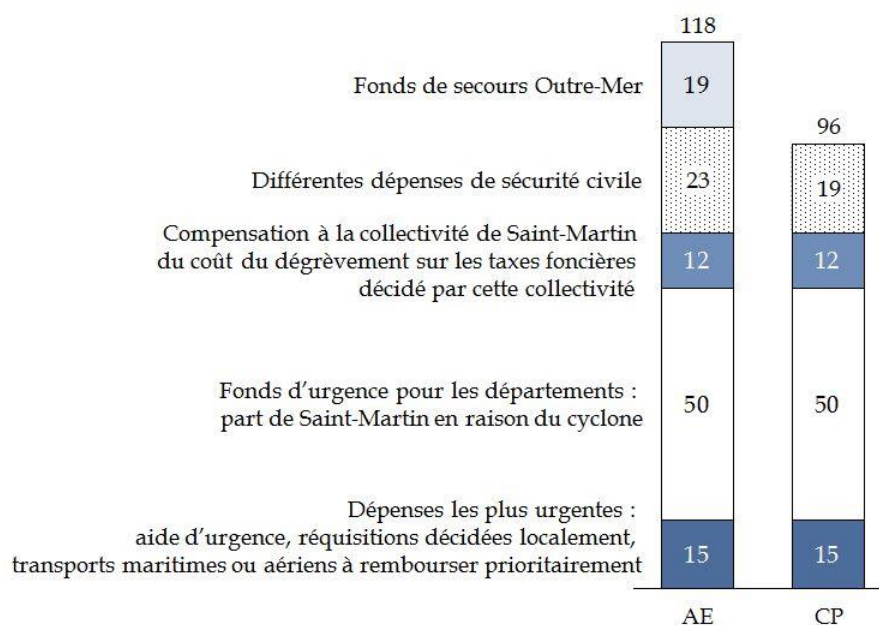
À partir de 2015, l'incapacité du Gouvernement à maîtriser les dépenses de l'État et les limites évidentes de la technique du « rabet » l'ont conduit à devoir procéder à des redéploiements très significatifs, à hauteur de près de 6 milliards d'euros en 2015 et de 4,6 milliards d'euros en 2016 (hors recapitalisation de l'Agence française de développement).

L'exercice 2017 est plus proche des montants observés en 2015 et 2016 que du début de la période et les redéploiements opérés en 2017 s'établissent à un niveau élevé : y compris décrets d'avance, ce sont près de 7 milliards d'euros qui auront été réalloués par rapport aux plafonds de crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale.

Sur ce total, près de 100 millions d'euros d'ouvertures en CP sont liées au cyclone « Irma ». La répartition des dépenses qui nécessitent des redéploiements est précisée dans le graphique ci-après.

Répartition des ouvertures, en AE et en CP, liées au cyclone « Irma »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général)

Cependant, en dehors de cet événement de force majeure, par définition imprévisible, force est de constater que **l'ampleur des réallocations tient non pas à des aléas intervenus en cours de gestion mais aux sous-budgétisations importantes qu'intégrait la loi de finances initiale pour 2017** et au caractère incontrôlé de certaines dépenses d'intervention.

B. PLUS DE 6 MILLIARDS D'EUROS DE SOUS-BUDGÉTISATIONS EN 2017

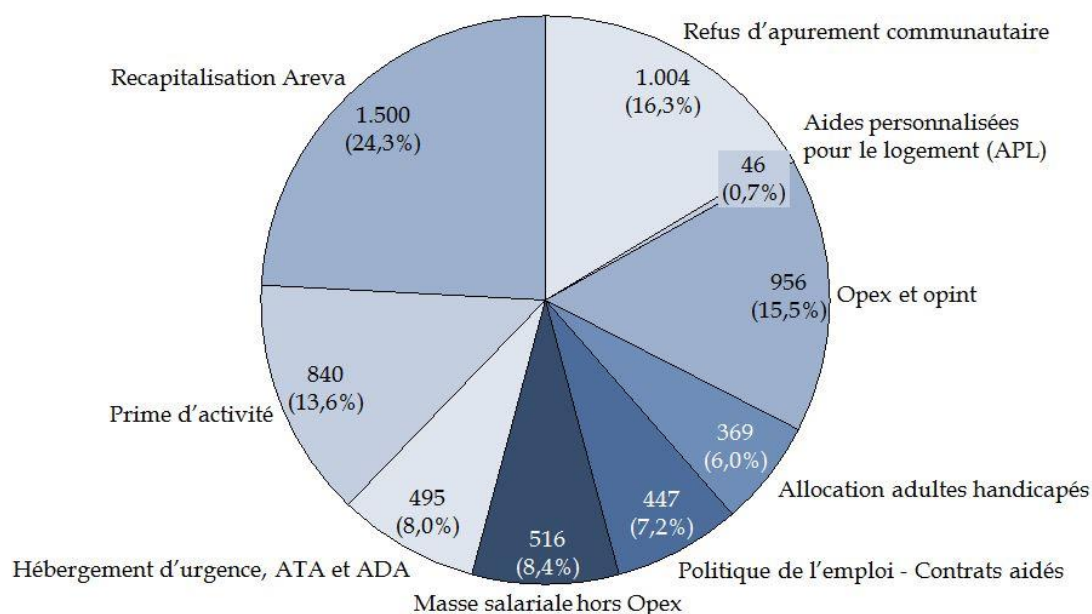
Au total, les biais de construction de la loi de finances initiale pour 2017 auront nécessité 6,2 milliards d'euros d'ouvertures de crédits en cours d'exercice.

1. Des sous-budgétisations récurrentes, mais d'une ampleur particulièrement marquée en 2017

Plus de 50 % des sous-budgétisations portent sur la recapitalisation d'Areva (1,5 milliard d'euros), les refus d'apurement communautaire (1 milliard d'euros) et les opérations extérieures et intérieures du ministère des armées (956 millions d'euros). Les dépenses d'intervention (aides au logement, hébergement d'urgence, prime d'activité...) représentent également une part substantielle des sous-budgétisations.

Sous-budgétisations en 2017

(en millions d'euros, CP, et en %)



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

Les postes de dépenses qui donnent lieu à des ouvertures de crédits n'ont rien de surprenant au regard de l'analyse de l'exécution des années passées : le sous-dimensionnement de l'enveloppe allouée aux opérations extérieures de la défense, par exemple, n'est pas nouveau, ni les difficultés rencontrées pour budgétiser à un niveau adapté les dépenses liées aux refus d'apurement communautaire.

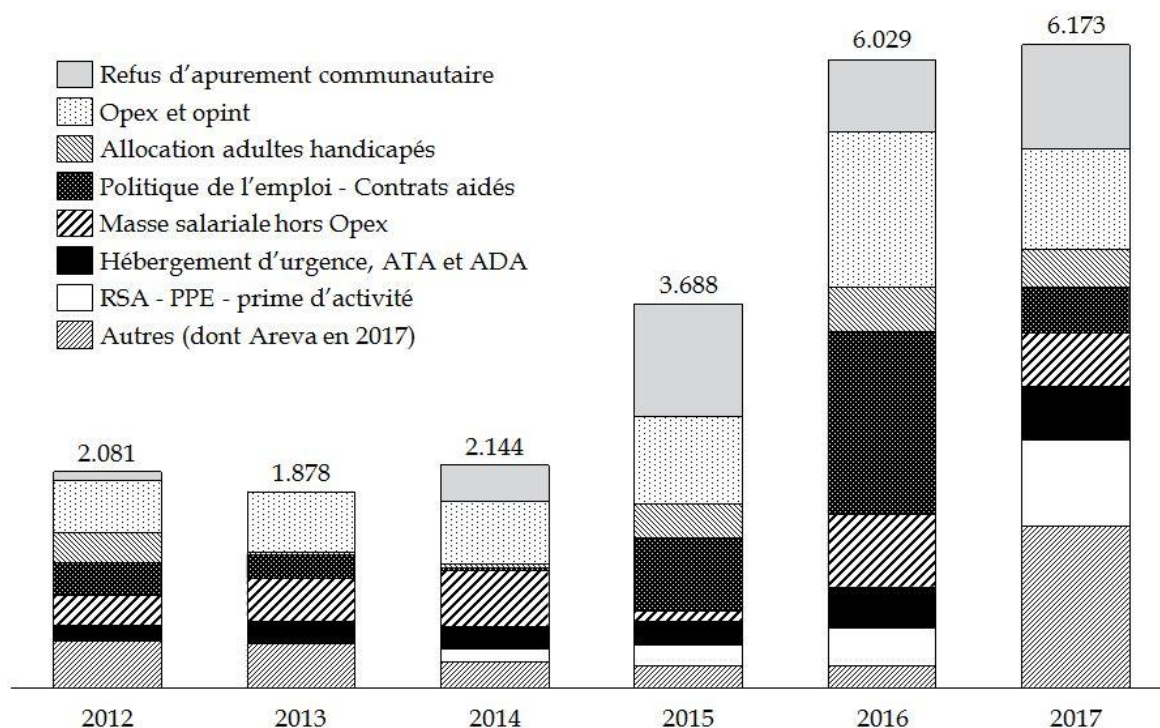
Plus que la nature des sous-budgétisations, c'est leur ampleur qui est inédite en 2017.

Alors qu'entre 2012 et 2014, le montant des sur-exécutions nécessitant des ouvertures de crédits était compris entre 1,9 milliards d'euros et 2,1 milliards d'euros, à partir de 2015, l'insuffisante maîtrise des dépenses de l'État s'est traduite par une hausse très significative des crédits redéployés en cours d'année pour couvrir l'insuffisance des enveloppes prévues en loi de finances initiale pour atteindre 3,7 milliards d'euros en 2015 et dépasser 6 milliards d'euros en 2016 et en 2017.

Encore ces montants sont-ils des minorants des sous-budgétisations effectives dans la mesure où ils n'intègrent que les crédits effectivement ouverts (par décret d'avance ou loi de finances rectificative) et non les redéploiements opérés au sein d'un programme ou par décret de transfert ou de virement.

Principales sous-budgétisations nécessitant des ouvertures de crédits de 2012 à 2017

(en millions d'euros)



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

Des sous-budgétisations aussi importantes sont inédites sur la période récente. À titre de comparaison, le montant des sous-budgétisations en 2017 dépasse les crédits alloués à vingt des trente-et-une missions que compte le budget général de l'État¹, parmi lesquelles « Santé » ou « Aide publique au développement ».

2. Une sur-exécution des dépenses d'intervention qui tient à la fois à l'insuffisance des enveloppes initiales et au dynamisme des prestations

En outre, il convient de noter que la sur-exécution des dépenses d'intervention s'explique à la fois par une sous-budgétisation initiale et par le dynamisme des prestations.

Ainsi, **concernant la prime d'activité**, plus de la moitié des ouvertures sont liées au dynamisme plus important que prévu de cette dépense de guichet (+ 29,4 % par rapport à l'exécuté 2016). Ainsi, sur les

¹ Hors contributions au CAS « Pensions ».

840,6 millions d'euros en AE et de 839,5 millions d'euros en CP prévus dans le cadre du présent projet de loi, l'insuffisance de budgétisation initiale ne représente qu'environ 400 millions d'euros. Le reste du besoin provient de la hausse du nombre de foyers allocataires ainsi que de l'augmentation de 7 € du montant moyen mensuel versé. D'après les éléments transmis par le Gouvernement, « *au total, le nombre de foyers allocataires s'élèverait en 2017 à 2,65 millions en moyenne annuelle selon la Caisse nationale des allocations familiales, soit une hausse de 14,4 % par rapport à 2016* ».

Un constat similaire peut être dressé concernant l'allocation aux adultes handicapés (AAH). En effet, même si la sous-budgétisation initiale représente une part plus importante des ouvertures (300 millions d'euros sur 340 millions d'euros), l'effet volume a toutefois été plus important qu'anticipé, à hauteur de + 2,4 % contre + 1,8 % en moyenne entre 2013 et 2016. D'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général, « *cet effet est surtout marqué pour les allocataires de l'« AAH 2 », ayant un taux d'incapacité entre 50 % et 80 %* ».

C. UN USAGE ENCORE INTENSIF DES OUTILS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN 2017

Outre le montant des redéploiements opérés en cours d'année, c'est également la méthode qui doit être analysée. Or, de ce point de vue, il convient de noter que le Gouvernement a pleinement utilisé les outils de régulation budgétaire à sa disposition.

1. Des ouvertures de crédits par décret d'avance d'un montant inégalé

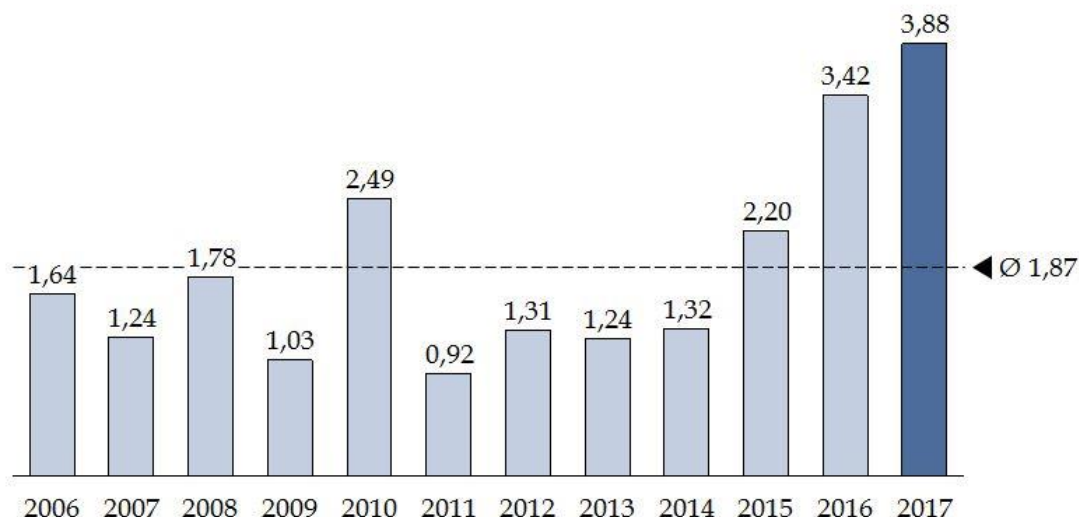
Les ouvertures par décret d'avance ont atteint, en 2017, des montants inégalés.

Elles s'élèvent à 3,88 milliards d'euros, soit plus du double de la moyenne des ouvertures par décret depuis 2006 et 400 millions d'euros de plus par rapport à 2016, qui constituait déjà une année « record » en la matière.

Le montant exceptionnel des ouvertures opérées par décret d'avance - qui constitue une preuve supplémentaire de l'absence de cohérence et de crédibilité du budget 2017, qui avait conduit le Sénat à refuser de l'examiner - doit **alerter quant aux risques liés, pour le Parlement, à un usage intensif des outils réglementaires en matière budgétaire.**

Ouvertures de crédits par décret d'avance de 2006 à 2017

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des décrets d'avance publiés depuis 2006)

Le ministre de l'action et des comptes public Gérald Darmanin a indiqué en séance, à l'occasion du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016 et du débat d'orientation des finances publiques pour 2018, que **le nouveau Gouvernement ne recourrait plus aux décrets d'avance ni à la méthode du « rabet »**, consistant à tenter de maîtriser les dépenses par des annulations généralisées d'un faible montant et non par une politique de réforme structurelle et de redéfinition du périmètre d'action de l'État.

La commission des finances sera particulièrement attentive à ce que cet engagement soit respecté.

2. Un taux effectif de mise en réserve élevé

Les décrets d'avance et plus largement les redéploiements par voie réglementaire doivent être financés par des annulations à due concurrence : en l'absence d'économies structurelles, **le Gouvernement recourt au « gel » de crédits, qui consiste à rendre une partie des crédits indisponible** aux gestionnaires afin de pouvoir l'annuler en cas de besoin.

La mise en réserve de crédits

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

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

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

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

En application du III de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances, **le montant des crédits gelés et sa répartition par programme sont transmis aux commissions des finances des deux assemblées.**

Source : commission des finances du Sénat

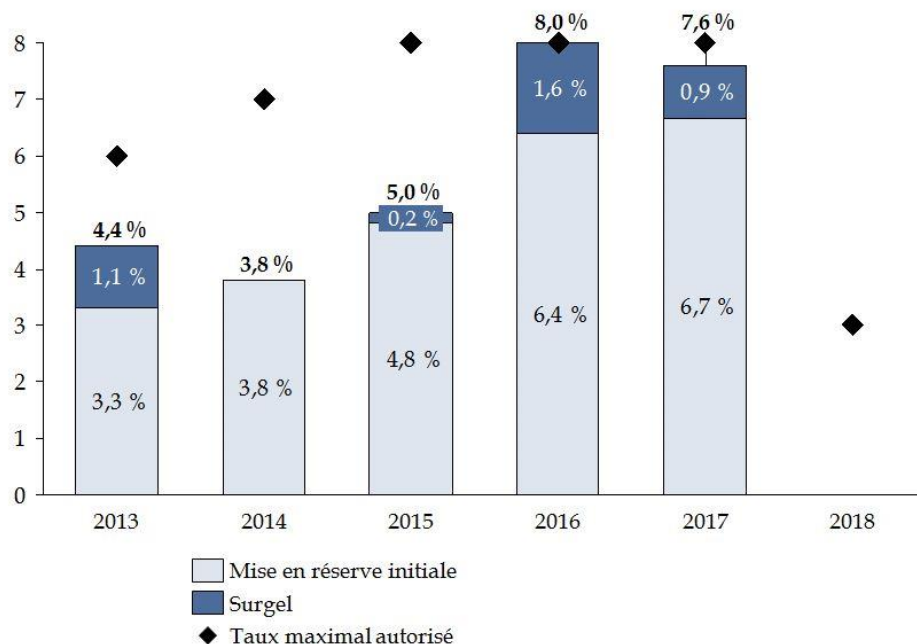
La mise en réserve a fortement augmenté durant le quinquennat, passant de 4,41 % en 2013 (après surgel) des crédits de paiement du budget général (hors crédits de titre 2) à 8 % en 2016, soit une hausse de 81,4 % en quatre ans. En 2017, le taux de crédits mis en réserve après surgel s'est maintenu à un niveau important : hors crédits évaluatifs, 7,6 % des crédits du budget général étaient « gelés ».

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

Toutefois, l'augmentation du taux de crédits mis en réserve, tout particulièrement depuis 2013, ne semble pouvoir être justifiée autrement que par les difficultés croissantes pour « boucler » l'exécution du budget, en l'absence de réformes structurelles.

Taux de mise en réserve des crédits du budget général de 2013 à 2017

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations transmises au rapporteur général en application de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001)

Le Gouvernement a annoncé, pour 2018, une diminution du taux de mise en réserve à 3 % des crédits du budget général. Si cet engagement est tenu, il témoignera d'une rénovation du pilotage de l'exécution des dépenses de l'État.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

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

Commentaire : le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2017.

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

Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Prévision d'exécution 2017
Solde structurel (1)	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	- 0,6
Mesures exceptionnelles (3)	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 2,9

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

Ainsi que cela a été rappelé dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, la décomposition du solde public effectif proposée au présent article est **strictement identique** à celle figurant dans la première loi de finances rectificative pour 2017 et dans le projet de loi de finances pour 2018.

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

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

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

ARTICLE 1^{er}

(Art. 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

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

Commentaire : le présent article prévoit de corriger le droit à compensation versé par l'État au département de La Réunion au titre du transfert du revenu de solidarité active (RSA) à la suite d'une décision du tribunal administratif de Paris.

I. LE DROIT EXISTANT

Le revenu de solidarité active (RSA) a été transféré aux départements en 2009, puis aux départements d'outre-mer, en 2010¹. En contrepartie de ce transfert de compétences, la loi de finances pour 2008 a prévu l'attribution aux départements d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Pour les départements d'outre-mer, cette part correspond au montant des sommes enregistrées dans les comptes des caisses d'allocations familiales (CAF) au titre du RSA (« socle majoré ») pour les mois de décembre 2010 à novembre 2011 et décaissées par les départements entre janvier et décembre 2011. Cette règle est calquée sur celle appliquée aux départements métropolitains.

¹ Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

En effet, les acomptes mensuels sont versés par les départements aux CAF « *au plus tard le dernier jour de chaque mois. Ils sont égaux au montant des dépenses comptabilisées par l'organisme au titre de la part du revenu de solidarité active à la charge du département au cours du dernier mois civil connu* »¹.

C'est sur cette base qu'ont été calculés les droits à compensation annuels des départements ultra-marins à compter de 2011. Ainsi, la loi de finances pour 2009 prévoit que la fraction de tarif de TICPE versée aux départements (métropolitains et ultra-marins) s'élève à :

- 2,345 euros par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- 1,659 euro par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° C.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La loi prévoit que la compensation est calculée à partir des acomptes versés par le département entre janvier et décembre 2011. Mais le RSA ayant été transféré au département de La Réunion à compter du 1^{er} janvier 2011, les premiers acomptes décaissés par le département l'ont été en février 2011.

Saisi d'une requête du département de La Réunion demandant l'annulation de l'arrêté du ministère de l'intérieur fixant le montant du droit à compensation au titre de ce transfert de compétences, le tribunal administratif de Paris a considéré que « *le montant de la compensation financière pour l'année 2011 devait être calculé à partir des sommes enregistrées dans les comptes des CAF entre le mois de janvier 2011, premier mois de l'année au cours duquel des droits sont nés, et le mois de novembre 2011, correspondant aux sommes décaissées par le département de La Réunion au titre des mois de février à décembre 2011* »².

Le présent article procède donc à une réévaluation du droit à compensation du département de La Réunion.

Le I augmente la fraction de tarif de TICPE versée aux départements de 0,51 million d'euros, correspondant au droit à compensation supplémentaire annuel résultant du nouveau calcul pour le département de La Réunion. Selon l'évaluation préalable du présent article, le droit à compensation s'élève ainsi, à compter de 2017, à 76,310 millions d'euros.

Ainsi, la fraction de tarif de TICPE versée aux départements (métropolitains et ultra-marins) s'élèverait à :

- 2,364 euros (au lieu de 2,345 euros) par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb ;

¹ Article D. 262-61 du code de l'action sociale et des familles.

² Considérant 5 de la décision n° 1427198/2-1, lecture du 5 avril 2016.

- 1,673 euro (au lieu de 1,659 euro) par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 ° C.

Le tableau de répartition entre départements est également modifié pour affecter cette recette complémentaire au département de La Réunion.

Le II prévoit qu'en 2017, il est versé au département de La Réunion 7 millions d'euros prélevés sur la part du produit de TICPE revenant à l'État, correspondant au rattrapage au titre des années 2011 à 2016.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte de cet ajustement, rendu nécessaire par une décision de justice, et constate que le ministère de l'intérieur n'a pas fait appel de la décision du tribunal administratif de Paris.

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

ARTICLE 2

(Art. 302 bis ZC du code général des impôts)

Ajustement des ressources du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Commentaire : le présent article prévoit un ajustement des taxes affectées au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en raison de la baisse du taux de la contribution de solidarité territoriale (CST) et d'assurer le remboursement complet de la dette de l'État à la société Ecomouv' à la suite de l'échec de l'écotaxe poids lourds.

I. LE DROIT EXISTANT

Connues sous le nom de « lignes Intercités », **les trente lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire** mais sont confrontées à des déficits d'exploitation chroniques.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, **l'État est l'autorité organisatrice des TET**, ce qui lui donne le pouvoir de **déterminer le plan de transport que doit réaliser SNCF Mobilités** (fréquence des trajets par ligne, nombres d'arrêts à réaliser par gare) mais lui donne également l'obligation de **financer leur déficit d'exploitation** ainsi que **leur matériel roulant**. C'est actuellement la convention d'exploitation des « trains d'équilibre du territoire » 2016-2020 signée le 27 février 2017 qui régit les rapports entre l'État et SNCF Mobilités.

Sur le plan budgétaire, l'article 65 de la loi de finances pour 2011¹ a créé **un compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »** qui retrace en **dépenses**, dans deux programmes 785 « **Exploitation des services nationaux de transport conventionnés** » et 786 « **Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés** » :

- **les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État, pour 257 millions d'euros en 2017 ;**

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

- **les contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant** de ces services conventionnés, pour **100 millions d'euros** en 2017 ;

- et **les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction** sur la qualité de service et **aux frais d'études et de missions** de conseil juridique, financier ou technique, pour **1 million d'euros** en 2017.

Le compte d'affectation spéciale est financé par **trois taxes affectées**, qui assurent son équilibre budgétaire :

- **la contribution de solidarité territoriale (CST)**, qui devait rapporter au CAS **90 millions d'euros** en 2017.

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

- le produit de **la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, soit **226 millions d'euros** en 2017.

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

- **une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, qui devait rapporter au CAS **42 millions d'euros** en 2017.

Cette taxe prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts est acquittée **par les sociétés concessionnaires d'autoroutes**, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. **C'est la seule ressource du CAS qui n'est pas financée par la SNCF et qui obéit à une logique de report modal, de la route vers le rail**.

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

pays, et qui bénéficie de **571 millions d'euros de recettes issues de la TAT** en 2017.

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

- **la redevance domaniale** versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (**350 millions d'euros** prévus en 2017) ;

- **une partie du produit des amendes des radars automatiques** du réseau routier national (**400 millions d'euros** prévus en 2017) ;

- **une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE - **735 millions d'euros** prévus en 2017), en remplacement de l'écotaxe poids lourds.

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 du présent projet de loi de finances rectificative pour 2017 prévoit d'affecter en 2018 **50 millions d'euros supplémentaires de taxe d'aménagement du territoire (TAT)** au compte d'affectation spéciale (CAS) par rapport au montant prévu en loi de finances initiale pour 2017 pour compenser **la baisse de 50 millions d'euros de la contribution de solidarité territoriale (CST)** qui lui était versée jusque-là.

Cette baisse résulte **d'un engagement de l'État vis-à-vis de SNCF Mobilités** prévu par la convention d'exploitation des « trains d'équilibre du territoire » 2016-2020 signée le 27 février 2017 et qui stipulait que cette taxe pesant sur le chiffre d'affaires de l'entreprise **diminuerait de 50 millions d'euros en 2017** puis de **74 millions d'euros sur chacune des années 2018 à 2022¹** par rapport au montant atteint en 2016, soit **90 millions d'euros**.

En conséquence, l'article 302 bis ZC du code général des impôts est modifié pour prévoir que le taux de la CST, qui était jusqu'ici compris entre 1,5 % et 5 %, sera désormais compris entre 0,1 % et 3 % du **montant total**, déduction faite des contributions versées par l'État en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, **du chiffre d'affaires de la SNCF relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et**

¹ Cette mesure est prévue par l'article 22 du projet de loi de finances pour 2018.

aux prestations commerciales qui leur sont directement liées, effectuées entre deux gares du réseau ferré national.

La CST ne représentera donc plus que **40 millions d'euros** en 2017 puis **16 millions d'euros en 2018 et les années ultérieures**, de recettes pour le CAS prélevées sur SNCF Mobilités.

Financement du CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » en 2017 et en 2018

Année	Fraction TAT	CST	TREF	Total des recettes
LFI 2017	42	90	226	358
2017 après PLFR	92	40	226	358
LFI 2018	141,2	16	226	383,2

Source : projet annuel de performances 2018 du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

L'accroissement de **50 millions d'euros de la fraction de TAT affectée au compte d'affectation spéciale se fera à recettes constantes**, sans accroissement de la pression fiscale pesant sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Elle implique en revanche **une baisse à due concurrence des recettes de TAT affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, qui recevra en contrepartie **une fraction plus importante des recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**.

Mais le prélèvement de ces 50 millions d'euros, à recettes de TAT constantes, entraîne nécessairement **un manque à gagner équivalent pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, qui aurait dû percevoir **571 millions d'euros de TAT en 2017**.

Affectation du produit de la taxe d'aménagement du territoire

	2015	2016	LFI 2017	LF 2017	PLF 2018
Rendement total TAT	605,2	626,0	613,0	613,0	618,0
<i>Affectation budget général</i>	30,8	32,1	0	0	0
<i>Affectation CAS SNTCV</i>	19	84	42	92	141,2
<i>Affectation AFITF</i>	555,4	509,9	571	521	476,8

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur général

Si le présent article 2 dispose bien que l'AFITF ne percevra plus que **521 millions d'euros** de TAT en 2017, il prévoit, **en compensation**, que l'agence percevra **50 millions d'euros supplémentaires de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, soit **785 millions d'euros**, alors que l'AFITF n'aurait dû en percevoir que **735 millions d'euros** en 2017. C'est donc le **budget général** qui, *in fine*, **supportera la hausse de 50 millions d'euros des recettes affectées au CAS**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Avec un avis favorable de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a **adopté un amendement du Gouvernement** visant à affecter non plus 785 millions d'euros à l'AFITF en 2017 mais **1 124 millions d'euros**, soit **339 millions d'euros supplémentaires**, afin de pouvoir lui permettre de **rembourser en une seule fois l'ensemble des sommes qui restaient dues à la société Ecomouv' à la suite du fiasco de l'écotaxe poids lourds**.

Pour mémoire, le coût total de la **résiliation du contrat conclu avec la société Ecomouv' le 20 octobre 2011** représente **969,2 millions d'euros entièrement financés par l'État**, donc par le contribuable, **via l'AFITF**.

Ce montant recouvre notamment :

- l'indemnité versée à la société Ecomouv', soit **395,1 millions d'euros** ;
- les frais de rupture des SWAP pour **11 millions d'euros** ;
- le rachat aux sociétés habilitées de télépéage (SHT) des équipements embarqués, soit **142 millions d'euros** ;

- le montant des créances Dailly¹ détenues par les établissements de crédit (plusieurs banques commerciales ainsi que le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations) sur Ecomouv' pour **486,6 millions d'euros** ;

- le coût des mesures de sauvegarde et d'urgence des dispositifs (serveurs et portiques) pour **10 millions d'euros**.

En 2015, l'AFITF a décaissé **527,4 millions d'euros** auxquels se sont rajoutés les frais de rupture des SWAPS calculés le 26 février (384 782 euros), soit un total de **527,8 millions d'euros**.

En ce qui concerne les sommes restant à payer, les paiements devaient **s'échelonner jusqu'en 2024 par tranches d'un peu moins de 50 millions d'euros par an** au titre des créances Dailly (pour un montant total de **439,8 millions d'euros**).

47 millions d'euros ont été versées par l'AFITF à ce titre en 2016, **47 millions d'euros** étaient prévus pour 2017 et **48 millions d'euros** l'étaient pour 2018.

Compte tenu du fait que le reclassement des salariés d'Ecomouv' est désormais terminé et que les actionnaires de la société sont désireux de la dissoudre, le Gouvernement a décidé de **rembourser en une seule fois l'ensemble des sommes qu'il devait verser par tranches annuelles jusqu'en 2024, soit 386 millions d'euros**.

Il fallait donc affecter **339 millions d'euros de TICPE supplémentaires à l'AFITF** pour pouvoir lui permettre de **décaisser cette somme dès 2017**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La contribution de solidarité territoriale (CST) est assise sur le chiffre d'affaires des activités de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnées, ce qui signifie que, dans les faits, **elle est supportée par l'activité TGV de SNCF Mobilités**.

La rentabilité de cette activité ayant diminué, **l'État s'est engagé auprès de SNCF Mobilités à diminuer le niveau de la CST sur la période 2017-2022**.

Dans la mesure où cette baisse des recettes de CST **est intégralement compensée pour le CAS par la hausse de la fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) qui lui est affectée** et que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui subira

¹ La cession de créances Dailly est une convention en vertu de laquelle un créancier (ici, Ecomouv') transmet sa créance qu'il détient sur l'un de ses débiteurs (l'État, dans le cas d'espèce) à des établissements de crédit.

une baisse de ses recettes de TAT, sera **également compensée par des recettes supplémentaires de TICPE**, cette évolution des ressources du CAS, également prévue par l'article 22 du projet de loi de finances pour 2018 pour les années 2018 et ultérieures, **ne soulève pas de difficultés particulières**.

En ce qui concerne **la hausse de 339 millions d'euros des recettes de TICPE affectées à l'AFITF**, votre rapporteur général estime qu'elle aura le mérite de **solder définitivement l'héritage de l'écotaxe poids lourds**, dont la **gestion désastreuse par le précédent Gouvernement** restera comme **un triste exemple d'excellente idée gâchée par une exécution calamiteuse**.

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

ARTICLE 3

**Ajustement des recettes du compte d'affectation spéciale
« Transition énergétique »**

Commentaire : le présent article prévoit les montants exacts de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) nécessaires au financement des dépenses du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » en 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », créé par l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, a pour objet **de retracer l'ensemble des dépenses de l'État spécifiquement liées à la transition énergétique**, les autres charges du service public de l'énergie étant portées par **le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »**.

Toutes les dépenses du CAS sont **des dépenses de compensation dont le montant est fixé par une autorité administrative indépendante**, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans une délibération annuelle.

Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » comprend **deux programmes**.

Le programme 764 « Soutien à la transition énergétique », d'une part, finance :

- le soutien aux énergies renouvelables électriques, c'est-à-dire la **compensation** aux opérateurs du **service public de l'électricité des charges imputables à leurs missions de service public**, liées aux contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération conclus avec des installations de production électrique à partir d'une source renouvelable¹ ;

- le soutien à l'effacement de consommation électrique, c'est-à-dire les primes d'effacement versées aux entreprises lauréates d'appels d'offres incitant **au développement des effacements** de consommation ;

¹ Les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d'achat d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres, ou des contrats de complément de rémunération.

- le soutien à l'injection de bio-méthane, c'est-à-dire la **compensation des charges imputables aux obligations de service public assignées aux fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz¹** ;

- la réalisation **d'études techniques de qualification des sites d'implantation pour des projets de production d'électricité d'origine renouvelable** sur lesquels portent les procédures de mise en concurrence prévue par le code de l'énergie, ou les dépenses relatives à **l'organisation matérielle des consultations du public en lien avec la mise en œuvre de ces procédures, s'agissant notamment du choix des sites d'implantation.**

Le **programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique »**, d'autre part, finance :

- le **remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF entre 2009 et 2015** ;

- les **versements au profit de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** correspondant à des demandes de remboursement partiel au profit des entreprises qui bénéficiaient du plafonnement de l'« ancienne » CSPE² au titre de leurs consommations pour les années 2013, 2014 et 2015 (ces plafonnements donnent en effet lieu à des remboursements jusqu'à trois ans après l'exercice concerné).

Plusieurs taxes sont affectées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » pour lui permettre **d'être à l'équilibre et de financer l'intégralité de ses dépenses.** La liste de ces taxes est déterminée par le I de l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 qui a créé le CAS.

En 2016, première année d'existence du CAS, celui-ci avait été principalement financé par **la contribution au service public de l'électricité (CSPE)** ainsi que par **une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN).**

Alors que le Gouvernement avait d'abord présenté dans le projet de loi de finances pour 2017 **un financement du CAS reposant largement sur ces deux taxes,** complétées par **une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** ainsi que par **une fraction de taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et**

¹ Afin de favoriser l'injection de bio-méthane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, les fournisseurs de gaz naturel doivent conclure des contrats d'achat de bio-méthane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat. Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond, d'une part, à la différence entre le prix d'acquisition du bio-méthane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel et, d'autre part, aux coûts de gestion supplémentaires directement induits pour les fournisseurs de gaz naturel par la mise en œuvre de ce dispositif.

² Ces dispositifs étaient prévus à l'article L. 121-21 du code de l'énergie, avant la réforme opérée par la loi de finances rectificative pour 2015.

les coques (TICC), il a fait adopter en séance par l'Assemblée nationale un amendement qui a **bouleversé les ressources du CAS** en les faisant provenir **en quasi-intégralité de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** et **en supprimant totalement les recettes issues de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)** ainsi que de la **taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)**.

Cette mesure, prise dans la précipitation, visait à **prendre en compte les observations de la Commission européenne** qui considérait que le financement du CAS, dont les dépenses concernent avant tout **le soutien aux énergies renouvelables**, par la contribution au service public de l'électricité (CSPE), revenait à **instaurer une mesure d'effet équivalent à un droit de douane** : alors qu'elle est assujettie à la CSPE, **l'électricité importée ne pouvait bénéficier des aides du CAS** car celles-ci sont réservées aux entreprises situées sur le territoire national.

L'affectation de la CSPE au développement des énergies renouvelables produites sur le territoire national **n'était donc pas conforme aux articles 30 et 110 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**.

L'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 prévoit donc pour 2017 **que le CAS est financé par 9,09 % du produit de la taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) et par 39,75 % du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon les dernières prévisions disponibles, **l'affectation de 9,09 % du rendement de la TICC et de 39,75 % de la TICPE** représentera un montant de recettes cumulées de **6 876,2 millions d'euros pour le CAS « Transition énergétique » en 2017**.

Or, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), chargée d'établir **le montant des charges de service public de l'énergie** qui découlent d'engagements de l'État vis-à-vis des opérateurs du service public de l'électricité, a estimé dans **sa délibération n° 2017-169 du 13 juillet 2017** que les dépenses du CAS « Transition énergétique » représenteraient **6 120,9 millions d'euros, soit 755,3 millions d'euros de moins que le rendement des fractions de taxe qui lui sont affectées**.

En conséquence, le présent article 22 fixe **les montants de TICC et de TICPE nécessaires pour équilibrer le CAS** tout en évitant que ne se constitue un excédent, à savoir **1,2 million d'euros** pour la TICC et **6 119,7 millions d'euros** pour la TICPE.

Recettes du CAS « Transition énergétique » en 2016 et en 2017

	2016 (Exécuté)	2017 (LFI)	2017 (PLFR)
CSPE	4 209 000 000	-	-
TICGN	24 000 000	-	-
TICPE	-	6 982 200 000	6 119 700 000
TICC	-	1 000 000	1 200 000
Total	4 233 000 000	6 983 200 000	6 120 900 000

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

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** proposés par le rapporteur général de sa commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article permet de **faire correspondre exactement les recettes du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » aux charges qu'il devra financer en 2017**, telles qu'elles ont été évaluées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 13 juillet 2017.

Votre rapporteur général y est donc favorable.

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

ARTICLE 3 bis (nouveau)

Modification de plafonds de recettes affectées et prélèvement sur fonds de roulement

Commentaire : le présent article relève le plafond de recettes affectées au centre national pour le développement du sport (CNDS) de 27 millions d'euros et prélève d'un même montant les ressources accumulées de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RECENTRAGE PRÉVU DES MISSIONS DU CENTRE NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT (CNDS)

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) est un établissement public national à caractère administratif.

Il contribue au développement du sport et de la pratique sportive.

L'article R. 411-2 du code du sport définit ses missions, à savoir :

- contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre ;
- favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives ;
- promouvoir la santé par le sport ;
- améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs ;
- renforcer l'encadrement de la pratique sportive.

Le CNDS exerce ces missions par l'attribution de concours financiers, qui prennent la forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement au Comité national olympique et sportif français (CNOSF), aux associations sportives, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, aux organismes assurant le fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives.

Pour financer ces soutiens, le CNDS bénéficie de ressources affectées, soumises aux dispositions de l'article 46 de la loi de finances pour 2012¹.

Dans le cadre de dépenses exceptionnelles, **des ressources exceptionnelles lui ont également été attribuées.** Il s'agit par exemple :

- de la contribution du CNDS aux dépenses de rénovation des stades de football dans le cadre de l'organisation du championnat d'Europe des nations par la France en 2016 ;

- du financement du plan quadriennal de 40 millions d'euros de rattrapage des équipements sportifs en outre-mer.

Le projet de loi de finances pour 2018 procède toutefois à un recentrage des missions du CNDS sur le soutien au sport territorial. Il s'agit de clarifier les relations entre la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du budget général, qui porterait désormais les politiques nationales et internationales en matière de sport, et le CNDS.

Concrètement, cette mesure de périmètre se traduit par un **transfert de 72,8 millions d'euros vers le programme 219 « Sport »**, selon la répartition suivante :

- 8,7 millions d'euros pour les dotations aux organismes nationaux - Comité national olympique et sportif français et Comité paralympique et sportif français ;

- 19,8 millions d'euros au titre des grands événements sportifs internationaux ;

- 44,3 millions d'euros pour les autres conventions nationales - fonds de soutien à la production audiovisuelle, projets innovants -, les emplois sportifs qualifiés nationaux et les équipements nationaux.

Ce transfert s'accompagne de la réduction du plafond de recettes affectées au CNDS².

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Outre la réduction à due concurrence du plafond de recettes affectées au CNDS, l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture a prévu une réduction complémentaire de 63,8 millions d'euros. En première lecture, le Sénat a modifié l'article 19 afin de limiter la réduction du plafond de recettes affectées au CNDS au montant des transferts de dépenses opéré par le projet de loi de finances pour 2018.

B. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ, NOUVEL OPÉRATEUR CENTRAL DE LA POLITIQUE DE LA BIODIVERSITÉ

1. 2017 est le premier exercice budgétaire de l'Agence française pour la biodiversité

La loi relative à la reconquête de la biodiversité a créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB) le 1^{er} janvier 2017, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif. Son objectif est de doter la France d'un **opérateur intégré** pour rénover l'action publique en matière de protection de la biodiversité et de la qualité de l'eau et des milieux marins.

L'AFB est issue de la réunion de quatre organismes engagés dans les politiques de la biodiversité, soit un total de plus de 1 200 agents :

- l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;
- l'agence des aires marines protégées (AAMP) ;
- l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF) ;
- le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (ATEN).

Les **dix parcs nationaux** lui sont également rattachés.

2. Un financement profondément remanié par le projet de loi de finances pour 2018

Le financement de l'AFB était jusqu'à présent assuré par une **contribution financière des agences de l'eau**. À ce titre, l'arrêté du 25 avril 2017 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité a fixé cette contribution à **145 millions d'euros pour 2017 et 150 millions d'euros pour 2018**.

En plus des contributions des agences de l'eau, l'AFB reçoit une **subvention pour charges de service public** du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », à hauteur de **34,5 millions d'euros en 2017**. Elle perçoit également une fraction du produit annuel de la redevance pour pollution diffuse afin de mettre en œuvre le **plan « Ecophyto »**, destiné à diminuer le recours aux produits phytosanitaires. La loi de finances pour 2012¹ a plafonné à **41 millions d'euros par an le versement des agences de l'eau au titre du plan « Ecophyto » entre 2013 et 2018**.

Or, l'article 54 du projet de loi de finances pour 2018 propose une réforme du financement de l'AFB, en prévoyant la mise en place d'une **contribution annuelle des agences de l'eau** au profit de l'Agence, à hauteur

¹ 3^o du III de l'article 124 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

d'un montant compris entre **240 et 260 millions d'euros**¹, dont 61 à 65 millions d'euros seront à reverser aux Parcs nationaux et en contrepartie de la suppression des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs².

Estimant que ces nouvelles modalités de financement mettent injustement à contribution les agences de l'eau et complexifient la lecture du budget total de l'AFB, **le Sénat a supprimé cet article**, à l'initiative du rapporteur spécial de la mission « Écologie, mobilité et développement durables », Jean-François Husson.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et après l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à :

- **relever de 27 millions d'euros le plafond de recettes affectées au centre national pour le développement du sport en 2017**, passant de 159 millions d'euros à 186 millions d'euros ;

- **opérer un prélèvement d'un même montant sur les ressources accumulées de l'Agence française pour la biodiversité.**

Ces deux dispositions s'appliquent au titre de l'exercice 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article traduit, s'agissant du CNDS, les engagements du ministre chargé de l'action et des comptes publics devant l'Assemblée nationale.

Le 21 octobre dernier, Gérald Darmanin indiquait ainsi que le relèvement du plafond de recettes affectées au CNDS pour 2017 est « *à la fois nécessaire et normal. Le CNDS, établissement public qui favorise la pratique du sport, s'est parfois dispersé. Sans doute éprouve-t-il des difficultés à financer un équipement sportif de proximité. [...] Je m'engagerai à ce que, dans le projet de loi de finances rectificative, on puisse rattraper en fin de gestion le problème de paiement évident que connaît le CNDS. Une enveloppe de 20 à 30 millions, selon les chiffres de la fin de gestion, pourra s'ajouter au budget du Centre sans rien changer à l'effort*

¹ Une contribution annuelle des agences de l'eau au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, à hauteur d'un montant compris entre 30 et 37 millions d'euros, est également prévue par cet article.

² Agence française pour la biodiversité, Office national de la chasse et de la faune sauvage et parcs nationaux.

organisé avec Mme la ministre des sports pour changer de modèle et opérer un recentrage, et en garantissant une ouverture de crédits pour les Jeux olympiques »¹.

Cet abondement exceptionnel prend acte de la réalité des soutiens du CNDS, étalés sur plusieurs années².

Quoique recentré sur le soutien du sport dans les territoires à compter de 2018, **le CNDS doit encore honorer les engagements antérieurs.**

De même, le CNDS doit financer les grands évènements sportifs internationaux dont les dossiers ont été instruits avant le 31 décembre 2017. Il s'agit en particulier de la Ryder Cup 2018, du championnat d'Europe féminin de handball 2018, du championnat d'Europe d'haltérophilie handisport et des jeux européens INAS 2018, pour un montant cumulé de 3,1 millions d'euros.

Afin de ne pas obérer sa capacité à assurer ses missions, il importe donc que le CNDS dispose des ressources nécessaires.

Dans ces conditions, votre rapporteur général formule deux observations :

- l'abondement des ressources du CNDS à hauteur de 27 millions d'euros, conjugué au fonds de roulement estimé à 49 millions d'euros, permet d'honorer les restes à payer constatés à la fin 2017 ;

- **cette modification exceptionnelle ne résout pas le financement des restes à payer qui se matérialiseront en 2019 et 2020**, estimés à plusieurs dizaines de millions d'euros par le CNDS.

Toutefois, il est particulièrement **regrettable** que cet abondement se réalise **au détriment du budget de l'Agence française pour la biodiversité.**

Alors même que ses missions recouvrent un champ plus large que celui des opérateurs auxquels elle succède, l'AFB a été dotée d'un **budget initial en 2017 consolidant les budgets des quatre opérateurs fusionnés.**

Or, le prélèvement sur le fonds de roulement de l'AFB atteindrait près de 30 % de ce dernier (le niveau des ressources accumulées par l'AFB devrait s'établir à 97 millions d'euros en fin d'année 2017). Le Gouvernement se contente d'affirmer que ce prélèvement ne porterait « *nullement atteinte aux capacités de l'AFB à assurer ses missions de service public* »³.

En outre, ce prélèvement intervient pour l'année 2017 avant une réforme du financement de l'AFB proposée à l'article 54 du projet de loi de finances pour 2018 qui n'emporterait **pas de moyens financiers supplémentaires pour l'AFB.**

¹ Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la troisième séance du samedi 21 octobre 2017.

² Un projet d'équipement soutenu prend entre six et onze ans pour être mené à son terme.

³ Exposé sommaire de l'amendement portant article additionnel.

La mise en place d'une contribution annuelle des agences de l'eau au financement de l'AFB (et de l'ONCFS) pour 2018, en contrepartie de la suppression de l'ensemble des crédits budgétaires qui y concouraient sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », à hauteur de 136,2 millions d'euros, traduit un **désengagement de l'État du financement de la biodiversité** et conduit à un **transfert injustifié de ce financement aux agences de l'eau**.

Enfin, à ce transfert rompant avec le principe de la redevance selon lequel « l'eau paye l'eau » s'ajoute une **mise à contribution des agences de l'eau** par le biais d'un nouveau prélèvement sur leur fond de roulement.

Après avoir mis à contribution les agences de l'eau, par le biais d'un prélèvement sur le fond de roulement des agences de l'eau de 175 millions d'euros par an entre 2015 et 2017, reconduit à hauteur de 200 millions d'euros pour 2018, le Gouvernement entend désormais grever la trésorerie de l'AFB, dans un contexte de faible visibilité financière de l'opérateur.

Votre rapporteur général propose donc, par son amendement n° 80, la suppression du prélèvement sur le fonds de roulement de l'AFB pour 2017.

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

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

ARTICLE 4

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

Commentaire : le présent article traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2017, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le déficit budgétaire de l'État s'établirait, pour 2017, à 74,1 milliards d'euros, soit une amélioration de 2,8 milliards d'euros par rapport au niveau fixé par la première loi de finances rectificative pour 2017 qui s'établissait à 76,9 milliards d'euros et une dégradation de 4,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Le tableau de financement de l'État est ajusté sur plusieurs points par rapport à celui présenté dans l'article d'équilibre de la première loi de finances rectificative pour 2018.

D'une part, **le besoin de financement est revu à la baisse de 2,8 milliards d'euros**, ce qui résulte exclusivement de la diminution du déficit budgétaire. Il s'établirait donc à 189,3 milliards d'euros, soit une hausse de 3,9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Évolution du besoin de financement de l'État en 2017

(en milliards d'euros)

	LFI	PLFR 1	PLFR 2	PLFR 2/ LFI	PLFR 2/ PLFR 1
Besoin de financement					
Amortissement de la dette à moyen et long termes	115,2	115,2	115,2	0	0
<i>Dont amortissement nominal de la dette à moyen et long termes</i>	112,8	112,8	112,8	0	0
<i>Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	2,4	2,4	2,4	0	0
Amortissement des autres dettes	0	0	0	0	0
Déficit à financer	69,3	76,9	74,1	4,8	-2,8
Autres besoins de trésorerie	0,9	0	0	-0,9	0
Total du besoin de financement	185,4	192,1	189,3	3,9	-2,8

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

D'autre part, la répartition des ressources de financement est modifiée de façon significative : la hausse des titres d'État à court terme prévue dans le premier projet de loi de finances rectificative est totalement annulée et l'encours de BTF est revu à la baisse de 5,3 milliards d'euros par rapport à la prévision présentée au Parlement il y a quelques semaines.

Évolution des ressources de financement de l'État en 2017

(en milliards d'euros)

Ressources de financement	LFI	PLFR 1	PLFR 2	PLFR 2/ LFI	PLFR 2/ PLFR 1
Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats	185	185	185	0	0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0	0	0	0	0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	0	4,2	-1,1	-1,1	-5,3
Variation des dépôts des correspondants	-5,1	-4,6	-4,6	0,5	0
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	1	1	1	0	0
Autres ressources de trésorerie	4,5	6,5	9	4,5	2,5
Total des ressources de financement	185,4	192,1	189,3	3,9	-2,8

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

Le surcroît du besoin de financement par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 est couvert par la hausse des autres ressources de trésorerie (+ 4,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale et

+ 2,5 milliards d'euros par comparaison au premier projet de loi de finances rectificative), qui correspondent dans le cas d'espèce aux **primes nettes des décotes à l'émission**.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, l'Assemblée nationale a adopté à l'initiative du Gouvernement l'amendement n° 575 visant à traduire, au sein de l'article d'équilibre, l'incidence des votes de nos collègues députés sur la première partie du présent projet de loi.

Au total, **le solde budgétaire est très légèrement dégradé de 39 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances rectificative initiale**.

En effet, les recettes fiscales nettes sont minorées de 366 millions d'euros - principalement en raison de l'augmentation de 339 millions d'euros de la part de TICPE affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (Afitf) afin d'assurer le remboursement de la dette de la société Ecomouv'. Les recettes non fiscales sont majorées de 327 millions d'euros : ce rehaussement provient principalement d'une recette supplémentaire liée à la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public entre une filiale de la banque HSBC et le Parquet national financier (+ 300 millions d'euros).

Doivent également être signalés deux mouvements dont l'impact cumulé sur le solde de l'État est nul : un relèvement, pour le seul exercice 2017, du plafond du prélèvement sur les jeux affecté au Centre national pour le développement du sport (CNDS) à hauteur de 27 millions d'euros et un prélèvement sur les ressources accumulées de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) d'un même montant.

Enfin, le tableau de financement de l'État est modifié afin de revoir à la hausse de 500 millions d'euros les ressources de trésorerie issues des primes à l'émission et de 2 milliards d'euros les ressources liées aux dépôts des correspondants. La variation de l'encours de titres de court terme est diminuée d'un même montant, soit - 2,5 milliards d'euros au total.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les modifications de l'équilibre budgétaire de l'État prévues par le présent projet de loi de finances rectificative font l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Concernant plus précisément le tableau de financement de l'État, l'annulation de la hausse des titres d'État à court terme prévue dans le premier projet de loi de finances rectificative et son remplacement par un financement sur les primes et décotes à l'émission ne sont pas anodins.

Votre rapporteur général s'était d'ailleurs étonné de l'augmentation de l'encours de titres de court terme (bons du Trésor à taux fixe ou BTF, dont la maturité est inférieure à un an) prévue par le premier projet de loi de finances rectificative au regard du contexte de taux peu favorable à un tel arbitrage.

Quelques semaines après la présentation du premier projet de loi de finances rectificative, le Gouvernement revoit significativement sa copie et estime subitement qu'il n'a pas besoin de recourir aux BTF et peut financer le surcroît de déficit par rapport à la loi de finances initiale grâce aux primes perçues à l'émission et aux ressources de trésorerie issues des dépôts des correspondants.

On peut donc estimer que **le Gouvernement savait déjà, il y a quelques semaines, que le déficit à financer serait inférieur à celui qui était affiché dans le premier projet de loi de finances rectificative** et que l'augmentation de l'encours de BTF n'était prévue qu'en raison de la facilité d'un ajustement de cette ligne du tableau de financement.

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

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

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017.-
CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 5

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

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

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

Dans sa rédaction initiale, le I du présent article ouvre 3 695 737 615 euros en autorisations d'engagement (AE) et 3 538 714 554 euros en crédits de paiement (CP) ; le II annule 145 150 269 euros en autorisations d'engagement (AE) et 135 270 962 euros en crédits de paiement (CP).

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié, à l'initiative du Gouvernement, le montant des ouvertures et des annulations de crédits sur deux missions¹ : « Recherche et enseignement supérieur » d'une part, « Écologie, développement et mobilité durables » d'autre part, dans le cadre d'un redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir.

Alors que le projet de loi de finances rectificative initial prévoyait un redéploiement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) vers l'Agence nationale de la recherche (ANR) à hauteur de

¹ Amendements n° 550 et 551.

75 millions d'euros, celui-ci est ramené à 50,2 millions d'euros. Il s'agit, d'après le Gouvernement, de préserver des moyens sur l'action « Véhicules et transporteurs du futur » en vue de la conclusion des assises de la mobilité. Le soutien aux projets « Microcarb »¹ et « Polar Pod »² est donc diminué d'autant.

Ainsi, le montant des ouvertures de crédits sur le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » de la mission « Recherche » est abaissé de 24,2 millions d'euros et, de façon symétrique, les annulations sur le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie » sont également minorées de 24,2 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les mouvements d'ouvertures et d'annulations de crédits dans le cadre du schéma de fin de gestion font l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

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

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

¹ L'objectif de MicroCarb est de cartographier, à l'échelle planétaire, les sources et puits du principal gaz à effet de serre : le CO₂. Cette mission, en cours de développement, prévoit le lancement d'un micro-satellite en 2020.

² Le « Polar Pod » serait une plateforme océanographique habitée spécialement conçue pour dériver autour de l'Antarctique dans les « cinquantièmes hurlants ».

ARTICLE 6

Budgets annexes : annulations de crédits

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

I. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Dans sa rédaction initiale, le présent article ouvre 10 000 000 euros en AE et en CP au titre des budgets annexes. Ces annulations correspondent selon le Gouvernement à une « *prévision plus favorable qu'en loi de finances initiale des dépenses de personnel portées par le budget annexe pour le contrôle et l'exploitation aérien* ».

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

*ARTICLE 7***Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits**

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

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

Dans sa rédaction initiale, le présent article ouvre 2,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) au profit des comptes d'affectation spéciale. Il prévoit aussi, sur les comptes d'affectation spéciale, l'annulation de 907 millions d'euros en AE et en CP.

Les comptes de concours financiers connaissent également des ouvertures à hauteur de 269 millions d'euros en AE, et des annulations de 152,8 millions d'euros en AE et en CP.

Au total, le solde net des ouvertures sur les comptes spéciaux est d'environ 2,2 milliards d'euros en AE et 2,3 milliards d'euros en CP.

Les ouvertures correspondent pour l'essentiel au compte spécial « Participations financières de l'État » : les recettes du compte ont excédé de 2,7 milliards d'euros la prévision initiale. Le surcroît de recettes perçues s'accompagne d'ouvertures de crédits de même ampleur concentrées sur le programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » « *en prévision de la réalisation de nouvelles opérations patrimoniales* ». Ces crédits devraient permettre de financer une partie du fonds pour l'innovation dont la création a été annoncée par le Président de la République.

En outre, 100 millions d'euros sont ouverts sur le programme 731 « Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État » pour contribuer au désendettement des fonds du Commissariat à l'énergie atomique dédiés au démantèlement.

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les éléments transmis par le Gouvernement, la révision à la hausse des recettes de 2,7 milliards d'euros sur le compte spécial « Participations financières de l'État » par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 est liée à la perception de :

- 1,5 milliard d'euros de recettes supplémentaires le 24 juillet, en provenance du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » dans le cadre de la refondation de la filière nucléaire et, notamment, de l'augmentation de capital d'Areva Newco ;

- 1,2 milliard d'euros de recettes supplémentaires le 2 novembre, à la suite de la cession de titres Renault, représentant 4,7 % du capital de la société.

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

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

TITRE II

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017

PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 8

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

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

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances¹, « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoit de rehausser le plafond des autorisations d'emplois de l'État de 306 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) « *afin de prendre en compte la consommation d'emplois générée par le recours à des moyens humains exceptionnels pour assurer le paiement et l'instruction des aides de la PAC* » (à hauteur de 306 ETPT). En outre, une **augmentation supplémentaire de 52 ETPT** doit être prise en compte au titre de la gestion de la crise liée à l'influenza aviaire.

Le présent article augmente donc de 358 ETPT le plafond d'emplois du budget général, du ministère « Agriculture, agroalimentaire et forêt » et de l'État.

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

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault et de plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a adopté, sur avis défavorable de la commission des finances et avis de sagesse du Gouvernement, l'amendement n° 427 tendant à prévoir la remise d'un rapport « *détaillant département par département le détail du paiement de la politique agricole commune, pour les millésimes 2015, 2016 et 2017* » afin, selon les auteurs de l'amendement, de réaliser un bilan du nouveau système et d'en tirer les enseignements.

Ce rapport devrait être remis « *dans les six mois à compter de l'adoption* » du présent projet de loi de finances rectificative.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

TITRE II BIS **RATIFICATION D'UN DÉCRET D'AVANCE**

(Division et intitulé nouveaux)

ARTICLE 8 bis (nouveau)

Ratification d'un décret portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

Commentaire : le présent article prévoit la ratification du décret d'avance publié en novembre 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

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

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

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

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

D'une part, les ouvertures ne peuvent excéder 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Elles doivent être gagées par des annulations de crédits, qui ne peuvent être supérieures à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours (ou par la constatation de recettes supplémentaires).

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

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose que la ratification des modifications de crédits opérées par décret d'avance « *est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* », le présent article vise à ratifier les ouvertures et annulations opérées par le décret publié au moment du dépôt du projet de loi de finances rectificative, soit le décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au total, les crédits ouverts par décret d'avance en 2017 s'élèveront à 3,66 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,88 milliards d'euros en crédits de paiement, soit un montant inégalé en crédits de paiement depuis 2006 et plus de deux fois supérieur à la moyenne des années 2006 à 2014.

L'ampleur des réallocations de crédits s'explique pour une large partie par les biais de construction de la loi de finances initiale pour 2017, qu'avait relevés la commission des finances du Sénat lors de ses travaux relatifs au projet de loi de finances et qui ont été confirmés par la Cour des comptes à l'occasion de l'audit des finances publiques réalisé à la demande du Premier ministre.

La commission des finances a émis un avis favorable au projet de décret que le présent article vise à ratifier, considérant que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 étaient réunies et que l'absence d'imprévisibilité de la majeure partie des dépenses au regard de leur sur-exécution chronique ne pouvait constituer, par elle-même, un motif de refus d'ouverture des crédits par voie de décret d'avance en raison du changement de Gouvernement intervenu entre l'adoption de la loi de finances initiale pour 2017 et la transmission du projet de décret d'avance.

Votre rapporteur général vous propose donc d'adopter cet article visant à ratifier un décret d'avance sur lequel la commission avait émis un avis favorable.

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

TITRE III DISPOSITIONS PERMANENTES

I. MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

ARTICLE 9

(Art. 204 C, 204 D, 204 F, 204 G, 204 H, 302 decies (nouveau), 1729 G et 1759-0 A du code général des impôts, art. L. 136-6-1 du code de la sécurité sociale et art. 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017)

Aménagement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article prévoit divers aménagements de la réforme du prélèvement à la source, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Il propose notamment d'exclure de la retenue à la source les revenus des gérants et associés relevant de l'article 62 du code général des impôts, d'alléger les sanctions applicables aux contribuables et aux tiers collecteurs, d'adapter les modalités de mise en œuvre du taux par défaut, de modifier les règles de déduction des charges foncières pour les propriétaires de monuments historiques et de créer une phase de préfiguration du prélèvement à la source au dernier trimestre de l'année 2018.

I. LE DROIT EXISTANT

La mise en place du prélèvement à la source a été annoncée en 2015 : l'article 76 de la **loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 du 29 décembre 2015** prévoyait la présentation par le Gouvernement au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre 2016, des modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à compter de 2018, en précisant « *les types de revenus concernés, le traitement des dépenses fiscales correspondant à l'année d'imposition annulée en cas d'année blanche et le coût de la réforme pour l'État, les tiers payeurs et le cas échéant, les contribuables* ».

L'article 60 de la **loi n° 2016-1917 de finances pour 2017 du 29 décembre 2016** a introduit dans le code général des impôts une section VIII intitulée « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu » fixant les nouvelles modalités de paiement de l'impôt sur le revenu au 1^{er} janvier 2018.

En application de l'article 10 de la **loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017** d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017 a procédé au décalage d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source.

A. LA RÉFORME DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE INTRODUITE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2017

Votre rapporteur général a analysé de manière approfondie la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dans son rapport d'information déposé le 2 novembre 2016, intitulé « *Le prélèvement à la source : un choc de complexité* »¹. Aussi renvoie-t-il à ses travaux antérieurs pour une présentation détaillée de la réforme. Les développements ci-après se concentrent sur les grands principes du prélèvement à la source et sur les mesures **faisant l'objet d'une modification** dans le présent projet de loi de finances rectificative.

1. La retenue à la source par les tiers collecteurs

Selon l'article 204 B du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2017, « *les revenus imposés à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères à titre gratuit* » sont soumis à **une retenue à la source effectuée par le débiteur lors du paiement de ces revenus**. L'assiette est constituée du montant net imposable à l'impôt sur le revenu des sommes versées et avantages accordés, avant l'abattement pour frais réels et l'abattement forfaitaire de 10 % (article 204 F du même code).

L'article 60 de la loi de finances pour 2017 a introduit la définition de deux taux : le **taux de droit commun** et le **taux « neutre »** ou « **par défaut** ».

Le taux de droit commun, prévu par l'article 204 H du code général des impôts est calculé par l'administration fiscale, pour chaque foyer. Comme indiqué dans le rapport d'information précité, le taux de droit commun du prélèvement à la source est obtenu, de manière simplifiée, de la façon suivante :

¹ Rapport d'information n° 98 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, déposé le 2 novembre 2016.

$$\text{Taux de droit commun} = \frac{\text{montants nets imposables des revenus concernés par le prélèvement à la source, les déficits étant retenus pour une valeur nulle}}{\text{revenu net imposable au barème progressif de l'impôt sur le revenu, hors déficits, charges et abattements déductibles du revenu global}} \times \frac{\text{impôt sur le revenu de référence (1)}}{\text{revenus concernés par le prélèvement à la source (2)}}$$

Le calcul du taux de prélèvement de droit commun tient ainsi compte :

- des **revenus de l'année $n-2$** , pour le taux de prélèvement applicable entre les **mois de janvier et d'août de l'année n** ;

- et des **revenus de l'année $n-1$** pour le **taux de prélèvement applicable entre les mois de septembre et de décembre de l'année n** , permettant un « rafraîchissement » de ce taux, pour reprendre les termes du précédent Gouvernement.

Pour les contribuables non-imposés, dont l'impôt sur le revenu mis en recouvrement au titre des revenus des deux dernières années d'imposition connues est nul et, de manière cumulative, dont le montant des revenus de la dernière année d'imposition connue est inférieur à 25 000 euros par part de quotient familial, le taux de retenue à la source sera nul.

Le **taux « neutre »** ou « **par défaut** » est défini à l'article 204 H du code général des impôts dans sa rédaction issue de l'article 60 de la loi n° 2016-1917 de finances pour 2017. Il est appliqué au contribuable pour lequel **l'administration n'a pas transmis de taux de droit commun**. C'est notamment le cas des contribuables qui ne disposeraient pas d'un taux d'imposition en année $n-2$, comme par exemple les étudiants jusque-là rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Ce taux d'imposition par défaut est alors calculé sur la base d'un **taux proportionnel**, déterminé en fonction du montant des revenus. À titre d'exemple, le taux applicable pour les revenus mensuels compris entre 1 362 euros et 1 493 euros est de 4 %.

En outre, tout contribuable faisant l'objet d'une retenue à la source, pourra demander à se voir appliquer un taux neutre, calculé de la même manière que le taux par défaut. Il s'agit de donner la possibilité au contribuable « *d'occulter sa situation fiscale au tiers collecteur* », notamment à son employeur. Toutefois, il lui appartiendra alors, si le montant de la retenue obtenu en application du taux neutre est inférieur à celui qu'il aurait dû payer en application du taux de droit commun, de s'acquitter auprès de l'administration fiscale d'un complément de retenue, qu'il aura calculé lui-même.

2. Le crédit d'impôt « modernisation du recouvrement »

Durant l'année de transition, le II A de l'article 60 de la loi de finances pour 2017 prévoit la mise en place **d'un crédit d'impôt destiné à éviter une double contribution aux charges publiques en 2019**, au titre des revenus de 2018. Le crédit d'impôt « modernisation du recouvrement » (CIMR) est égal à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2018 multiplié par le rapport entre les montants nets des revenus non exceptionnels et le revenu net imposable au barème progressif de l'impôt sur le revenu, hors déficit, charges et abattement déductibles du revenu global.

Afin **d'éviter tout comportement d'optimisation fiscale lors de l'année dite « blanche » de 2018, les revenus exceptionnels** ne seront pas pris en compte dans le calcul de ce crédit d'impôt. Selon le 1° du C du II de l'article 60 de la loi de finances pour 2017, sont ainsi notamment exclus du CIMR :

- certaines indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail ;

- les indemnités versées à l'occasion de la cessation des fonctions des mandataires sociaux et dirigeants et les indemnités versées ou les avantages accordés en raison de la prise de fonction de mandataire social ;

- les indemnités de clientèle, de cessation d'activité et celles perçues en contrepartie de la cession de la valeur de la clientèle ;

- les indemnités, allocations et primes versées en vue de dédommager leurs bénéficiaires d'un changement de résidence ou de lieu de travail ;

- les prestations de retraite servies sous forme de capital ;

- les aides et allocations capitalisées servies en cas de conversion ou de réinsertion ou pour la reprise d'une activité professionnelle ;

- les sommes issues de la monétisation de droits inscrits sur un compte épargne-temps, pour celles correspondant à des droits excédant une durée de dix jours ;

- les primes de signature et les indemnités liées aux transferts des sportifs professionnels ;

- les revenus qui correspondent par leur date normale d'échéance à une ou plusieurs années antérieures ou postérieures ;

- et enfin, *« tout autre revenu qui, par sa nature, n'est pas susceptible d'être recueilli annuellement »*. Par conséquent, la liste des revenus exceptionnels figurant dans la loi n'est pas exhaustive.

La commission des finances s'était interrogée sur le statut des primes d'entreprises versées de manière répétée *« selon des critères fixes -, qui ne figurent donc ni dans la loi, ni dans le contrat de travail, ni dans un accord*

collectif ». **Tout employeur peut interroger l'administration sur le traitement applicable** à des éléments de rémunération versés. L'administration dispose d'un délai de **trois mois** pour répondre à toute demande précise, écrite, complète, par un redevable de bonne foi. **L'absence de réponse vaut acceptation tacite**. Le décret n° 2017-802 du 5 mai 2017 relatif aux prises de position formelles de l'administration sur l'éligibilité d'éléments de rémunération du CIMR précise les modalités d'application de cette disposition. Interrogée par votre rapporteur général, la direction générale des finances publiques a indiqué qu'elle n'avait recensé à ce jour qu'une seule demande de prise de position émanant d'une entreprise.

Le L du II de l'article 60 de la loi de finances pour 2017 prévoit également une extension du droit de reprise de l'administration fiscale à quatre ans concernant l'année de transition du prélèvement à la source. Ainsi, en cas de question de l'administration dans les quatre ans suivant l'application de ce crédit d'impôt, le contribuable disposera **d'un délai de deux mois** pour répondre à **toute demande de justification** sur le caractère non exceptionnel du revenu intégré dans le calcul du CIMR. Ce délai est celui utilisé pour les demandes d'éclaircissements ou de justifications (article L 16 A du code de procédures fiscales).

3. Les modalités de collecte de la retenue à la source

L'article 1671 du code général de l'impôt, dans sa rédaction issue de la loi n°2016-1917 de finances pour 2017, prévoit que la **retenue à la source est effectuée par le débiteur, lors du paiement des salaires, pensions, rentes viagères à titre gratuit**. Il s'agit ainsi des entreprises, de l'État employeur, et plus généralement de tout employeur public (hôpitaux, établissements publics, collectivités territoriales), mais aussi des caisses de retraite, et des tiers verseurs de revenu de remplacement (mutuelles, compagnies d'assurance, CNAM-TS).

Ces tiers collecteurs appliquent le taux calculé par l'administration fiscale au revenu versé. Les sommes prélevées **mensuellement** doivent être reversées au comptable public avec la même régularité, à l'exception des employeurs dont l'effectif est de moins de onze salariés, pour lesquels le versement peut être **trimestriel**.

En cas de défaut de déclaration ou de versement de la retenue à la source, des sanctions fiscales et pénales sont prévues aux articles 1759-0 A et 1771 du code général des impôts (cf. *infra*). Des sanctions pénales sont également applicables en cas de violation du secret des données fiscales transmises par l'administration (article L. 1753 *bis* C du même code).

Le décret n° 2017-866 du 9 mai 2017 relatif aux modalités d'application de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu définit les informations déclarées et réceptionnées chaque mois par le tiers collecteur, dans la déclaration sociale nominative (DSN) ou dans la déclaration dite

« PASRAU », créée pour les employeurs situés en-dehors du champ de la DSN, en particulier les employeurs publics. Il s'agit notamment des informations relatives à « l'identification des bénéficiaires des revenus, à leurs rémunérations, aux taux et aux montants de PAS appliqués ».

4. Le paiement de l'impôt par acomptes contemporains

En application de l'article 204 C du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi n°2016-1917 de finances pour 2017, certains revenus ne pouvant faire l'objet d'une retenue à la source donnent lieu à un **paiement par acompte** des sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu. Il en va ainsi pour :

- les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ;
- les bénéfices agricoles (BA) ;
- les bénéfices non commerciaux (BNC) et les revenus fonciers ;
- les rentes viagères à titre onéreux ;
- les pensions alimentaires ;

- lorsqu'ils sont versés par un débiteur établi hors de France, les revenus de source étrangère imposables en France suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères.

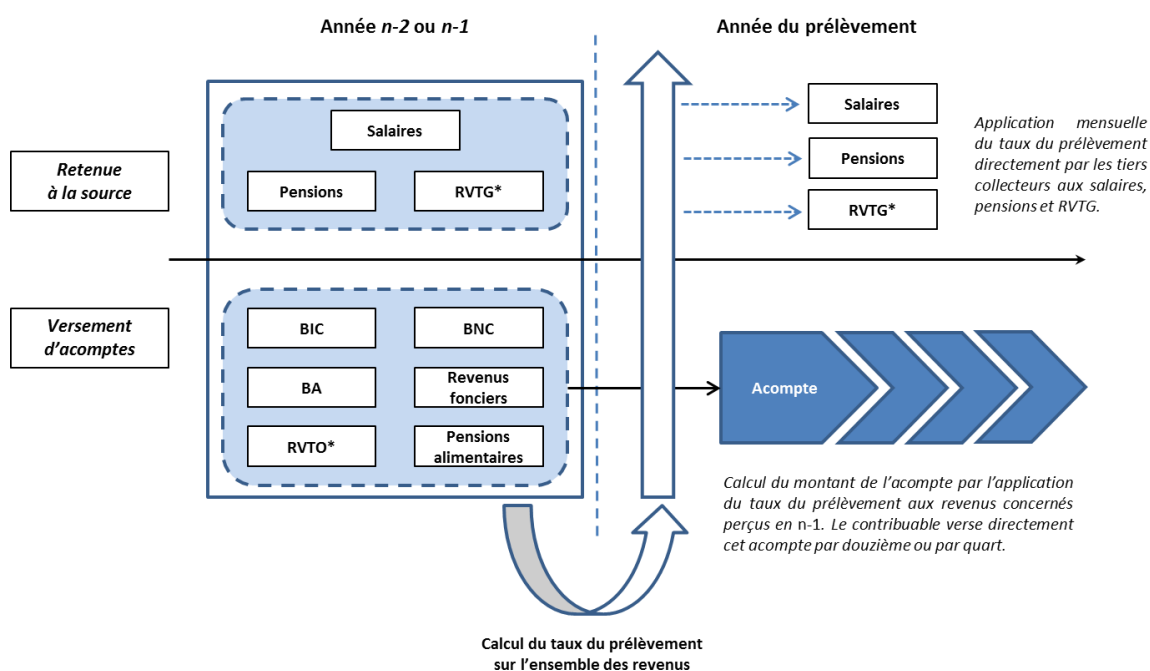
L'article 204 G précise les modalités de calcul de l'assiette - pour chaque membre du foyer -, qui varient en fonction de chaque catégorie de bénéficiaires. Aux termes de l'article 1663 C du code général des impôts, l'acompte est calculé par l'administration et est **prélevé mensuellement** - le 12 de chaque mois - ou bien sur option du contribuable chaque trimestre - le 15 février, le 15 mai, le 15 août et le 15 novembre.

En cas de non versement de l'acompte, et à défaut de paiement dans les trente jours suivant la notification de la lettre de relance, le comptable de l'administration fiscale peut adresser une **mise en demeure de payer au contribuable** (article L. 257 du livre des procédures fiscales), et le cas échéant procéder à **un recouvrement forcé** de la créance fiscale (article L. 258 A du même code).

Le schéma ci-après, présenté dans le rapport d'information précité, illustre les **modalités de détermination et de versement du prélèvement à la source acquitté par le contribuable, selon les catégories de revenus qu'il détient**.

Enfin, le décret n° 2017-697 du 2 mai 2017 précise les modalités de présentation des réclamations relatives au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ainsi que les modalités de recouvrement forcé de l'acompte prévu au titre du prélèvement à la source.

Modalités de détermination et de versement du prélèvement à la source acquitté par un contribuable



Source : commission des finances du Sénat

B. LE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME AU 1^{ER} JANVIER 2019

Initialement prévue au 1^{er} janvier 2018, l'entrée en vigueur du prélèvement à la source introduit par l'article 60 de la loi de finances pour 2017 a fait l'objet d'un **décalage d'un an, au 1^{er} janvier 2019**.

Autorisé par l'article 10 de la loi du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, ce report d'entrée en vigueur a été effectué par **l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017**.

Le Gouvernement avait alors justifié cette mesure par la **nécessité de poursuivre les travaux préparatoires** et de « *mieux accompagner les collecteurs et les contribuables, de développer la communication et l'information de tous les publics et, le cas échéant, de poursuivre les tests techniques dans les meilleures conditions* »¹. Il avait également indiqué qu'un audit serait réalisé par l'inspection générale des finances (IGF) « *afin d'examiner la robustesse technique et opérationnelle du dispositif et la réalité de la charge induite pour les collecteurs, en particulier les entreprises* »².

¹ Exposé des motifs du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

² Ibid.

En application du II de l'article 10 de la loi d'habilitation précitée, le Gouvernement a remis au Parlement en octobre 2017 le **rapport d'audit** prévu ainsi qu'un rapport présentant le **bilan de la phase pilote** du prélèvement à la source menée du 3 juillet au 15 septembre 2017.

À la demande du Sénat, le Gouvernement a également remis un **rapport analysant les options alternatives** au prélèvement à la source tel que voté en 2016.

C. LE RAPPORT D'AUDIT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Par lettre de mission du 12 juin 2017, le ministre de l'Action et des Comptes publics, Gérard Darmanin, a confié à l'inspection générale des finances (IGF) une mission d'audit visant à évaluer **les charges induites par la réforme du prélèvement à la source et s'assurer de sa robustesse**. Cette dernière a remis son rapport en septembre 2017. Celui-ci fait le point sur un certain nombre de questions posées par cette réforme – nombre d'entre eux trouvant d'ailleurs un écho dans les travaux préalables de la commission des finances – et formule quinze propositions pour faciliter la mise en œuvre de cette dernière et améliorer son acceptabilité.

Les quinze propositions du rapport d'audit de l'IGF

Proposition n° 1 : donner la possibilité aux collecteurs de pouvoir appliquer le **taux personnalisé de chaque contribuable dès le premier versement** de revenu grâce au développement d'un module d'appel de taux réactif.

Proposition n° 2 : faciliter l'utilisation des **dispositifs à destination des contribuables**, tant en matière de modulation que d'acompte complémentaire (en cas de taux neutre choisi) - allègement des sanctions, accompagnement...

Proposition n° 3 : étudier, indépendamment de la réforme du PAS, les moyens de **rendre l'accompagnement financier du crédit d'impôt services à la personne le plus contemporain possible**, tout en maîtrisant les enjeux budgétaires et économiques associés.

Proposition n° 4 : **appliquer la grille de taux mensuelle sur les salaires**, indépendamment de la période de travail. Pour les revenus de remplacement, conserver la possibilité d'appliquer une grille proratisée en fonction de la période de versement (infra comme supra-mensuelle).

Proposition n° 5 : permettre la restitution plus rapide par l'administration fiscale, aux **patients souffrant d'affections de longue durée (ALD)**, du montant de PAS prélevé par leur employeur sur les indemnités journalières maladie subrogées.

Proposition n° 6 : mettre en cohérence le **PAS des gérants de l'article 62 du code général des impôts (CGI)** avec leur traitement social en tant que non-salariés (PAS sous forme d'**acomptes contemporains**, comme pour les travailleurs indépendants).

Proposition n° 7 : intégrer le PAS dans les projets de modernisation informatique du centre CESU, en vue d'une application aux **salariés de particuliers-employeurs** via une « plateforme tout en un » (à l'image de ce qui est prévu pour PAJEMPLOI). Encourager la dématérialisation progressive du dispositif de chèque emploi service universel (CESU).

Proposition n° 8 : promouvoir le titre emploi service entreprise (TESE) auprès des **entreprises hors DSN** éligibles.

Proposition n° 9 : **alléger les sanctions** sur les petites entreprises et **consacrer un « droit à l'erreur »** en matière de retenue à la source.

Proposition n° 10 : renforcer le dispositif d'**accompagnement des employeurs** dans la préparation et le déploiement de la réforme (courrier postal d'information, kit de démarrage dématérialisé, réunions à l'initiative des DDFiP, supports de communication...).

Proposition n° 11 : organiser tout au long de l'année 2018 une **campagne large d'information et de communication auprès des contribuables**, et s'assurer de la capacité de l'administration fiscale à répondre à leurs interrogations.

Proposition n° 12 : prolonger et élargir les **pilotes informatiques** en 2018. Organiser une entrée cadencée dans la déclaration PASRAU pour les collecteurs concernés.

Proposition n° 13 : mettre en place une **préfiguration « à blanc » du PAS à l'automne 2018**, afin d'utiliser le bulletin de paie de chaque salarié comme vecteur d'information sur la réforme.

Proposition n° 14 : créer une « charte des éditeurs du PAS » pour valoriser le rôle et les bonnes pratiques des **éditeurs de logiciels**.

Proposition n° 15 : clarifier **l'articulation de la déclaration PASRAU avec le projet de DSN pour la fonction publique**, afin de ne pas mettre en risque le déploiement du PAS au 1er janvier 2019.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose diverses modifications du prélèvement à la source et du mécanisme de transition introduits par l'article 60 de la loi de finances pour 2017, s'inspirant en large partie des recommandations formulées par la mission d'audit de l'IGF.

Sur les quinze propositions de la mission d'audit, cinq trouvent une traduction législative, au moins partielle, dans le présent article. Quatre mesures non réglementaires et une mesure réglementaire devront être mises en œuvre dans le courant de l'année 2018.

A. L'APPLICATION DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE SOUS FORME D'ACOMPTES POUR LES GÉRANTS ET ASSOCIÉS RELEVANT DE L'ARTICLE 62 DU CGI

Les **gérants majoritaires et associés de certaines sociétés ont actuellement un statut hybride**. Sur le plan social, ils ont la qualité de non-salariés. Toutefois, en application de l'article 62 du code général des impôts, ils peuvent être fiscalement assimilés à des salariés, alors même qu'ils ne disposent ni d'employeur, ni de bulletin de paie. C'est la raison pour laquelle l'IGF recommande de traiter leur prélèvement à la source comme celui des autres travailleurs indépendants, à savoir par un acompte contemporain, calculé sur la base des revenus déclarés les années passées, et non une retenue à la source.

Le **A du I** du présent article modifie en conséquence l'article 204 C du code général des impôts, afin d'**inclure les revenus des gérants et associés de société, à la liste de ceux faisant l'objet d'un paiement de l'impôt par acompte** (alinéa 5).

Pour une raison similaire, il est proposé que les revenus tirés de l'apport d'un **concours scientifique par un fonctionnaire à une entreprise, les commissions perçues par les agents généraux d'assurance et leurs sous-agents** ainsi que les **droits d'auteurs** déclarés par un tiers¹ fassent également l'objet d'un paiement de l'impôt sur le revenu par acompte. Dès lors, l'alinéa 2 exclut ces revenus du champ de la retenue à la source par le débiteur.

B. L'ALLÈGEMENT DES SANCTIONS APPLICABLES AUX CONTRIBUABLES ET TIERS COLLECTEURS

1. Le maintien de sanctions uniquement en cas de modulation à la baisse excessive par le contribuable

L'article 1729 G du code général des impôts prévoit :

- d'une part qu'une pénalité s'applique lorsque **le contribuable ne remplit pas les critères l'autorisant à moduler le montant du prélèvement à la source** - c'est-à-dire si le montant du prélèvement modulé est inférieur de moins de 10 % ou de moins de 200 euros au montant du prélèvement qui aurait été effectué en l'absence de modulation. **Dans ce cas, une majoration de 10 %** s'applique, l'assiette de la pénalité étant égale à la différence entre le montant qui aurait dû être prélevé et le prélèvement effectué. Une sanction supplémentaire est prévue, lorsque l'écart entre le montant prélevé et celui qui aurait dû l'être dépasse les 30 % ;

¹ Mentionné respectivement aux A bis, 1 ter et 1 quater de l'article 93 du code général des impôts.

- d'autre part, que le contribuable peut être sanctionné si, bien qu'il ait le droit de moduler à la baisse son prélèvement, il **s'est trompé dans l'estimation** de ses revenus, entraînant une modulation inférieure de plus de 10% au montant qui aurait dû effectivement être prélevé. La pénalité est calculée de la même manière que précédemment.

L'an passé, votre rapporteur général avait souligné le caractère dissuasif de ces sanctions pour le contribuable qui souhaiterait moduler à la baisse son prélèvement à la source.

Le G du I présent article propose de maintenir des pénalités uniquement en cas de modulation à la baisse excessive. Par conséquent, les alinéas 13 à 23 du présent article tendent à **supprimer la pénalité applicable lorsqu'il apparaît que le contribuable ne remplissait pas les conditions pour pouvoir moduler son prélèvement à la baisse**, c'est-à-dire une modulation d'au moins 10 % ou 200 euros par rapport au prélèvement initialement prévu.

En revanche, le contribuable demeure responsable de l'estimation de ses revenus et de sa situation et peut donc être sanctionné en cas de modulation à la baisse excessive même si celle-ci résulte d'une erreur de bonne foi.

2. La réduction des sanctions applicables au tiers collecteur en cas de défaillance déclarative

En cas d'erreur ou d'omission de déclaration des sommes prélevées chaque mois au titre de la retenue à la source, le tiers collecteur peut se voir appliquer des pénalités. Selon l'article 1759-0 A du code général des impôts, les tiers collecteurs ne remplissant pas leurs obligations déclaratives peuvent se voir appliquer une amende qui, **sans pouvoir être inférieure à 500 euros**, est égale à :

- 5 % des retenues qui auraient dû être effectuées ou déclarées, en cas d'omission ou d'inexactitudes ;

- 10 % de celles-ci en cas de non-dépôts de la déclaration dans les délais prescrits ;

- 40 % de celles-ci en cas de non-dépôt de la déclaration dans les trente jours suivant la mise en demeure ou en cas d'inexactitudes ou d'omissions délibérées ;

- 80 % des retenues qui ont été effectuées, mais délibérément non déclarées et non versées au comptable public.

Le H du I du présent article propose de **revoir à la baisse le montant minimal de l'amende de 500 euros à 250 euros (alinéa 24)**. L'évaluation préalable du présent article indique que cette modification permettra de « mieux prendre en compte la situation des très petites entreprises ».

En revanche, dans les cas où les tiers collecteurs n'auraient ni déclaré, ni versé au comptable public les retenues effectuées et si le retard excède un mois, ces derniers demeurent passibles d'une amende pénale de 9 000 euros et d'un emprisonnement de cinq ans (article 1771 du code général des impôts).

C. L'ADAPTATION DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU TAUX PAR DÉFAUT

1. L'application d'un abattement pour les contrats « à terme imprécis » d'une durée inférieure à deux mois

À l'instar de votre rapporteur général, le rapport de l'IGF souligne le **surprélèvement qui pourra exister, en raison de l'application d'un taux par défaut non choisi**, fixé sur une base proportionnelle. C'est notamment le cas, lorsque l'employeur n'est pas en mesure de récupérer auprès de l'administration fiscale le taux à appliquer.

Dans le cadre des discussions du projet de loi de finances pour 2017, une première modification avait été apportée. Ainsi, en application du d) du 1 du III de l'article 204 H du code général des impôts, pour les **contrats à durée déterminée inférieurs à deux mois**, les prélèvements mensuels bénéficient d'un **abattement égal à la moitié du montant d'un SMIC**.

Le 2° du E du I du présent article étend cette disposition, sur recommandation de l'inspection générale des finances, **aux contrats « à terme imprécis, dont la durée minimale n'excède pas deux mois »** (alinéa 8). Cette mesure trouverait notamment à s'appliquer à certains contrats de travail occasionnel dans le secteur agricole ou aux contrats vendanges.

2. L'application de la grille mensuelle pour la détermination du taux par défaut

Aux termes du d) du III de l'article 204 précité, **les limites des tranches des grilles de taux par défaut sont « réduites ou augmentées proportionnellement à la période à laquelle se rapportent le versement par le débiteur des revenus »** soumis à la retenue à la source ou aux acomptes. En d'autres termes, les grilles de taux par défaut devraient être ajustées au versement en fonction de la périodicité de versement qui peut être horaire, quotidienne, hebdomadaire, mensuelle ou trimestrielle. Cette diversité de solutions actuellement prévue pose des problèmes de configuration des logiciels de paie, et est source de complexité pour les employeurs qui devront renseigner précisément, pour chaque cas, la période concernée.

C'est pourquoi le 1° du E du I du présent article prévoit que, pour les salaires, la période retenue pour la détermination du taux par défaut est celle de la **périodicité usuelle de versement, telle qu'elle résulte de la loi**,

des conventions collectives et accords collectifs, des contrats et des usages. Il est donc fort probable que la **grille de taux mensuelle** soit la plus largement retenue.

S'agissant **des revenus de remplacement**, le présent article **maintient une option pour la proratisation de la grille de taux par défaut.** Ainsi, les débiteurs de ces derniers pourront effectuer une réduction ou une augmentation des tranches des grilles des taux, proportionnellement à la période à laquelle se rapporte le versement. Cette dernière peut être infra ou supramensuelle. C'est notamment le cas de certaines pensions qui sont versées trimestriellement, ou des indemnités journalières, dont le versement a lieu tous les quatorze jours.

D. LES MODALITÉS DE DÉDUCTION DES CHARGES FONCIÈRES POUR LES PROPRIÉTAIRES DE MONUMENTS HISTORIQUES

Le 2° du B du III du présent article propose une modification des conditions de déductibilité des dépenses de travaux réalisées par **les propriétaires de monuments historiques** pendant l'année de transition.

Le texte actuellement en vigueur prévoit la possibilité de déduire l'intégralité des dépenses afférentes aux monuments historiques ou labellisés par la Fondation du patrimoine pour les années 2018 et 2019, selon les conditions de droit commun. Or, compte tenu de l'annulation de l'impôt afférent aux revenus fonciers perçus en 2018 par le CIMR durant l'année de transition, les propriétaires de monuments historiques qui effectuent des travaux en 2018 et non en 2019, ne bénéficieront d'aucune déduction au titre de l'année 2019. Cette situation risque de les inciter à reporter l'intégralité des dépenses de travaux en 2019.

Par conséquent, le présent article propose **d'aligner le traitement des charges de la propriété applicable aux monuments historiques sur celui des autres immeubles donnés en location.** Ainsi, les charges seront imputables en 2019, à hauteur de 50 % des sommes engagées en 2018 et de 50 % des sommes engagées en 2019. C'est donc **une moyenne des sommes engagées sur deux ans** qui sera prise en compte.

Par ailleurs, le présent article prévoit également d'étendre ce régime dérogatoire de déductibilité des charges foncières aux propriétaires de monuments historiques et assimilés qui s'en réservent la jouissance, dans la mesure où le même risque de report des dépenses de travaux de 2018 vers 2019 est identifié.

Selon le Gouvernement, cette mesure permettra aux propriétaires de monuments historiques, comme aux propriétaires d'immeubles classiques, de bénéficier en 2019 d'une déduction égale à la moyenne des dépenses supportées en 2018 et 2019, en plus d'avoir bénéficié de l'annulation de

l'impôt afférent aux revenus fonciers perçus en 2018 durant l'année de transition et du report, en 2019, de l'éventuel déficit généré en 2018.

E. LA CRÉATION D'UNE PHASE DE PRÉFIGURATION ENTRE LE 1^{ER} SEPTEMBRE ET LE 31 DÉCEMBRE 2018

Le rapport d'audit de l'IGF préconise la mise en place d'une **phase de préfiguration du prélèvement à la source, à partir de l'automne 2018**, « afin d'utiliser le bulletin de paie de chaque salarié comme vecteur d'information de la réforme ».

Le A du III du présent article traduit cette recommandation et instaure « une phase de préfiguration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à compter du mois de septembre 2018 et jusqu'à l'entrée en vigueur de ce prélèvement ». **Les tiers collecteurs pourront participer sur la base du volontariat**, dans le respect de l'obligation de secret professionnel prévue par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales. Cette phase de préfiguration n'a pas vocation à effectuer le prélèvement en lui-même mais à réaliser des tests techniques afin de « s'assurer de la correcte intégration dans les systèmes de gestion de la retenue à la source »¹ en vue de se préparer à une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019.

Les débiteurs participant à cette phase de préfiguration pourront indiquer sur le bulletin de salaire de chaque bénéficiaire le taux de prélèvement, le montant de la retenue, le revenu et le montant réellement versé en tenant compte de la retenue. Enfin, les contribuables auront la possibilité de demander, y compris pendant cette phase de préfiguration, l'application du taux neutre.

F. LES AUTRES MODIFICATIONS PROPOSÉES

1. L'application du prélèvement à la source aux revenus de source étrangère et aux personnes non domiciliées fiscalement en France

Le présent article précise les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source pour certains revenus de **personnes non domiciliées fiscalement en France**.

Ainsi, selon le B du I du présent article, **les avantages et gains liés à la cession de titres versés** à des personnes non domiciliées fiscalement en France, et qui font déjà l'objet d'une retenue à la source en application de l'article 182 A *ter* du code général des impôts, ne sont pas soumis au prélèvement à la source. Il s'agit d'éviter **une double imposition**.

¹ Évaluation préalable annexée au présent article.

Par ailleurs, afin de faciliter la gestion des relations entre l'administration fiscale et ces personnes, le présent article réitère l'obligation de **désignation d'un représentant fiscal** (F du I). Cette disposition reprend celle introduite à l'article 1671 du code général des impôts par la loi de finances pour 2017, qui prévoit un principe similaire pour tout débiteur d'un salaire, pension et rente viagère à titre gratuit établi hors de France.

L'article 302 *decies* ainsi créé va cependant au-delà des seules obligations liées au prélèvement à la source. En effet, le représentant désigné devient compétent **pour l'ensemble des obligations fiscales incombant à la personne représentée**. Cette disposition entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Toutefois, les représentants désignés avant cette date conserveront leurs accréditations, et en cas de pluralité de représentants, la personne non domiciliée fiscalement en France devra expressément désigner son seul représentant (B du IV du présent article).

Enfin, le A du II vise à **exclure les prélèvements sociaux dus sur les revenus d'activité et de remplacement de source étrangère** perçus par certains contribuables **du champ du prélèvement à la source**. L'évaluation préalable du présent article souligne en effet que l'appel d'acomptes de prélèvements sociaux au titre des revenus d'activité et de remplacement de source étrangère nécessite des adaptations complexes du système d'information de l'administration en raison de la multiplicité des taux de prélèvement sociaux susceptibles de s'appliquer. Or les travaux de développement informatique nécessaires ne pourront être achevés à temps en 2019. Dès lors, il est proposé d'exclure cette catégorie de revenus du champ du prélèvement à la source.

2. L'intégration des abattements spécifiques à certaines professions dans le calcul du prélèvement à la source

Le C du I du présent article vise à tenir compte des abattements professionnels spécifiques aux **assistants maternels et familiaux et aux journalistes** dans le calcul du prélèvement à la source.

En effet, en application de l'article 80 *sexies* du code général des impôts, le revenu brut retenu pour calculer l'assiette de l'impôt sur le revenu des assistants maternels et familiaux est égal « à la différence entre, d'une part, le total des sommes versées tant à titre de rémunération que d'indemnités pour l'entretien et l'hébergement des enfants et, d'autre part, une somme égale à trois fois le montant horaire du salaire minimum de croissance, par jour et pour chacun des enfants qui leur sont confiés ». D'autres abattements sont prévus par cet article notamment lorsque la durée consécutive de garde de l'enfant est supérieure à 24 heures consécutives.

Pour les journalistes, rédacteurs, photographes, directeurs de journaux et critiques dramatiques et musicaux, en application de l'article 81 du même code, les rémunérations perçues *ès qualités*, à concurrence de

7 650 euros, sont considérées comme des **frais inhérents à la fonction ou une allocation pour frais d'emplois**, et à ce titre, **affranchies de l'impôt**.

Or, l'article 204 F dans sa rédaction actuelle prévoit que « *l'assiette de la retenue à la source [...] est constituée du montant net imposable de l'impôt sur le revenu de sommes versées et des avantages accordés, avant application du 3° de l'article 83 du code général des impôts* », soit les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi lorsqu'ils ne sont pas couverts par des allocations spéciales. Les abattements spécifiques applicables aux assistants maternels et aux journalistes, assimilables à des allocations spéciales, se trouvaient ainsi exclus du dispositif, risquant de pénaliser les professions concernées lors du calcul du montant de leur retenue à la source.

Aussi, le présent article procède à une précision rédactionnelle visant à **s'assurer que l'effet des abattements spécifiques dont bénéficient les assistants maternels et les journalistes sera bien intégré dans le calcul du taux du prélèvement à la source**.

3. La prise en compte de la décision du Conseil constitutionnel relative à la majoration de l'assiette des contributions sociales sur certains revenus du patrimoine

Dans une décision du 10 février 2017¹, **le Conseil constitutionnel a jugé que l'application d'un coefficient multiplicateur de 1,25**, prévue au premier alinéa du 7 de l'article 158 du code général des impôts², **pour le calcul des prélèvements sociaux dus au titre de certains revenus du patrimoine méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques**. En effet, l'application de cette majoration de taux de la contribution sociale n'est justifiée ni par l'objectif constitutionnel de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, ni par une quelconque contrepartie, comme une baisse des taux, raison pour laquelle elle avait été mise en place au titre de l'impôt sur le revenu.

Le B du II du présent article vise à modifier l'article L. 136-6-1 du code de la sécurité sociale relatif au prélèvement à la source applicable à la contribution sociale sur les revenus du patrimoine afin de tenir compte de cette décision. Le 4° du B du III procède, par conséquent, aux adaptations nécessaires du CIMR au titre des prélèvements sociaux.

¹ Décision n° 2016-610 QPC du 10 février 2017.

² Pour l'établissement des contributions sociales assises sur les rémunérations et avantages occultes mentionnés au c de l'article 111 du même code.

4. L'ajout de coordinations rédactionnelles

Enfin, le présent article procède à deux coordinations avec des textes législatifs en vigueur.

En premier lieu, le présent article vise à tenir compte des modifications rédactionnelles introduites par l'article 58 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement (dite loi ALUR) (aux b) du 1° et b) du 2° du B du III du présent article).

En second lieu, il est tenu compte dans le calcul du CIMR pour l'année de transition de la possibilité de majorer le revenu foncier de l'année au titre de la rupture d'un engagement de location pris dans le cadre du dispositif « Cosse » institué par la loi de finances rectificative pour 2016¹, relatif à la mise en location de logements à loyers maîtrisés (a) du 1° du B du III du présent article).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté **douze amendements et deux sous-amendements** au présent article, dont quatre amendements rédactionnels et de précision.

A. L'AMÉNAGEMENT DU RÉGIME DE SANCTIONS APPLICABLE AUX TIERS COLLECTEURS

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement :

- un amendement visant à **alléger les sanctions prévues en cas de violation de l'obligation de secret professionnel**, étendue aux collecteurs de la retenue à la source par le nouvel article L. 288 A du livre des procédures fiscales. Il est ainsi proposé de réduire les peines prévues de cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende (en application de l'article 226-21 du code pénal) par les peines prévues en cas de violation d'une information couverte par un secret légal, soit **un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende** (article 226-13 du code pénal). Un sous-amendement a également étendu ce régime allégé de sanction en cas d'usage détourné du taux d'imposition à des fins autres que celles prévues par la loi ;

- un amendement **réduisant la sanction prévue en cas d'omission ou de retard, excédant un mois, de déclaration ou de versement des retenues à la source**. Selon le nouvel article 1771 A inséré par cet

¹ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016

amendement, un tel défaut serait passible de **deux ans d'emprisonnement ou d'une amende de 3 750 euros** et non plus d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 9 000 euros. Le nouveau régime de sanction proposé correspond aux sanctions prévues par le code de la sécurité sociale en cas de rétention de contribution sociale précomptée sur les salaires.

Enfin, un amendement du rapporteur général de la commission des finances, accepté par le Gouvernement, tend à **avancer d'un mois, du 1^{er} octobre 2018 au 1^{er} septembre 2018, l'entrée en vigueur de l'obligation de secret professionnel** et, par conséquent, des sanctions afférentes en cas de violation de celui-ci. Cet ajout a pour objectif d'aligner la date d'entrée en vigueur de l'obligation de secret professionnelle sur celle de la transmission des taux d'imposition par l'administration fiscale aux employeurs.

B. LA DÉDUCTIBILITÉ INTÉGRALE DES DÉPENSES DE TRAVAUX PAYÉES EN 2019 POUR LES MONUMENTS HISTORIQUES CLASSÉS CETTE MÊME ANNÉE

L'Assemblée nationale a également adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, **un amendement du Gouvernement permettant aux propriétaires d'immeubles historiques et assimilés réalisant des travaux en 2019 à la suite du classement, de l'inscription ou de la labellisation de leur immeuble cette même année** de déduire intégralement les dépenses de travaux payées en 2019.

Cette proposition de modification part du constat selon lequel les propriétaires dont l'immeuble est classé en 2019 ne sont pas en situation de choisir de réaliser des travaux en 2019 plutôt qu'en 2018 et sont donc placés dans la même situation que ceux qui acquièrent un immeuble en 2019. Dès lors, il est proposé de leur appliquer la même règle de déductibilité intégrale des travaux effectués en 2019.

C. LA CRÉATION D'UN MÉCANISME DÉROGATOIRE DE DÉDUCTIBILITÉ DES COTISATIONS D'ÉPARGNE RETRAITE

Afin d'éviter le report en 2019 de la déduction du montant des cotisations versées à certains régimes d'épargne retraite en 2018, un amendement présenté par notre collègue députée Amélie de Montchalin et les membres du groupe La République en Marche propose que le montant des cotisations prises en compte pour l'imposition des revenus de l'année 2019, soit égal à la moyenne des cotisations versées en 2018 et 2019, lorsque le montant versé en 2019 est supérieur à celui de 2018 et que ce dernier est lui-même inférieur à celui versé en 2017.

L'objectif est de dissuader les contribuables de modifier temporairement leur comportement d'épargne en reportant tout ou partie du versement de leurs cotisations de 2018 en 2019, dès lors que le CIMR annulera l'impôt afférent à leurs revenus non exceptionnels perçus en 2018.

D. LES PRÉCISIONS APPORTÉES AU MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PHASE DE PRÉFIGURATION

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, **trois amendements** acceptés par le Gouvernement visant à aménager la phase de préfiguration du prélèvement à la source créée par le présent article.

Il s'agit, tout d'abord, **d'étendre expressément à la phase de préfiguration - qui débutera en septembre 2018 - les sanctions prévues en cas de violation intentionnelle de l'obligation de secret professionnel** par un tiers collecteur à compter du 1^{er} octobre 2018, en tenant compte de l'allègement des sanctions proposé par le rapporteur général de la commission dans un autre amendement.

Il est également prévu de donner la **possibilité, pour les contribuables, d'exercer l'option pour le taux individualisé** prévue à l'article 204 M du code général des impôts dans le cadre de la phase de préfiguration du prélèvement à la source.

Par ailleurs, un amendement vise à **avancer d'un mois du 1^{er} octobre 2018 au 1^{er} septembre 2018, la possibilité pour les tiers collecteurs d'effectuer la préfiguration du prélèvement à la source** sur les revenus versés. Il s'agit d'une faculté et non d'une obligation.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES AMÉNAGEMENTS MARGINAUX QUI NE RÉPONDENT PAS AUX PROBLÈMES DE FOND DE LA RÉFORME

Tant dans son rapport d'information intitulé « *Le prélèvement à la source : un choc de complexité* », que dans son rapport pour avis relatif au projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, votre rapporteur général a souligné **les faiblesses structurelles du prélèvement à la source** proposé par le précédent Gouvernement et voté fin 2016.

Il avait à cet égard proposé un mécanisme différent consistant en un prélèvement mensualisé et contemporain, qui aurait présenté l'avantage de ne pas faire intervenir de tiers collecteurs mais qui n'a malheureusement pas été retenu par le Gouvernement.

Les modifications proposées par le présent article ne répondent que très partiellement aux difficultés existantes et laissent également sans réponse certaines questions soulevées par l'audit de l'IGF, comme :

- **l'accompagnement des particuliers employeurs et de leurs salariés.** Avec le prélèvement à la source, les quelque **2,8 millions de particuliers-employeurs** deviendront **collecteurs de l'impôt sur le revenu, pour les salaires qu'ils versent.** Un changement des pratiques sera nécessaire. En effet, le particulier-employeur devra désormais procéder à la déclaration des horaires et du salaire à verser, **avant le paiement effectif**, afin, de connaître le « super-net », qui correspond au salaire à payer, après déduction du prélèvement à la source. L'audit souligne également un **risque de sur-prélèvement de ces salariés.** En effet, selon les chiffres de la direction générale du Trésor, en mai 2016 seuls 25 % des salariés employés par un particulier étaient imposables, avec un taux moyen de 4,1 %. Or, si le particulier-employeur n'est pas en mesure de récupérer auprès de l'administration fiscale le taux à appliquer, il devra avoir recours au **taux neutre**, vraisemblablement plus élevé. La régularisation pour l'employé, avec le versement du trop-perçu, ne se ferait qu'en août de l'année $n+1$.

Par ailleurs, si la mise en place de la réforme ne devrait pas présenter de difficultés logistiques majeures pour le dispositif PAJEMPLOI, dans la mesure où le prélèvement à la source est pris en compte dans le processus de traitement informatique et devrait être intégré dans le service « plateforme tout-en-un » prévu pour l'automne 2018, **elle est plus problématique pour le CESU.** En effet, aucune généralisation de la dématérialisation n'est envisagée, en raison du profil des employeurs : l'âge moyen des 1,3 million de particuliers-employeurs en CESU est de **65 ans**, posant la question de la **fracture numérique.** Dès lors, **la mise en place du prélèvement à la source pourrait faire perdre son attractivité au CESU**, en raison d'une complexification du dispositif, et au final provoquer une **hausse de la non-déclaration.** En outre, le déploiement d'une « plateforme tout-en-un » pour le CESU n'est, à ce jour, pas actée ;

- **le traitement des indemnités journalières maladie.** L'audit relève un point d'inquiétude concernant le **traitement des indemnités journalières versées par l'employeur par subrogation.** En effet, dans le **cas d'une affection de longue durée (ALD)**, l'indemnité journalière n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu, à la différence d'une indemnité journalière perçue en dehors d'une affection de longue durée. Or, l'employeur n'a pas à connaître de la cause de l'arrêt maladie, et ne peut donc pas savoir si l'indemnité journalière doit être intégrée ou non dans le calcul de l'impôt sur le revenu. La position actuelle de l'administration pour les indemnités journalières subrogées est de **les soumettre pendant les deux premiers mois à l'impôt sur le revenu, puis de les en exonérer.** Mais, cette solution ne satisfait pas les parties prenantes. En effet, elle entraîne une régularisation systématique

l'année suivante, ou bien par un remboursement, si l'arrêt maladie est dû à une affection de longue durée, ou bien une perception supplémentaire, si elle n'est pas la cause de l'arrêt. En outre, elle conduit à traiter différemment les indemnités journalières selon que l'employeur verse ou non les indemnités journalières par subrogation. En effet, cette règle de gestion ne serait pas applicable aux indemnités journalières non subrogées, versées directement par l'assurance maladie. La recommandation de la mission d'audit de permettre la restitution plus rapide par l'administration fiscale, aux patients souffrant d'affections de longue durée (ALD), du montant de PAS prélevé par leur employeur n'a pas été retenue en l'état par le Gouvernement. Les sommes en jeu sont importantes : l'étude réalisée par le cabinet Mazars en juillet 2017 pour le compte de l'IGF estime que **73 % du montant des indemnités journalières sont liés aux arrêts d'une durée supérieure à deux mois, soit 2,7 milliards d'euros** sur 3,6 milliards d'euros ;

- le **risque d'incompréhension des contribuables** dans l'hypothèse d'une application très stricte des règles. L'IGF plaide pour un **droit à l'erreur**, notamment dans un premier temps, durant la mise en place du dispositif. Ainsi, elle propose qu'il soit possible de diminuer les sanctions à l'encontre d'un **contribuable de bonne foi, ayant sous-estimé le montant de l'acompte qu'il doit verser, ou ayant surestimé la baisse du prélèvement mensuel**. Il s'agirait de lui permettre de faire, avant la fin de l'année civile, un versement d'un acompte exceptionnel de régularisation de sa situation fiscale ;

- l'**état inégal de préparation des tiers collecteurs au passage au prélèvement à la source**. Si le système DSN, utilisé par les entreprises, ne devrait pas connaître de difficulté majeure, **il en va différemment pour le logiciel PASRAU**, créé spécifiquement pour la collecte du prélèvement à la source pour les employeurs publics. En effet, le niveau de préparation de ces derniers varie énormément, comme en témoigne le tableau ci-après, extrait du rapport d'audit de l'inspection générale des finances. Une vigilance accrue est notamment conseillée s'agissant de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS). Le niveau de préparation des instituts de prévoyance, compagnies d'assurance et mutuelles est quant à lui jugé insuffisant. Enfin, à la demande de l'IGF, le cabinet Mazars a identifié les charges et coûts anticipés par les entreprises dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source. L'ensemble des règles de gestion n'étant pas stabilisé, il est difficile d'estimer avec exactitude les charges qu'elles auront à porter. Il est toutefois acté que **ces dernières seront proportionnellement plus élevées pour les entreprises de petites tailles**, notamment dans le premier temps de la mise en place de la réforme. Enfin, la **moitié des entreprises interrogées appréhendent une modification de leurs relations avec les salariés**.

Tableau 2 : État d'avancement des principaux collecteurs PASRAU dans la préparation de la réforme

Type de collecteurs	Organisme	Estimation de l'assiette	Nombre de bénéficiaires de revenus	Indice de la DINSIC (avant report)*	Appréciation générale de l'état d'avancement par la mission (après report)
État	DGFIP	120 Mds€	2,4 M	3,0	Bon niveau de préparation
	Ministère de la Défense	7 Mds€	0,2 M	2,5	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
État	Gendarmerie	4 Mds€	0,1 M	2,5	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	Établissements publics en paie à façon (via la DGFIP)	10 Mds€	0,3 M	-	Bon niveau de préparation
Autres employeurs publics	EPL	-	0,2 M	3,7	Vigilance à maintenir
	Établissements publics hors paie à façon	-	-	-	Vigilance à maintenir
	Fonction publique territoriale	-	1,9 M	-	Vigilance à maintenir
	Fonction publique hospitalière	-	1,2 M	-	Vigilance à maintenir
Caisses de retraite	CNAV	110 Mds€	14 M	1,3	Très bon niveau de préparation
	SRE	52 Mds€	2,2 M	1,3	Très bon niveau de préparation
	AGIRC-ARRCO	69 Mds€	12,0 M	2,2	Niveau de préparation satisfaisant mais vigilance à maintenir
	RSI	9 Mds€	2,0 M	5,5	Vigilance accrue
	MSA	25 Mds€	3,7 M	1,7	Bon niveau de préparation
	Caisses gérées par la Caisse des dépôts et consignations	24 Mds€	3,9 M	1,7	Bon niveau de préparation
Tiers verseurs de revenus de remplacement	CNAM-TS	16 Mds€**	16,7 M**	3,0	Vigilance accrue
	Pôle Emploi	36 Mds€	2,6 M	0,8	Très bon niveau de préparation
	Institutions de prévoyance	-	13,0 M	-	Niveau de préparation insuffisant
	Compagnies d'assurance	-	10,0 M	5,0	Niveau de préparation insuffisant
	Mutuelles	-	16,5 M	5,0	Niveau de préparation insuffisant

Source : Mission d'après audit DINSIC (juin 2017) et entretiens réalisés avec les collecteurs. Nota.bene : les estimations d'assiette et de bénéficiaires concernées ont une vocation indicative sur les enjeux concernés, mais ne sont pas comparables entre elles. * L'indice de risque synthétique reflète la somme des risques informatiques et fonctionnels, sur la base d'éléments factuels rassemblés par la DINSIC de sorte à comparer les risques entre collecteurs (les couleurs ont été ajoutées par la mission : vert lorsque l'indice est inférieur à 2, orange lorsqu'il est inférieur à 3 et rouge au-dessus). ** Y compris If subrogées.

En outre, les critiques formulées précédemment, à savoir des **modalités de fonctionnement extrêmement complexes**, qui pourraient porter préjudice à certains contribuables, la création de **charges supplémentaires pour les tiers collecteurs** de la retenue à la source et le **risque de dégradation des relations sociales** au sein des entreprises, demeurent largement valables.

B. LA PROPOSITION DE PRÉLÈVEMENT MENSUALISÉ ET CONTEMPORAIN DE L'IMPÔT SUR LE REVENU PAR L'ADMINISTRATION FISCALE

À l'initiative de votre rapporteur général, la commission a adopté **un amendement n° 81 visant à réformer le système trop complexe de prélèvement à la source** de l'impôt sur le revenu qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

S'inspirant du système actuel du prélèvement mensuel qui a fait ses preuves, il est proposé de mettre en place **un prélèvement mensualisé et contemporain** permettant de supprimer le décalage entre la perception des revenus et le paiement de l'impôt. Ce prélèvement mensualisé sur douze mois serait calculé et effectué par l'administration fiscale à partir de l'impôt sur le revenu établi au titre :

- des revenus de l'année $n-2$, pour les prélèvements effectués entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet de l'année en cours ;

- des revenus de l'année $n-1$ pour les prélèvements effectués entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre.

Sur option, les travailleurs indépendants et professions libérales pourraient faire l'objet d'un **prélèvement trimestriel**.

En cas de hausse ou de baisse de revenus, **le contribuable pourrait demander à moduler le montant de son prélèvement**, sans risquer de se voir appliquer une sanction s'il a commis de bonne foi une erreur d'appréciation dans l'estimation de ses revenus. L'administration fiscale serait tenue de tenir compte de ces demandes de modulation dans le mois suivant.

Le **crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement de l'impôt (CIMR)**, sur lequel pèse aujourd'hui une incertitude liée à l'absence de définition précise des revenus exceptionnels, serait également simplifié. Il est ainsi proposé de **supprimer la notion de revenus non exceptionnels** et de permettre l'annulation de l'impôt sur un montant de revenus correspondant à la moyenne des revenus perçus au cours des deux années précédentes.

Enfin, il est proposé, durant l'année de transition, d'assouplir le mécanisme de déduction des charges foncières et de réduire le délai de reprise de l'administration fiscale de quatre à trois ans.

Cet amendement permet ainsi :

- de **ne plus faire porter la charge du prélèvement à la source sur les tiers collecteurs, notamment les entreprises**. Le rapport de l'inspection générale des finances (IFG) estime le coût de la mise en place du système prévu de prélèvement à la source de 6 à 8 euros pour les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, et même de 26 à 50 euros pour les très petites, petites et moyennes entreprises. Selon la délégation aux entreprises du Sénat, ce coût serait encore plus élevé si l'on tient compte du temps passé à répondre aux questions des salariés et du coût des rescrits ;

- de **ne pas faire porter aux particuliers employeurs le poids du prélèvement de l'impôt de leurs employés**, risquant, comme le souligne le rapport de l'IGF d'entraîner une perte d'attractivité du CESU et une hausse de non-déclaration du travail à domicile ;

- d'**intégrer les réductions et crédits d'impôt « historiques »** dans le montant des prélèvements, évitant ainsi de faire peser un « sur-prélèvement » sur les contribuables et permettant de réduire le remboursement des trop-perçus, qui intervient tardivement dans le système prévu par le Gouvernement en août de l'année n+1 ;

- d'éviter l'installation d'un **climat de méfiance des salariés vis-à-vis de leur employeur** du fait de la transmission de leur taux d'imposition et aussi d'éviter le recours à un taux neutre, majoritairement défavorable au contribuable, car calculé sur la base d'une personne célibataire sans personne à charge.

Le rapport sur les options alternatives au prélèvement à la source, remis par le Gouvernement en octobre 2017, reproche à cette option l'absence d'effet d'assiette et le coût plus élevé de l'année de transition en 2019, en raison de la prise en compte des réductions et crédits d'impôt historiques dans le montant des prélèvements. Toutefois, en régime de croisière, cette proposition apparaît, du point de vue de la commission des finances, comme la meilleure solution.

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

ARTICLE 9 bis (nouveau)
(Art. 156 bis du code général des impôts)

Suppression d'agrèments fiscaux concernant les monuments historiques

Commentaire : le présent article prévoit la suppression de la procédure d'agrément prévue par l'article 156 bis du code général des impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

*A. LES MODALITÉS DÉROGATOIRES DE PRISE EN COMPTE DES
CHARGES FONCIÈRES SUPPORTÉES PAR LES PROPRIÉTAIRES DE
MONUMENTS HISTORIQUES*

L'article 156 du code général des impôts (CGI) prévoit que les propriétaires de monuments historiques ou assimilés (immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, ou ayant reçu le label délivré par la Fondation du patrimoine) bénéficient de modalités dérogatoires de prise en compte des charges foncières supportées à raison de ces immeubles pour la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Si l'immeuble ou la partie d'immeuble en question ne donne pas lieu à la perception de recettes, ils sont ainsi autorisés à déduire de leur revenu global une partie des charges foncières qu'ils supportent, et ce même si l'immeuble est utilisé comme résidence secondaire.

En revanche, lorsque l'immeuble procure des recettes, à titre principal ou à titre accessoire, les règles d'imputation des charges foncières sont celles prévues pour la détermination des revenus fonciers.

Toutefois, les déficits fonciers (et non les charges) continuent de pouvoir être imputés sur le revenu global. En effet, si la règle générale consiste en ce que les déficits fonciers s'imputent exclusivement sur les revenus fonciers des dix années suivantes, cette règle ne s'applique pas aux déficits provenant de monuments classés, inscrits au titre des monuments historiques ou ayant reçu le label délivré par la Fondation du patrimoine, si ce label a été accordé sur avis favorable du service territorial de l'architecture et du patrimoine.

L'article 156 bis du code général des impôts subordonne le bénéfice de ces dispositions dérogatoires du droit commun à trois conditions cumulatives.

D'une part, le propriétaire doit s'engager à conserver la propriété de l'immeuble concerné pendant une période d'au moins quinze années à compter de son acquisition.

D'autre part, le propriétaire doit détenir directement l'immeuble - et non par l'intermédiaire d'une société civile, par exemple. Cependant, deux exceptions sont prévues : l'application du régime dérogatoire est possible si le propriétaire est une société civile, non soumise à l'impôt sur les sociétés, dont les associés sont membres d'une même famille ou bien qui a obtenu un agrément délivré par le ministre chargé du budget après avis du ministre chargé de la culture. Cet agrément est délivré « *lorsque l'intérêt patrimonial du monument et l'importance des charges relatives à son entretien justifient le recours à un tel mode de détention* ».

Enfin, l'immeuble ne doit pas être mis en copropriété. Là encore, une exception est prévue, dans le cas où la division fait l'objet d'un agrément délivré par le ministre chargé du budget après avis du ministre chargé de la culture. Cet agrément est également délivré « *lorsque l'intérêt patrimonial du monument et l'importance des charges relatives à son entretien justifient le recours à un tel mode de détention* ».

Les dispositions de l'article 156 *bis* du code général des impôts s'appliquent à tous les immeubles historiques ou assimilés, qu'ils soient soumis ou non à l'agrément préalable.

B. LA MODIFICATION DE L'AGRÈMENT MINISTÉRIEL PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2014

L'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2014 a modifié les conditions dans lesquelles est délivré l'agrément ministériel permettant à des propriétaires a priori exclus du champ d'application de la dérogation (sociétés civiles, copropriétaires) de bénéficier du régime dérogatoire en matière d'imputation des charges foncières ou des déficits fonciers dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Le texte antérieur prévoyait que l'agrément était octroyé par le ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de la culture, « *lorsque l'intérêt patrimonial du monument et l'importance des charges relatives à son entretien justifient le recours à un tel mode de détention* ». Ces deux critères, jugés insuffisamment précis par l'administration fiscale, ont été abandonnés pour restreindre le bénéfice de l'agrément.

Deux critères cumulatifs ont donc été introduits pour la délivrance de l'agrément. Le monument doit avoir fait l'objet d'un arrêté de classement au titre des monuments historiques ou d'un arrêté d'inscription à l'inventaire supplémentaire, en tout ou en partie, au moins douze mois avant la demande d'agrément. Il doit également être affecté à l'habitation pour au moins 75 % de ses surfaces habitables portées à la connaissance de l'administration fiscale.

Il est précisé qu'une exploitation à caractère commercial ou professionnel exclut l'affectation à l'habitation.

Une dérogation est possible dans le cas d'un espace culturel non commercial et ouvert au public pendant quinze ans.

Le bénéfice de la déduction prévue à l'article 156 du code général des impôts serait donc resserré au bénéfice des seuls monuments historiques dont plus des trois quarts des surfaces habitables sont affectés à l'habitation.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement présenté par le rapporteur général de la commission des finances et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, propose de supprimer les agréments actuellement exigés par l'article 156 *bis* du code général des impôts.

La disposition proposée pour la dérogation accordée en cas de détention d'immeubles par des sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés reprend les conditions de l'agrément : le monument doit avoir été classé ou inscrit au titre des monuments historiques et doit être affecté à l'habitation pour au moins 75 % de ses surfaces habitables. Le présent article ajoute cependant que l'affectation à l'habitation doit intervenir « *au plus tard dans les deux ans qui suivent la date de son entrée dans le patrimoine de la société civile* ».

La condition de conservation de la propriété des parts de la société civile non soumise à l'impôt sur les sociétés par les associés pendant une période d'au moins quinze années à compter de leur acquisition est étendue par le présent article au cas où les associés sont membres d'une même famille.

De la même façon, l'agrément exigé en cas de mise en copropriété de l'immeuble est supprimé.

La suppression des agréments s'applique aux immeubles classés ou inscrits, en tout ou en partie, au titre des monuments historiques acquis par une société civile à compter du 1^{er} janvier 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général avait souligné, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2014, que le critère de l'affectation à l'habitation apparaissait problématique à plusieurs titres.

D'une part, ce critère posait la question de son opérationnalité : si la surface de locaux affectés à l'habitation paraît pouvoir être calculée sans de

trop importantes difficultés, la surface potentiellement habitable semble plus difficile à apprécier dans le cas de bâtiments étendus, souvent vétustes et comportant de nombreuses dépendances.

D'autre part, ce seul critère conduisait à restreindre de façon excessive le champ d'application de la dérogation, censée inciter à la préservation du patrimoine immobilier à valeur historique ou artistique, en excluant notamment les projets d'ouverture à la visite de monuments historiques. C'est pourquoi votre rapporteur général avait proposé de permettre l'application du régime dérogatoire de déductibilité des charges foncières dans le cadre de projets visant à faire de monuments historiques des lieux d'hébergement ou des lieux ouverts à la visite.

La suppression de l'agrément prévu par l'article 156 *bis* du code général des impôts constitue une simplification administrative bienvenue, à laquelle votre rapporteur général est favorable.

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

ARTICLE 10

(Art. 39 du code général des impôts)

Adaptation du droit fiscal au prêt de main-d'œuvre à but non lucratif

Commentaire : le présent article prévoit de permettre aux entreprises mettant à disposition de manière temporaire un salarié de déduire de leur résultat les salaires et charges sociales afférentes même lorsqu'elles ne refacturent que partiellement ces coûts à l'entreprise bénéficiaire de la mise à disposition.

I. LE DROIT EXISTANT**A. UNE ENTREPRISE METTANT À DISPOSITION UN SALARIÉ À UNE AUTRE ENTREPRISE À TITRE NON LUCRATIF PEUT DÉDUIRE LES CHARGES AFFÉRENTES DE SON RÉSULTAT IMPOSABLE**

Les articles L. 8241-1 et L. 8241-2 du code du travail autorisent le **prêt de main d'œuvre lorsqu'il ne s'inscrit pas dans un but lucratif**. L'article L. 8241-1 du code du travail précise à cet effet qu'une « *opération de prêt de main-d'œuvre ne poursuit pas de but lucratif lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice, pendant la mise à disposition, que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition* ».

Cette opération s'opère dans le cadre d'une **convention conclue entre les deux entreprises**.

Le 1° du 1 de l'article 39 du code général des impôts précise à cet effet que « *les rémunérations ne sont admises en déduction des résultats que dans la mesure où elles correspondent à un travail effectif et ne sont pas excessives eu égard à l'importance du service rendu* ».

Cette possibilité résultait de l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 relatif à la gestion des conséquences de la crise économique sur l'emploi. Afin de réduire le recours au chômage partiel et aux licenciements pour motif économique, les partenaires sociaux avaient entendu préciser les modalités du prêt de main-d'œuvre à but non lucratif.

Cette possibilité visait en priorité les relations entre entreprises d'une même filière, afin de répondre à une variation de l'activité, ainsi que les mobilités de personnel entre différentes entités d'un même groupe.

B. UNE POSSIBILITÉ ÉTENDUE PAR L'ORDONNANCE DU 22 SEPTEMBRE 2017 MODIFIANT LE CODE DU TRAVAIL

Afin d'élargir le recours au prêt de main-d'œuvre, la loi du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social¹ a autorisé le Gouvernement à prévoir les mesures permettant à **l'entreprise prêteuse de ne pas facturer ou de ne facturer qu'une partie des salaires et charges sociales à l'entreprise utilisatrice**. Aux termes de l'étude d'impact du projet de loi, il s'agissait en particulier de réduire les « freins au développement de la pratique des prêts de main-d'œuvre entre grands groupes et [jeunes pousses] ».

L'article 33 de l'ordonnance prise sur ce fondement² introduit un article L. 8241-3 au sein du code du travail. Il précise que **les opérations de mise à disposition de main-d'œuvre qu'il permet « n'ont pas de but lucratif au sens de l'article L. 8241 [du même code], même lorsque le montant facturé par l'entreprise prêteuse à l'entreprise utilisatrice est inférieur aux salaires versés au salarié, aux charges sociales afférentes et aux frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de sa mise à disposition temporaire »**.

Plusieurs conditions sont prévues :

- l'entreprise prêteuse doit être un groupe ou une entreprise d'au moins 5 000 salariés ;

- l'entreprise utilisatrice doit être soit une petite ou moyenne entreprise employant au maximum 250 salariés, soit une jeune entreprise de moins de huit ans d'existence ;

- le prêt de main-d'œuvre est **limité à deux ans** et repose sur une convention telle que déterminée par l'article L. 8241-2 du code du travail. Ces opérations sont **interdites entre entreprises d'un même groupe**³.

En application des dispositions de l'article 39 du code général des impôts et de la jurisprudence constante du Conseil d'État, les charges doivent, pour être admises en déduction du résultat fiscal, être effectuées dans l'intérêt direct de l'exploitation ou relever d'une gestion normale.

De fait, la refacturation à un coût inférieur au coût réel de salariés mis à disposition peut être qualifiée d'acte anormal de gestion si l'entreprise prêteuse ne justifie pas de l'existence d'une contrepartie suffisante à cette renonciation à recette⁴.

¹ Loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

² Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales.

³ Entreprises d'un même groupe au sens des dispositions de l'article L. 233-1, des I et II de l'article L. 233-3 et de l'article L. 233-16 du code de commerce.

⁴ Cour administrative d'appel de Nantes, 15 février 2006, n° 0387.

Il en résulte un décalage entre les possibilités offertes à la mise à disposition de salariés et la capacité d'une entreprise prêteuse à déduire les charges afférentes de son résultat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **tirer les conséquences, d'un point de vue fiscal, des nouvelles dispositions prévues à l'article L. 8241-3 du code du travail.**

Il s'agit de **permettre aux entreprises mettant à disposition de manière temporaire un salarié dans ce cadre de déduire les salaires, charges sociales et frais professionnels remboursés au salarié mis à disposition, même lorsqu'elles ne refacturent que partiellement ces coûts à l'entreprise bénéficiaire.**

À cette fin, cette disposition est insérée au 1° du 1 de l'article 39 du code général des impôts qui détermine les bénéfices imposables.

Afin de garantir la conformité du dispositif avec les règles européennes de la concurrence, il est précisé que, pour la part excédant la refacturation, le bénéfice de la déduction est subordonné au respect du règlement de la Commission européenne du 18 décembre 2013¹. Par conséquent, la déduction excédant la refacturation ne doit pas être notifiée à la Commission européenne si son montant n'excède pas 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux.

Article 3 du règlement (UE) n° 1407/2013 du 18 décembre 2013

« 1. Sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du traité et comme n'étant pas soumises, de ce fait, à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, les aides qui satisfont aux conditions énoncées dans le présent règlement ».

2. Le montant total des aides de minimis octroyées par État membre à une entreprise unique ne peut excéder 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux.

Le montant total des aides de minimis octroyées par État membre à une entreprise unique active dans le transport de marchandises par route pour compte d'autrui ne peut excéder 100 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux. Ces aides de minimis ne peuvent servir à l'acquisition de véhicules de transport de marchandises par route. »

*

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

¹ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à **tirer les conséquences sur la détermination du résultat fiscal de l'extension des possibilités de mise à disposition de main-d'œuvre** résultant de l'ordonnance du 22 septembre 2017 modifiant le code du travail.

Cette extension participe d'une logique de filière et d'accompagnement des jeunes pousses par des compétences externes issues de plus grandes structures. Les modalités prévues à l'article L. 8241-3 du code du travail garantissent l'encadrement du dispositif.

Toutefois, les règles actuelles de détermination du résultat imposable ne permettent pas aux entreprises prêteuses de déduire les charges excédant la part facturée à l'entreprise d'accueil. **La portée de l'extension en serait fortement réduite.**

Afin de rendre pleinement effectives les dispositions adoptées par le Gouvernement sur l'habilitation du Parlement et de sécuriser juridiquement les modalités de détermination du résultat imposable pour les entreprises, **il est donc logique de procéder à l'actualisation des dispositions de l'article 39** du code général des impôts.

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

ARTICLE 11*(Art. 39 du code général des impôts)***Interdiction de la déduction en charge des impôts prélevés conformément aux dispositions d'une convention fiscale**

Commentaire : le présent article prévoit une interdiction générale de la déduction en charge des impôts acquittés à l'étranger en application des dispositions d'une convention fiscale, c'est-à-dire lorsqu'ils ouvrent droit par ailleurs à un crédit d'impôt afin d'éliminer les doubles impositions.

I. LE DROIT EXISTANT**A. L'ÉLIMINATION DES DOUBLES IMPOSITIONS PAR IMPUTATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT ÉGAL À L'IMPÔT ACQUITTÉ À L'ÉTRANGER**

L'objet principal des conventions fiscales internationales est de répartir les droits d'imposer entre les deux États et d'éliminer les doubles impositions. La plupart des conventions fiscales signées par la France, conformément au modèle de l'OCDE¹, prévoient notamment que **les revenus « passifs » de source étrangère (dividendes, intérêts, redevances etc.) sont imposables dans l'État de résidence (la France), après application d'une retenue à la source dans l'État de la source, généralement située entre 5 % et 15 % du montant total.**

La France élimine la double imposition en octroyant à l'entreprise un crédit d'impôt égal au montant retenu à la source par l'autre État, en application du b du 1 de l'article 220 du code général des impôts. Toutefois, le montant imputé au titre de ce crédit d'impôt ne peut excéder le montant de l'impôt français correspondant aux mêmes revenus (règle du « butoir »).

Par conséquent, les entreprises dont le montant d'impôt dû en France est inférieur au montant du crédit d'impôt représentatif de l'impôt acquitté à l'étranger ne peuvent qu'imputer partiellement celui-ci. Celles dont le montant d'impôt dû en France est nul parce qu'elles sont déficitaires ne peuvent pas l'imputer.

¹ Le Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune, dont la neuvième et dernière version date du 15 juillet 2014 (une dixième est en cours d'élaboration), est publié et mis à jour par l'OCDE dans son format actuel depuis 1992.

B. LA QUESTION DE LA DÉDUCTIBILITÉ EN CHARGE DE L'IMPÔT ACQUITTÉ À L'ÉTRANGER

D'une manière générale, en application de l'article 39 du code général des impôts (CGI), le bénéfice net imposable d'une entreprise est établi sous déduction de toutes charges. **Peuvent notamment être déduits tous les impôts, droits ou taxes à la charge de l'entreprise** (4°, 4° bis et 6 du 1 de l'article 39), sauf si leur déduction est expressément interdite par la loi.

Toutefois, en principe, l'impôt acquitté à l'étranger n'est pas déductible s'il fait, par ailleurs, l'objet du crédit d'impôt en France destiné à éliminer les doubles impositions en application d'une convention fiscale. Dans le cas contraire, l'impôt acquitté bénéficierait en effet l'objet d'un double avantage fiscal (*imputation* du crédit d'impôt et *déduction* en tant que charge).

Toutefois, il se trouve que la non-déductibilité en charge de l'impôt acquitté à l'étranger n'est pas expressément prévue par toutes les conventions fiscales signées par la France. Si soixante-treize d'entre elles sont explicites sur cette impossibilité, cinquante-et-une ne la mentionnent pas expressément – ce qui n'est pas en soi surprenant, la détermination du bénéfice imposable d'une entreprise relevant du droit interne.

Dans ce contexte, la jurisprudence récente a conduit à admettre ou non cette déductibilité en fonction des stipulations des conventions fiscales. Ainsi :

- dans sa décision *Société Céline* n° 362528 du 12 mars 2014, le Conseil d'État a confirmé l'impossibilité de déduire l'impôt acquitté à l'étranger lorsque les stipulations claires d'une convention y font **expressément obstacle** (en l'espèce, conventions avec les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud et le Mexique), mais sans pour autant trancher le cas des conventions fiscales muettes ou ambiguës sur ce point ;

- dans sa décision *Société LVMH* n° 386579 du 6 juin 2017, le Conseil d'État a en revanche admis que l'impôt payé à l'étranger sous forme de retenue à la source pouvait être déductible des charges de l'entreprise en France, lorsque les conventions fiscales indiquent que les revenus étrangers sont imposables en France « pour leur montant brut » (en l'espèce, conventions avec la Chine et la Nouvelle-Zélande), et **plus généralement lorsqu'elles sont muettes sur la question de la déductibilité.**

Il en résulte une inégalité de traitement entre des contribuables placés en France dans des situations analogues, inégalité qui résulte de surcroît de variations rédactionnelles des conventions fiscales surtout liées à l'époque de leur négociation ou aux habitudes des États parties, et pas à une position explicite sur la question de la déductibilité.

**Conventions excluant *expressément*
la déduction de l'impôt étranger (73)**

CE, 12 mars 2014, n° 362528, Société Céline

Afrique du Sud	Éthiopie	Ouzbékistan
Albanie	Gabon	Pakistan
Algérie	Géorgie	Panama
Allemagne	Ghana	Qatar
Andorre	Guinée	Québec
Argentine	Hong Kong	République dém. de Corée
Arménie	Inde	République Tchèque
Australie	Islande	Royaume-Uni
Autriche	Israël	Russie
Azerbaïdjan	Italie	Saint-Martin
Bahreïn	Jamaïque	Sénégal
Bolivie	Japon	Singapour
Botswana	Kazakhstan	Slovénie
Bulgarie	Kenya	Suède
Cameroun	Koweït	Suisse
Canada	Lettonie	Syrie
Chili	Libye	Taïwan
Chine	Lituanie	Ukraine
Congo	Macédoine	Venezuela
Côte d'Ivoire	Malte	Viêt-Nam
Croatie	Mexique	Zimbabwe
Égypte	Mongolie	
Émirats Arabes Unis	Namibie	
Espagne	Nigéria	
Estonie	Norvège	
États-Unis	Oman	

**Conventions n'excluant *pas*
expressément la déduction de
l'impôt étranger (51)**

CE, 7 juin 2017, n° 386579, Société LVMH

Arabie Saoudite	Maroc
Bangladesh	Mauritanie
Belgique	Monaco
Bénin	Monténégro
Biélorussie	Niger
Bosnie-Herzégovine	Nouvelle-Calédonie
Brésil	Nouvelle-Zélande
Burkina-Faso	Pays-Bas
Chypre	Philippines
Équateur	Pologne
Finlande	Polynésie Française
Grèce	Portugal
Hongrie	République centrafricaine
Ile Maurice	Roumanie
Indonésie	Saint-Pierre et Miquelon
Iran	Serbie
Irlande	Slovaquie
Jordanie	Sri Lanka
Kirghizistan	Thaïlande
Kosovo	Togo
Liban	Trinité-et-Tobago
Luxembourg	Tunisie
Madagascar	Turkménistan
Malaisie	Turquie
Malawi	Zambie
Mali	

Source : commission des finances de l'Assemblée nationale, d'après les données fournies par la direction générale des finances publiques (DGFIP)

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à introduire expressément dans la loi **une interdiction générale de la déduction en charge des impôts acquittés à l'étranger en application des dispositions d'une convention fiscale.**

À cette fin, il complète le 4° du 1 de l'article 39 du code général des impôts par une nouvelle exception au principe général de déductibilité des impôts à la charge de l'entreprise, visant les « *impôts prélevés par un État ou territoire conformément aux stipulations d'une convention fiscale d'élimination des doubles impositions en matière d'impôt sur les revenus conclue par cet État ou territoire avec la France* ».

Ces dispositions s'appliqueraient aux exercices clos à compter du 31 décembre 2017.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé permet de rétablir une égalité de traitement entre les entreprises françaises bénéficiaires de revenus de source étrangères issus de pays avec lesquels la France a signé une convention fiscale, et ceci **quelles que soient les stipulations de la convention fiscale, et même si l'impôt dû en France est trop faible pour que le crédit d'impôt correspondant à l'élimination de la double imposition puisse être imputé dans son intégralité.**

Compte tenu de l'impossibilité de renégocier l'ensemble des quelque cinquante-et-une conventions fiscales muettes ou ambiguës sur ce point, **le recours à une disposition législative en droit interne était nécessaire.**

Il convient en outre de préciser que cette disposition :

- **ne fera pas obstacle à la déduction en tant que charge des impôts dus à l'étranger mais non couverts par le mécanisme d'élimination des doubles impositions** des conventions fiscales, par exemple les impôts locaux ou des impôts spécifiques pour lesquels la répartition des droits d'imposer entre les États n'est pas prévue par la convention fiscale ;

- **ne fera pas non plus obstacle à la déduction en tant que charge des impôts dus dans un pays avec lequel la France n'a pas signé de convention fiscale**, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

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

ARTICLE 12

(Art. 38, 38 septies et 54 septies du code général des impôts)

**Aménagement du sursis d'imposition applicable aux opérations
intercalaires réalisées par les entreprises**

Commentaire : le présent article prévoit la mise en place d'un différé d'imposition pour les conversions d'actions en certificats mutualistes ou paritaires, le regroupement ou la division d'actions sans modification du capital social et des droits des associés ou l'échange de terres réalisés par des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés dans le cadre d'opérations d'aménagement et de remembrement.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 38¹ du code général des impôts, le bénéfice net imposable est « *déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées par les entreprises, y compris notamment les cessions d'éléments quelconques de l'actif* ».

Ainsi, si elles constituent, formellement, des cessions d'actifs, les opérations de division ou de regroupement d'actions font l'objet de dispositions fiscales spécifiques permettant de différer leur date d'imposition. Ces opérations, parce qu'elles présentent une neutralité pour leurs participants, sont qualifiées d'intercalaires. L'imposition devient effective à l'occasion d'événements déterminés par la loi qui, en règle générale, traduisent monétairement l'enrichissement de l'entreprise.

Toutefois, cette possibilité de report n'est prévue par la loi que pour les actionnaires personnes physiques.

A. LES OPÉRATIONS DE DIVISION ET DE REGROUPEMENT D' ACTIONS

Les regroupements et divisions d'actions permettent de réduire ou d'augmenter le nombre de titres d'une société sans modifier le capital social, ni diluer les droits des actionnaires. Ces opérations ayant pour effet de faire sortir des éléments de l'actif immobilisé des entreprises concernées les actions anciennes remplacées par de nouvelles actions, elles génèrent une plus-value imposable au sens de l'article 38 précité.

¹ Auquel renvoie l'article 209 du code général des impôts relatif au bénéfice imposable à l'IS

En matière de plus-values des particuliers, la loi fiscale a organisé un régime de neutralité des opérations de regroupement et de division d'actions en faveur des actionnaires personnes physiques.

Deux régimes sont applicables :

- un **sursis d'imposition**, prévu à l'article 150-0 B du code général des impôts. Dans ce cadre, la plus-value d'échange n'est ni constatée ni imposée l'année de l'échange (elle n'est donc pas déclarée). Cette plus-value ne sera prise en compte qu'au moment de la cession ultérieure des titres reçus en échange de ceux remis à l'échange, et sera calculée à partir de la valeur d'acquisition de ces titres ;

- un **report d'imposition**, prévu à l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts, lorsque l'apporteur contrôle la société bénéficiaire. La plus-value est calculée et déclarée lors de l'échange – bien qu'elle ne soit imposable qu'au moment de la cession des titres reçus. Le report fige ainsi la plus-value jusqu'à la cession future : la plus-value reportée est distinguée de la plus-value de cession. Le contribuable devra donc, en plus de la plus-value dégagée lors de la cession mettant fin au report, s'acquitter de l'impôt assis sur la plus-value mise en report.

Elle n'a en revanche prévu aucun régime particulier en faveur des actionnaires personnes morales.

En conséquence, lorsqu'un regroupement ou une division d'actions est réalisée par une société soumise à l'IS, ce sont les règles de droit commun qui devraient s'appliquer, c'est-à-dire l'imposition des plus-values lors de l'exercice de leur réalisation.

Néanmoins, la doctrine fiscale permet de faire bénéficier du différé d'imposition les actionnaires à l'IS pour les regroupements d'actions¹ et les divisions d'actions².

Cette extension doctrinale est toutefois fragile, puisque le code général des impôts ne prévoit pas expressément une telle possibilité.

B. LES OPÉRATIONS DE CONVERSION D' ACTIONS EN CERTIFICATS MUTUALISTES OU PARITAIRES

Depuis l'adoption de la directive dite « Solvabilité II »³, les sociétés d'assurance, les mutuelles et les institutions de prévoyance placées dans le champ de l'impôt sur les sociétés ont l'obligation de renforcer leurs fonds propres. Elles disposent, à cet effet, d'instruments spécifiques créés par la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire :

¹ Rescrit fiscal n° 2009/54 (FE) du 15 septembre 2009.

² Rescrit fiscal n° 2011/5 (FE) du 5 avril 2011.

³ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice.

- les certificats mutualistes, pour les sociétés d'assurance mutuelles et les sociétés de groupe d'assurance mutuelles ;

- les certificats paritaires, pour les institutions de prévoyance et leurs unions, ainsi que les groupements paritaires de prévoyance. Ces certificats sont régis par les articles L. 931-15-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

Ces certificats sont assimilables à des fonds propres, ne confèrent aucun droit de vote, sont faiblement liquides et leur rémunération correspond à l'affectation d'une part, dont le montant maximal est fixé par décret en Conseil d'État, des résultats des derniers exercices clos.

Le 7 de l'article 38 du code général des impôts prévoit un sursis d'imposition pour les opérations portant sur les certificats coopératifs d'investissement. Les certificats mutualistes et paritaires présentant des caractéristiques comparables, il serait cohérent que le sursis d'imposition s'applique également à leur égard. Or, les dispositions fiscales de droit commun conduisent à imposer les actionnaires des sociétés qui se restructurent.

C. LES OPÉRATIONS D'ÉCHANGE DE TERRE

À l'image des opérations d'échange ou d'apport de titres, les échanges de terres réalisés dans le cadre d'opérations de remboursements urbains ou ruraux entraînent une sortie de l'actif, dégageant une plus ou moins-value imposable.

En application du 5° du II de l'article 150 U du code général des impôts, cette plus-value est exonérée d'impôt sur le revenu. En réalité, il s'agit d'un sursis d'imposition, la plus-value étant imposée à l'occasion de la cession du bien reçu lors de ces opérations. Ces dernières, intercalaires, correspondent :

- aux remboursements fonciers à l'amiable portant sur des terrains destinés à la construction d'immeubles à usage d'habitation, prévus à l'article 1055 du code général des impôts ;

- aux remboursements ruraux consistant en des échanges de parcelles morcelées et dispersées pour constituer des exploitations d'un seul tenant, prévus à l'article L. 123-1 du code rural et de la pêche maritime ;

- aux remboursements spéciaux en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, prévus à l'article L. 123-24 du même code ;
- aux opérations de réorganisation foncières ;
- aux échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux, prévus à l'article L. 124-1 de ce code.

Ce sursis d'imposition est également prévu pour les échanges réalisés directement par des exploitants agricoles par l'article 72 E du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article organise les modalités d'imposition de certaines opérations intercalaires qui, du fait de la qualité des parties à ces opérations ou du caractère récent des instruments sur lesquels elles portent, ne bénéficient pas des règles de différé d'imposition applicables par ailleurs. Il est donc mis en place un différé d'imposition pour les opérations suivantes :

- conversion d'actions en certificats mutualistes ou paritaires, nouveaux instruments créés en 2014 ;
- regroupement ou division d'actions sans modification du capital social et des droits des associés (actuellement, la loi n'ouvre le différé qu'aux particuliers, non aux entreprises, même si la doctrine fiscale y rend éligibles les sociétés à l'impôt sur les sociétés) ;
- échanges de terres réalisés par des sociétés soumises à l'IS dans le cadre d'opérations d'aménagement et de remembrement (actuellement, le différé n'est ouvert qu'aux particuliers et aux exploitants agricoles soumis à l'impôt sur le revenu).

Ainsi, le b du 1° du I du présent article introduit à l'article 38 du code général des impôts, portant sur la détermination du bénéfice imposable, un 7° ter nouveau qui consacre dans la loi les rescrits de 2009 et 2011 précités, relatifs au régime fiscal des opérations de regroupements ou de divisions d'actions concernant des actionnaires relevant de l'IS. En vertu de ce 7° ter, la plus ou moins-value réalisée dans le cadre d'un regroupement ou d'une division d'actions et issue de l'annulation des anciennes actions, n'est pas imposée au titre de l'exercice de l'opération : elle sera intégrée au bénéfice de l'exercice au cours duquel les nouvelles actions, résultant du regroupement ou de la division, sont cédées.

Le a du 1° du I du présent article étend à la conversion d'actions en certificats mutualistes ou paritaires le régime de sursis d'imposition applicable aux plus-values réalisées dans le cadre d'opérations d'échange de différents certificats ou de conversion d'actions en actions d'une autre

catégorie, prévu à l'avant-dernier alinéa du 7 de l'article 38 du code général des impôts.

Le 2° du I du présent article introduit dans le CGI un nouvel article 38 *septies*, prévoyant un report d'imposition des plus-values réalisées par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les sociétés agricoles soumises à l'IS à l'occasion d'échanges de terres réalisés dans le cadre de projets d'aménagement foncier rural.

Le 3° du I du présent article procède aux coordinations requises en matière déclarative, en modifiant l'article 54 *septies* du code général des impôts.

Cet article oblige les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel et placées sous un régime prévoyant un différé d'imposition de plus-values au titre de certaines opérations, notamment les échanges d'actions et les conversions et échanges d'obligations en actions, à joindre à leur déclaration de résultat un document faisant apparaître les renseignements requis pour calculer le résultat imposable au titre de la future cession des éléments considérés.

En vertu du II du présent article, le dispositif proposé s'appliquera :

- pour les redevables à l'IR, au revenu dû au titre de l'année 2017 et des années suivantes ;

- pour les entreprises à l'IS, aux exercices clos à compter du 31 décembre 2017, ce qui inclura les entreprises ayant ouvert leur exercice annuel le 1^{er} janvier 2017.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements de précision rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à une mise en cohérence du droit en donnant une valeur législative à une tolérance fiscale relevant jusque-là de la doctrine. Il offre ainsi aux sociétés concernées un environnement fiscal stabilisé et certain pour les opérations de regroupement ou de division et leur offrira une meilleure souplesse quant à la gestion de la structuration de leur capital (et pourra à cet égard fluidifier certaines opérations comme les offres publiques d'échange et les offres publiques d'achat, les opérations de fusions ou scissions, etc.).

Par ailleurs, s'agissant des certificats mutualistes ou paritaires, la loi¹ a déjà organisé la transformation de sociétés d'assurance visées à l'article L. 310-1 du code des assurances en sociétés d'assurances mutuelles. Il apparaît donc d'autant plus nécessaire d'organiser un régime de neutralité fiscale qu'il a vocation à couvrir des restructurations encouragées par le législateur.

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont pour mission de contribuer au volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable des territoires ruraux. À cette fin, elles peuvent acquérir tant des biens ruraux et des terres que des actions ou parts de sociétés agricoles². Dans le cadre des aménagements fonciers du territoire, les SAFER sont amenées à effectuer ou provoquer des échanges de terres. Les terres peuvent être échangées directement ou via la cession des parts ou actions de la société propriétaire des terres. En 2015, elles ont ainsi réalisé 156 opérations d'échange de parcelles qui représentent une surface d'environ 700 hectares. Le présent article leur permettra donc de disposer d'un nouvel outil pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général, tandis que les exploitations agricoles détentrices de terres assujetties à l'IS, dont le nombre est croissant, bénéficieront enfin d'un report d'imposition qui leur était fermé sans justification.

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

¹ Article 52 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui transforme Groupama SA en une société d'assurance mutuelle.

² En 2015, les SAFER ont acquis 10 300 biens pour une superficie totale de 83 300 ha, soit 28 % des surfaces accessibles.

ARTICLE 12 bis (nouveau)
(Art. 806 et 807 du code général des impôts)

Suppression d'une obligation administrative conditionnant l'obtention, par un partenaire lié au défunt par un PACS, du versement par un assureur des sommes qui lui sont dues suite au décès de l'assuré

Commentaire : le présent article supprime l'obligation, pour un partenaire lié par un pacte civil de solidarité, de fournir une attestation de non-imposition à l'assureur à l'occasion du décès de l'assuré, pour pouvoir obtenir un versement des sommes dues, lorsque l'ensemble de ces sommes n'excède pas 7 600 euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 8 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat¹ a instauré un article 796-0 *bis* du code général des impôts qui exonère de droits de mutation par décès le conjoint survivant et le partenaire lié au défunt par un pacte civil de solidarité (PACS). Ainsi, **la part successorale reçue par le conjoint survivant ou le partenaire lié au défunt par un PACS est exonérée de tous droits de succession, tout comme c'est le cas du conjoint survivant (lié par un mariage).**

Aux termes de l'article 806 du code général des impôts, les assureurs ne peuvent reverser les sommes dues par eux, à raison ou à l'occasion du décès de l'assuré à tout bénéficiaire domicilié en France ou à l'étranger, si ce n'est sur la présentation d'un certificat délivré sans frais par le comptable public compétent et constatant soit l'acquittement, soit la non exigibilité de l'impôt de mutation par décès.

Il est prévu que ces dispositions ne sont pas applicables lorsque l'ensemble des sommes dues par les assureurs n'excèdent pas 7 600 euros et reviennent au conjoint survivant ou à des successibles en ligne directe n'ayant pas à l'étranger un domicile de fait ou de droit².

Ainsi, même si les partenaires liés par un PACS bénéficient du même traitement fiscal que les conjoints mariés en matière d'héritage, seuls ces derniers sont exonérés de l'obligation de se faire délivrer un certificat de non-imposition par l'administration fiscale lorsque les sommes dues par les assureurs sont de faible montant.

¹ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

² Le bénéficiaire de l'assurance doit déposer une demande écrite renfermant la déclaration que l'ensemble desdites indemnités n'excède pas 7 600 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative de Joël Giraud, rapporteur général, avec l'avis favorable du Gouvernement. Il étend la dispense de présentation d'un certificat de non exigibilité de l'impôt prévue à l'article 806 du code général des impôts au partenaire lié au défunt par un PACS.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La présentation d'un certificat délivré sans frais par le comptable public compétent et constatant la non exigibilité de l'impôt de mutation par décès pour obtenir le versement des sommes dues par les assureurs constitue une formalité superflue, alors que les documents permettant d'établir le lien entre le partenaire et le défunt suffisent à démontrer l'absence d'impôt exigible. À cet égard, le présent article constitue une mesure de coordination bienvenue entre le mariage et le PACS.

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

ARTICLE 13

(Art. 44 sexies A, 44 octies A, 44 duodecies, 44 terdecies, 44 quaterdecies, 44 quindecies, 154 bis, 154 bis 0-A, 163 quaterdecies, 170, 204 G, 220 terdecies, 220 quinquies, 244 quater B, 244 quater C, 244 quater E, 244 quater G, 244 quater H, 244 quater M, 244 quater O, 244 quater Q, 244 quater W, 302 nonies, 1383 F, 1417, 1463 A, 1466 B, 1586 ter, 1639 A ter, 1640, 1647 C septies du code général des impôts ; Art. L. 80 B du livre des procédures fiscales ; Art. 60 de la loi n° 2016-1917 de finances pour 2017)

Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les bassins urbains à dynamiser

Commentaire : le présent article prévoit de soutenir la création d'entreprises dans les bassins urbains à dynamiser en créant un dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices pendant les trois premières années et d'impôts locaux pendant les sept premiers exercices.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES RÉGIMES D'EXONÉRATION FISCALE CIBLÉS VISENT À SOUTENIR CERTAINS TERRITOIRES

Afin de soutenir l'activité et l'emploi dans certains territoires, le législateur a introduit des **régimes d'exonération fiscale ciblés**.

S'ils revêtent des caractéristiques propres visant à répondre aux défaillances de marché spécifiques à un territoire, **ces régimes partagent plusieurs caractéristiques communes :**

- ils s'appliquent aux **entreprises créées, reprises ou existantes dans un périmètre géographique borné**, qualifié de « zone » ;

- ils sont ouverts aux entreprises **en fonction de critères relatifs au type d'activité exercé et à la taille** - nombre de salariés, chiffre d'affaires ;

- ils prévoient une **fiscalité incitative temporaire**, en conjuguant souvent l'impôt sur les bénéfices et les impôts locaux - la possibilité de l'exonération prévue par le législateur devant alors être décidée par les collectivités territoriales d'implantation.

Ces régimes sont soumis aux règles européennes en matière d'aides d'État. L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne indique à ce sujet que « *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques [peuvent*

être considérées comme compatibles avec le marché intérieur] quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

B. HUIT DISPOSITIFS D'EXONÉRATION FISCALE ZONÉS EXISTENT

Le tableau ci-après présente les huit dispositifs d'exonération fiscale actuellement en vigueur ainsi que leurs principales caractéristiques.

Ces dépenses fiscales sont rattachées à titre principal à la mission « Cohésion des territoires ».

Régimes d'exonération fiscale zonés en vigueur

Dispositif et articles du CGI	Zone ciblée	Impositions	Caractéristiques
Zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) Art. 44 <i>sexies</i>	Cartographie définie conjointement avec la Commission européenne. 24 % de la population française est couverte.	Exonération de deux ans d'impôt sur les bénéfices (IR/IS) puis dégressive sur trois ans. Exonération sur délibération de CET et TF de deux à cinq ans.	Entreprises créées. 21 900 entreprises bénéficiaires en 2016, pour un coût de 119 millions d'euros.
Zones d'aide à l'investissement dans les PME (ZAI-PME) Art. 1465 B	Ensemble de la France à l'exception de l'Île-de-France (sauf ZRR et zones urbaines sensibles), de l'outre-mer et des communes métropolitaines classées en ZAFR.	Exonération sur délibération de CET de cinq ans maximum.	PME au sens communautaire ^[1] créées.
Zones franches urbaines-territoire entrepreneur (ZFU-ITE) Art. 44 <i>octies</i> A	Quartiers particulièrement délaissés de plus de 8 500 habitants - condition non applicable pour les communes ultramarines. 100 ZFU-TER existent.	Exonération de cinq ans d'impôt sur les bénéfices (IR/IS) puis dégressive sur trois ans.	Entreprises créées employant au maximum 50 salariés, dont le chiffre d'affaires n'excède pas 10 millions d'euros et répondant à des conditions de détention de capital. 18 000 entreprises bénéficiaires en 2016, pour un coût de 192 millions d'euros.
Bassin d'emploi à redynamiser (BER) Art. 44 <i>duodécies</i>	Bassin caractérisé par son taux de chômage et sa démographie négative. Deux BER dans les Ardennes et les Pyrénées.	Exonération d'impôt sur les bénéfices (IR/IS) pendant cinq ans. Exonération de TFPB et de CET pendant cinq ans sauf délibération contraire. Exonération de cotisations sociales patronales pendant cinq ans.	Entreprises créées. 500 entreprises bénéficiaires en 2016, pour un coût de 6 millions d'euros.
Zones de restructuration de la défense (ZRD) Art. 44 <i>tertiécies</i>	Zones couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense conclu entre l'Etat et les collectivités territoriales. Critères reposant sur le taux de chômage et l'évolution démographique.	Exonération d'impôt sur les bénéfices (IR/IS) pendant cinq ans, puis dégressive pendant deux ans. Exonération de TFPB et de CET sauf délibération contraire. Exonération de cotisations sociales patronales pendant cinq ans.	Entreprises implantées - et non créées. 900 entreprises bénéficiaires en 2016, pour un coût de 7 millions d'euros.
Zones de revitalisation rurale (ZRR) Art. 44 <i>quindécies</i>	Communes membres d'un EPCI répondant à des critères démographiques et de revenu fiscal. 13 890 communes, dont 45 ultramarines. 1 011 communes de montagne continuant d'en bénéficier à titre transitoire jusqu'en juin 2020.	Exonération d'impôt sur les bénéfices (IR/IS) sur cinq ans, puis dégressive sur trois ans. Exonération de TFPB et de CET pendant cinq ans sur délibération. Exonération de cotisations sociales patronales.	Entreprises implantées. 10 400 entreprises bénéficiaires en 2016 au titre de l'exonération d'impôt sur les bénéfices, pour un coût de 46 millions d'euros.
Zones franches d'activités (ZFA) outre-mer Art. 44 <i>quatre-décies</i>	Outre-mer	Abatement dégressif de douze ans d'impôt sur les bénéfices, plafonné à 150 000 euros, avec une majoration à 300 000 euros possible. Abatement dégressif de CET et de TFPB de onze ans sauf délibération contraire, selon les mêmes caractéristiques que pour l'impôt sur les bénéfices.	PME ^[2] , sous certaines conditions. Impôt sur les bénéfices : 7 100 bénéficiaires en 2016, pour un coût de 77 millions d'euros. Impôts locaux : 3 260 bénéficiaires, pour un coût de 25 millions d'euros.
Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) Art. 1383 C <i>ter</i> Art. 1466 A <i>I septies</i>	Quartiers d'au moins 1 000 habitants et caractérisés par un écart de développement économique et social, situés dans un territoire urbain réunissant au moins 10 000 habitants.	Sauf délibération contraire, exonération de TFPB et de CET pendant cinq ans.	Entreprises créées employant au maximum 50 salariés, dont le chiffre d'affaires n'excède pas 10 millions d'euros et répondant à des conditions de détention de capital. 4 350 entreprises bénéficiaires en 2016 pour un coût de 6 millions d'euros.

[1] Cette catégorie, définie par l'article 3 de l'annexe I du règlement n° 651-2014 du 17 juin 2014, regroupe les « entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ».

[2] Entreprises employant moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions d'euros - contrairement à la définition communautaire, pour laquelle le chiffre d'affaires ne doit pas excéder 50 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **créer un régime d'exonération fiscale** pour certains bassins urbains. **Les entreprises créées dans les « bassins urbains à dynamiser » bénéficieraient, de façon temporaire, d'une exonération d'impôt sur les bénéfices, de cotisation foncière des entreprises (CFE), de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de taxe foncière.**

A. LA DÉFINITION DES « BASSINS URBAINS À DYNAMISER »

L'exonération proposée s'applique dans les communes appartenant à un ensemble d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) contigus rassemblant au moins **un million d'habitants**, à condition que 70 % de la population de chaque EPCI vive dans des communes remplissant les **critères suivants** :

- une densité de population supérieure à la moyenne nationale ;
- un revenu disponible médian par unité de consommation inférieur à la médiane nationale des revenus médians ;
- un taux de chômage supérieur au taux national.

Il est précisé que les données utilisées sont établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) à partir de celles disponibles au 31 décembre de l'année précédant l'année du classement, tandis que la population prise en compte est la population municipale définie à l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales en vigueur à la date de publication de la présente loi.

Selon l'évaluation préalable, **ces critères visent en priorité le bassin minier des départements du Nord et du Pas-de-Calais**. Les bassins urbains à dynamiser couvriraient **150 communes, dont une cinquantaine n'est actuellement pas inscrite dans un zonage préexistant, et 82 % de la population du bassin minier.**

Le classement des communes en bassin urbain à dynamiser est établi au 1^{er} janvier 2018 pour une durée de trois ans par arrêté des ministres chargés du budget et de l'aménagement du territoire.

Cette définition est inscrite au II du nouvel article 44 *sexdecies* inséré par le présent article au sein du code général des impôts.

B. UN LARGE RÉGIME D'EXONÉRATION FISCALE

1. Une exonération totale d'impôt sur les bénéfices pendant les deux premières années suivant la création de l'entreprise

Le nouvel article 44 *sexdecies* du code général des impôts, introduit par le présent article, prévoit que **les entreprises créées entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 dans les bassins urbains à dynamiser et exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale sont exonérées d'impôt sur les bénéfices réalisés**, que celles-ci soient assujetties à l'impôt sur le revenu¹ ou à l'impôt sur les sociétés.

Cette exonération s'applique pendant les **deux premières années**. Afin d'éviter un effet de seuil, l'entreprise n'est toutefois pas entièrement assujettie à l'impôt sur les bénéfices dès sa troisième année d'existence. **Un régime transitoire est prévu pour les trois années qui suivent.**

Le tableau ci-après présente le dispositif proposé.

Régime d'imposition sur les bénéfices pour les entreprises créées dans les bassins urbains à dynamiser

Année d'existence de l'entreprise	Fraction du bénéfice assujettie à l'IR ou à l'IS
1 à 2	0 %
3 ^e	25 %
4 ^e	50 %
5 ^e	75 %
6 et au-delà	100 %

Comme pour les autres régimes d'exonération zonés actuellement en vigueur, l'exonération ne vaut pas pour les éventuelles plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif.

2. Une exonération d'impôts locaux au titre des sept premiers exercices de l'entreprise

Le présent article rétablit les articles 1383 F, 1463 A et 1466 B au sein du code général des impôts.

Il prévoit **une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).**

¹ Entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu au réel ou au micro-BIC.

Pour chacune de ces deux impositions, **l'exonération comporte deux volets :**

- une **part obligatoire**, résultant du dispositif proposé, appliquée à la moitié de la base nette imposable ;

- une **part facultative, prévue par le dispositif proposé mais qui dépend d'une décision de l'exécutif local**, portant sur l'autre moitié de base nette imposable et reposant sur les mêmes modalités que la part obligatoire.

Seule la première exonération serait compensée aux collectivités territoriales.

L'exonération, pour sa part obligatoire comme sa part facultative, s'applique pendant **les sept exercices après l'année de création** de l'établissement. **Au-delà, une imposition progressive est mise en place**, selon les modalités présentées dans le tableau ci-après.

Régime d'exonération de CFE et de TFPB pour les établissements créés ou immeubles rattachés à un établissement dans les bassins urbains à dynamiser

Exercices de l'entreprise	Base imposée
7 premiers	0 %
8 ^e	25 %
9 ^e	50 %
10 ^e	75 %
À partir du 11 ^e	100 %

Le bénéfice de l'exonération n'est pas automatique mais suppose une demande du redevable dans les délais applicables pour la déclaration de CFE ou, pour la TFPB, avant le 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle l'exonération est applicable.

L'exonération de CFE se traduit également par une exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) :

- l'exonération obligatoire de CET est ajoutée à la liste du II-1 de l'article 1586 *ter* du code général des impôts. Cet article précise que les activités obligatoirement exonérées de CFE n'entrent pas en compte dans la valeur ajoutée retenue pour le calcul de la CVAE ;

- de même, en vertu de l'article 1586 *nonies* du code général des impôts, la valeur ajoutée exonérée de CFE sur délibération est également exonérée de CVAE.

3. Les modalités d'application dès le 1^{er} janvier 2018

L'exonération d'impôt sur les bénéfices s'applique à compter des impositions établies au titre de 2018.

Les exonérations de CET, de taxe foncière, ainsi que de CVAE s'appliquent à compter des impositions établies au titre de 2019.

Le bénéfice de ce régime ne peut être cumulé avec d'autres régimes d'exonération. L'entreprise doit donc opter pour ce régime :

- dans les six mois qui suivent le début de son activité pour l'exonération d'impôt sur les bénéfices ;

- avant le 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle l'exonération prend effet pour l'exonération de taxe foncière.

Son choix est définitif et irrévocable.

Par ailleurs, afin d'assurer la conformité du dispositif proposé aux règles européennes applicables aux aides d'Etat, il est précisé que le bénéfice de l'aide est subordonné au respect des dispositions prévues par 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 sur le fonctionnement de l'Union européenne.

C. LES ENTREPRISES POUVANT BÉNÉFICIER DES EXONÉRATIONS

Le III de l'article 44 *sexdecies* du code général des impôts introduit par le présent article précise quelles sont **les entreprises pouvant bénéficier des exonérations prévues.**

L'entreprise doit répondre à **plusieurs conditions**, récapitulées dans le tableau ci-après. Il s'agit de circonscrire le périmètre des entreprises concernées aux petites et moyennes entreprises nouvellement créées dans un bassin urbain à dynamiser et y exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale.

A l'exception du premier critère de taille, les éléments suivants reprennent expressément les conditions posées à l'article 44 *sexies* du code général des impôts pour l'exonération des entreprises nouvelles dans les zones à finalité régionale (ZAFR).

Conditions posées au bénéfice du régime d'exonération proposé

Taille	Petites ou moyennes entreprises au sens communautaire ¹
Localisation	Avoir son siège social ainsi que l'ensemble de son activité et de ses moyens d'exploitation implantés dans les bassins urbains à dynamiser. En cas d'activités non sédentaires, un maximum de 15 % du chiffre d'affaires peut être réalisé en dehors du bassin. Au-delà de 15 %, les bénéfices réalisés par l'entreprise sont soumis à l'impôt sur les bénéfices dans les conditions de droit commun, en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors des bassins urbains à dynamiser. Cette condition s'apprécie exercice par exercice.
Détention du capital	Le capital ne doit pas être détenu, directement ou indirectement, pour plus de 50 % par d'autres sociétés ² .
Modalités de création	La création de l'entreprise ne doit pas résulter d'une reprise, d'un transfert, d'une concentration, d'une restructuration ou d'une extension d'activités préexistantes ³ .

D. LA COMPENSATION POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le IV du présent article crée **deux prélèvements sur recettes de l'État afin de compenser les exonérations obligatoires de CFE et de TFPB** qu'il introduit.

La compensation correspond au produit de la base fiscale perdue du fait de l'exonération obligatoire – soit la moitié de la base nette totale – et du taux prévu pour la CFE et la TFPB.

Deux cas particuliers doivent être distingués :

- pour les **communes membres d'un EPCI sans fiscalité propre**, le taux appliqué correspond au taux prévu par la commune en 2017, majoré du taux appliqué au profit de l'EPCI ;

¹ Cette catégorie, définie par l'article 3 de l'annexe I du règlement n° 651-2014 du 17 juin 2014, regroupe les « entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ».

² Comme à l'article 44 sexies du code général des impôts, il est précisé que le capital d'une société nouvellement créée est considéré comme détenu indirectement par d'autres sociétés dans le cas où un associé exerce en droit ou en fait une fonction de direction ou d'encadrement dans une autre entreprise, lorsque son activité est similaire à celle de l'entreprise nouvelle créée ou lui est complémentaire, ainsi que dans le cas où un associé détient avec les membres de son foyer fiscal 25 % au moins des droits sociaux dans une autre entreprise dont l'activité est similaire à celle de l'entreprise nouvelle créée ou lui est complémentaire.

³ Comme à l'article 44 sexies du code général des impôts, il est indiqué que l'extension d'une activité préexistante est avérée lorsqu'il existe un contrat ayant pour objet d'organiser un partenariat et une assistance de l'entreprise visée, notamment pour l'utilisation d'une enseigne, d'un nom commercial, d'une marque, d'un savoir-faire, de conditions d'approvisionnement, de modalité de gestion, dans des conditions telles que cette entreprise est placée dans une situation de dépendance.

- pour les **EPCI appliquant les règles concernant les EPCI à fiscalité additionnelle**, le taux appliqué correspond au taux moyen pondéré des communes membres pour 2017, majoré du taux appliqué au profit de l'EPCI.

E. LES MESURES DE COORDINATION

Afin de prendre en compte l'ajout d'un article 44 *sexdecies* au sein du code général des impôts, il est procédé aux mesures de coordination nécessaires :

- aux articles 44 *sexies* A, 44 *octies* 1, 44 *duodecies* A, 44 *terdecies* A, 44 *quaterdecies* et 44 *quindecies* du code général des impôts ;
- à l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales ;
- à l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

De même, afin de prendre en compte les nouveaux articles 1466 B et 1463 A du code général des impôts introduits par le présent article, les mesures de coordination nécessaires au sein de l'article 1466 A du code général des impôts et des articles 1586 *ter*, 1639 *ter*, 1640 et 1647 C *septies* du code général des impôts sont prévues.

F. UN COÛT TOTAL DE 15 MILLIONS D'EUROS EN 2019 AMENÉ À CROÎTRE JUSQU'À 43 MILLIONS D'EUROS EN 2021

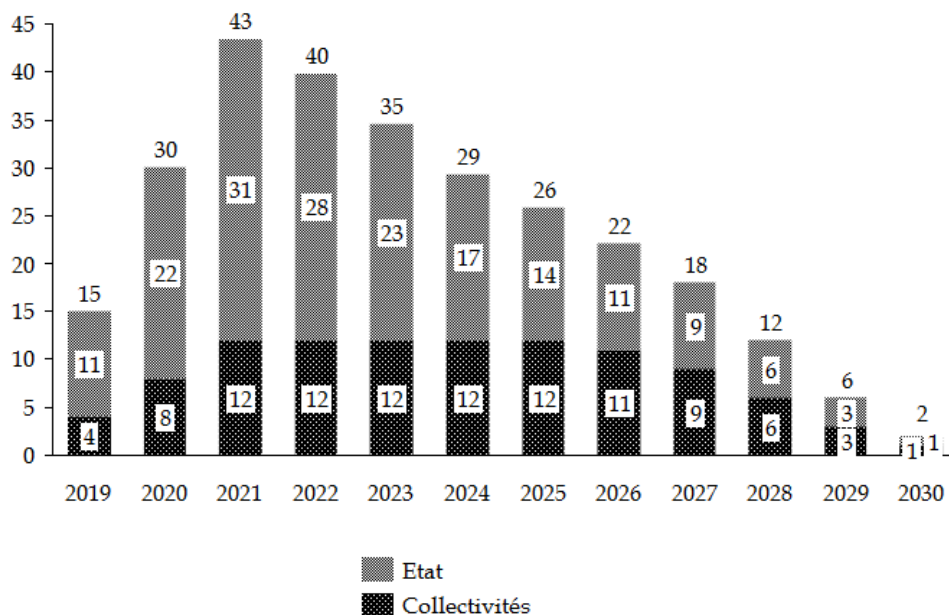
Selon l'évaluation préalable du présent article, le coût total du dispositif d'exonération fiscale créé est estimé à **15 millions d'euros en 2019** et augmenterait de façon importante jusqu'en **2021 pour atteindre 43,3 millions d'euros**. Il diminuerait ensuite progressivement jusqu'en 2030, compte tenu de la sortie en sifflet des exonérations prévue par le présent article. Ce chiffrage se fonde sur une estimation de 600 à 700 petites et moyennes entreprises (PME) créées dans le bassin minier chaque année¹.

Environ **un tiers de ce coût serait supporté par les collectivités territoriales** des territoires concernés, en tenant compte de la compensation de CFE et de CVAE supportée par l'État. En effet, les collectivités territoriales ne bénéficieraient d'une compensation de l'État que pour la part obligatoire d'exonération d'impôts locaux ; **la part facultative de l'exonération, qui dépend d'une décision de l'exécutif local, devrait être supportée par les collectivités**. Par ailleurs, l'impact du dispositif sur les recettes de taxe foncière n'a pu être évalué.

¹ Cette hypothèse repose sur les données fiscales déposées au titre des exercices clos en 2015.

Coût du dispositif d'exonération dans les bassins urbains à dynamiser

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative)

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Tout d'abord, l'Assemblée nationale a introduit une **clause incitative en faveur de l'embauche des salariés résidant dans les bassins d'emploi à dynamiser**, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, et de notre collègue député Fabien Roussel du groupe Gauche démocrate et républicaine. Le Gouvernement a donné un avis favorable à ces deux amendements identiques qui **s'inspirent de la clause d'embauche locale applicable aux zones franches urbaines**. Ils visent à réserver le bénéfice des exonérations prévues par le présent article aux entreprises dont au moins la moitié des salariés réside dans le bassin minier et sont embauchés à contrat à durée indéterminée ou pour une durée déterminée d'au moins douze mois.

Un nouveau paragraphe V, introduit par un amendement de notre collègue députée Christine Pires Beaune et des membres du groupe Nouvelle Gauche, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, prévoit la **remise au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2020, d'un rapport évaluant le coût de ce dispositif d'exonération fiscale pour les EPCI concernés ainsi que l'opportunité d'étendre ce dispositif à d'autres parties du territoire national**. Un premier sous-amendement du Gouvernement est venu préciser le contenu du rapport en y incluant le coût

pour l'État ainsi qu'une évaluation de l'efficacité du dispositif au regard de ses objectifs, tandis qu'un second sous-amendement a **étendu le champ du rapport à l'ensemble des dispositifs zonés** qui arrivent pour la plupart à échéance en 2020, année au cours de laquelle un nouvel encadrement européen sera élaboré.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté **trois amendements rédactionnels et deux amendements de précision**, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif d'exonération fiscale prévu par le présent article est la traduction d'un **engagement du précédent Gouvernement en faveur du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais**. En effet, le 7 mars 2017, le Premier ministre de l'époque, Bernard Cazeneuve, a signé avec les représentants des collectivités territoriales concernées un « engagement pour le renouveau du bassin minier » prenant la forme d'un plan d'actions sur dix ans.

Dans ce cadre, l'État devrait participer au financement de la rénovation de 23 000 logements des cités minières et de divers investissements structurels en matière de transports, d'énergie et de réseau très haut débit. Il s'est également **engagé à « proposer un nouveau dispositif à l'échelle de l'ensemble des territoires du bassin minier, permettant d'alléger la fiscalité sur les bénéficiaires et les impôts locaux dus en raison des activités nouvelles créées sur ces territoires »**¹.

Ainsi, le zonage des bassins urbains à redynamiser créés par le présent article est calibré de telle façon que seul le bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, qui s'étend de Béthune à Valenciennes et couvre trois pôles métropolitains, huit intercommunalités et 251 communes, pour une population totale de 1,2 million d'habitants, bénéficiera de ce dispositif. La situation économique de ce territoire est en effet très dégradée : **le taux de chômage s'élève à 19,7 %** contre 11,7 % en moyenne dans la région des Hauts-de-France et 9,2 % en France métropolitaine. De plus, il souffre de certains handicaps structurels comme l'absence de centre urbain historique ou encore la persistance de friches industrielles et de sols pollués, ainsi que d'un déficit en termes d'image qui nuit à son attractivité.

Or la plupart des dispositifs de zonage actuellement en vigueur ne ciblent pas des territoires conjuguant des difficultés socio-économiques et un bassin de population important. De plus, **les zones d'aide à finalité régionale**, qui auraient pu répondre à la situation rencontrée par ce territoire

¹ Évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative.

et bénéficient déjà de facto à certaines communes du bassin minier, **ont atteint le seuil maximal autorisé par l'Union européenne**. Par conséquent, elles ne peuvent plus être étendues à l'ensemble du bassin minier.

Si certains éléments objectifs peuvent justifier l'adoption de mesures d'exonération fiscale au profit du seul bassin minier du Nord-Pas de Calais, il convient de souligner **deux limites inhérentes à ce dispositif** :

- premièrement, **les dispositifs zonés peuvent entraîner des effets d'éviction pour les territoires limitrophes** situés en-dehors de la zone bénéficiant des exonérations fiscales. Or, en l'espèce, des localités proches comme le Cambrésis, l'agglomération de Maubeuge ou l'arrondissement de Saint-Omer souffrent également d'un taux de chômage très élevé et d'une faible reprise de l'activité économique, alors même qu'elles ne sont que partiellement couvertes par une zone d'aide à finalité régionale ;

- deuxièmement, **les effets des régimes d'exonération fiscale zonés sont particulièrement difficiles à évaluer** et, même s'ils sont en principe créés pour une durée limitée, il est **particulièrement difficile de mettre fin à ces dispositifs ou de les réformer**. Les zones de revitalisation rurale, dont la réforme adoptée hâtivement par la loi de finances rectificative pour 2015¹ est aujourd'hui remise en cause par l'introduction d'un mécanisme transitoire de maintien des effets du zonage pour les communes sortantes, sont un exemple éloquent.

Néanmoins, **l'ajout d'une clause incitative en faveur de l'embauche des salariés résidant dans le bassin minier vient utilement compléter le dispositif** afin de s'assurer qu'il permette effectivement de réduire le taux de chômage sur le territoire.

En dépit de ces réserves et au regard de l'attente suscitée sur le terrain par l'engagement du Gouvernement pris il y a près d'un an, votre rapporteur général juge préférable de ne pas s'opposer à l'adoption de ce dispositif d'exonération au profit des entreprises créées dans le bassin minier entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020.

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

¹ Article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

ARTICLE 13 bis (nouveau)
(Art. 44 quindecies du code général des impôts)

Extensions d'exonération en cas de première transmission familiale dans les ZRR

Commentaire : le présent article tend à compléter l'article 10 bis du projet de loi de finances pour 2018 en étendant la possibilité de maintien des exonérations applicables en zone de revitalisation rurale au titre de la première transmission familiale aux sociétés qui ne sont pas des entreprises individuelles.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 44 *quindecies* du code général des impôts prévoit une exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés en faveur des **entreprises créées ou reprises dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020¹.**

L'exonération d'impôt sur les bénéfices est **totale pendant les cinq premières années** suivant la création ou la reprise de l'entreprise, puis dégressive les trois années suivantes (75 % des bénéfices sont exonérés la sixième année, 50 % la septième année et 25 % la huitième année). Cependant, l'avantage fiscal procuré par l'article 44 *quindecies* précité est **plafonné à 200 000 euros sur trois exercices.**

Pour être éligibles, les entreprises doivent répondre aux conditions cumulatives suivantes : exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale, posséder leur siège social et exercer l'ensemble de leurs activités dans une zone de revitalisation rurale, employer moins de onze salariés en contrat de travail à durée indéterminée ou en contrat d'une durée d'au moins six mois et avoir moins de 50 % de leur capital détenu par d'autres sociétés.

En revanche, sont explicitement **exclus du bénéfice de cette exonération :**

- les entreprises exerçant une activité bancaire, financière, d'assurance, de gestion ou de location d'immeubles ou de pêche maritime ;
- les entreprises réalisant des bénéfices agricoles ;

¹ L'article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a prolongé l'exonération prévue à l'article 44 *quindecies* pour une durée de cinq ans jusqu'au 31 décembre 2020.

- les entreprises créées dans le cadre d'une extension d'activités préexistantes ou par transfert d'une activité provenant d'une entreprise ayant déjà bénéficié, au titre d'une ou plusieurs années, de l'exonération d'impôt sur les bénéfices ;

- **les entreprises ayant fait l'objet d'une opération de reprise et dont le cédant ou son conjoint, ses ascendants, descendants, frères et sœurs, détiennent ensemble plus de 50 % des droits de la société ;**

- **les entreprises individuelles ayant fait l'objet d'une opération de reprise ou de restructuration au profit de l'époux, du partenaire de pacte civil de solidarité, des ascendants, descendants ou des frères et sœurs du cédant.**

Le coût pour l'État de cette dépense fiscale est estimé à environ 55 millions d'euros en 2017, pour les entreprises créées depuis le 1^{er} janvier 2011.

L'article 10 *bis* du projet de loi de finances pour 2018, introduit par l'Assemblée nationale, propose de modifier le droit en vigueur afin de permettre aux **entreprises individuelles situées dans une ZRR et faisant l'objet d'une première opération de reprise ou de restructuration au profit d'un membre de la famille** du cédant de continuer de bénéficier de l'exonération d'impôt sur les bénéfices.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption de **deux amendements identiques par l'Assemblée nationale**, le premier présenté par le rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, et le second par notre collègue députée Valérie Rabault et les membres du groupe Nouvelle Gauche. Ces amendements ont recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Il vise à **étendre aux sociétés, personnes morales ou groupements**, et non uniquement aux entreprises individuelles, la mesure de maintien du bénéfice de l'exonération d'impôt sur les bénéfices applicable en ZRR en cas de transmission familiale, c'est-à-dire lorsque le cédant, son conjoint, leurs ascendants et descendants, frères et sœurs détiennent ensemble plus de 50 % des droits de vote de la société, de la personne morale ou du groupement.

Comme pour les entreprises individuelles, il est prévu de **limiter cet avantage aux premières opérations de transmission familiale** afin d'éviter les comportements d'optimisation consistant à transmettre tous les cinq ans une société au sein d'une même famille pour continuer de bénéficier de l'exonération totale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à corriger un oubli initial au sein de l'article 10 *bis* du projet de loi de finances pour 2018. De plus, il permettra de garantir une **égalité de traitement entre les entreprises individuelles et les entreprises constituées sous forme de société** ou de groupement.

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

ARTICLE 13 ter (nouveau)
(Art. 220 octies du code général des impôts)

**Prorogation du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres
phonographiques**

Commentaire : le présent article prévoit la prorogation anticipée du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres phonographiques d'un an, jusqu'au 31 décembre 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres phonographiques, codifié à l'article 220 *octies* du code général des impôts, a pour objectif de favoriser le développement et le renouvellement de la production musicale française et européenne.

Il s'applique aux entreprises de productions d'œuvres phonographiques soumises à l'impôt sur les sociétés et existant depuis au moins un an, à condition qu'elles ne soient pas détenues, directement ou indirectement, par un éditeur de service de télévision ou de radiodiffusion.

Le crédit d'impôt phonographique vise à encourager la production phonographique « d'albums de nouveaux talents ».

Il s'agit des artistes, groupes d'artistes, compositeurs ou artistes-interprètes n'ayant pas dépassé le seuil de 100 000 ventes pour deux albums distincts précédant l'enregistrement donnant lieu au crédit d'impôt. Les albums bénéficiant du crédit d'impôt doivent être, soit pour moitié au moins d'expression française ou dans une langue régionale en usage en France, soit composés d'une ou plusieurs œuvres libres de droit d'auteur au sens des articles L. 123-1 à L. 123-12 du code de la propriété intellectuelle.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, les œuvres doivent en outre être réalisées par des entreprises et industries techniques liées à la production phonographique qui sont établies en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne, ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical, ainsi qu'aux opérations de post-production.

Le bénéfice du crédit d'impôt s'apprécie pour l'ensemble des albums produits annuellement par la société.

Les dépenses éligibles concernent :

- les frais de production d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical ;

- les dépenses liées au développement de productions phonographiques ou vidéographiques musicales dans la limite d'un plafond de 350 000 euros par enregistrement phonographique.

En outre, le crédit d'impôt n'est ouvert qu'à compter de la délivrance, par le ministre chargé de la culture, d'un agrément attestant que les productions phonographiques ou vidéographiques musicales remplissent les conditions indiquées ci-dessus. Cet agrément est délivré après avis d'un comité d'experts dont les modalités de fonctionnement sont précisées par décret, sur la base de pièces justificatives.

Le crédit d'impôt s'applique aux dépenses éligibles engagées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2018¹, dans la limite de 2,3 millions d'euros par entreprise et par exercice. Les subventions publiques sont déduites des bases de calcul.

Le taux et le calcul du crédit d'impôt sont par ailleurs différenciés en fonction de la taille de l'entreprise :

- pour les micro-entreprises et petites et moyennes entreprises au sens européen, le crédit d'impôt est égal à 30 % des dépenses éligibles ;

- pour les entreprises qui ne répondent pas à la définition européenne de la petite et moyenne entreprise, le crédit d'impôt est égal à 15 % des dépenses éligibles relatives aux productions qui excèdent la moyenne de leurs productions d'albums de nouveaux talents au cours des deux années précédentes.

Enfin, le crédit d'impôt est plafonné à 1,1 million d'euro par an et par entreprise.

Le coût du crédit d'impôt est estimé à 8 millions d'euros en 2018.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale par deux amendements identiques présentés l'un par le rapporteur général de la commission des finances, et l'autre par les députés du groupe La République en Marche, avec un avis favorable du Gouvernement.

¹ L'article 50 de la loi de finances rectificative de décembre 2014 a prorogé le dispositif pour une période de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2018.

Il proposait initialement une prorogation anticipée de trois années, jusqu'au 31 décembre 2021, afin de donner au secteur concerné une visibilité sur la fiscalité qui lui serait applicable. L'amendement a cependant été sous-amendé par Amélie de Montchalin, députée, pour limiter la prorogation anticipée à une durée d'un an, jusqu'au 31 décembre 2019, au motif qu'une évaluation préalable du dispositif était nécessaire avant une nouvelle prorogation de trois ans.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général rappelle la nécessité de procéder à une évaluation des dépenses fiscales existantes avant de prévoir leur prorogation. Compte tenu du coût cependant limité du crédit d'impôt phonographique, autour de 8 millions d'euros, et de la durée limitée de la prorogation, il n'est cependant pas opposé au présent article.

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

ARTICLE 13 quater (nouveau)
(Art. 244 quater C du code général des impôts)

Extension du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi aux rémunérations versées par les établissements publics, les collectivités territoriales et les organismes sans but lucratif au titre de leurs activités lucratives

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le bénéfice du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi aux rémunérations versées par les établissements publics, les collectivités territoriales et les organismes sans but lucratif au titre de leurs activités lucratives.

I. LE DROIT EXISTANT

Le CICE est ouvert aux entreprises imposées d'après leur bénéfice réel, c'est-à-dire qu'elles soient assujetties à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. En sont donc exclues les entreprises imposées d'après les régimes « micro »¹.

De plus, certaines entreprises temporairement exonérées d'impôt en application de certains dispositifs spécifiques peuvent bénéficier du CICE. Le tableau ci-après retrace l'ensemble des dispositifs visés à l'article 244 quater C du code général des impôts.

¹ À savoir les régimes micro-BIC prévu à l'article 50-0 du code général des impôts, micro-BNC prévu à l'article 102 ter du même code et micro-BA prévu à l'article 64 bis du même code.

Dispositifs d'exonération temporaire d'impôts ouvrant droit au CICE

Article du code général des impôts	Entreprises concernées
Article 44 <i>sexies</i>	Entreprises créées dans les zones d'aides à finalité régionale (ZAFR)
Article 44 <i>sexies A</i>	Jeunes entreprises innovantes (JEI)
Article 44 <i>septies</i>	Entreprises créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté
Article 44 <i>octies</i> et article 44 <i>octies A</i>	Entreprises exerçant une activité ou créées dans les zones franches urbaines - territoires entrepreneurs
Article 44 <i>duodecies</i>	Entreprises implantées dans les bassins d'emploi à redynamiser (BER)
Article 44 <i>terdecies</i>	Entreprises créées dans les zones de restructuration de la défense (ZRD)
Article 44 <i>quaterdecies</i>	Petites et moyennes entreprises créées dans les zones franches d'activités des départements d'outre-mer (ZFADOM)
Article 44 <i>quindecies</i>	Entreprises créées dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) employant moins de onze salariés, ayant leur siège social dans la zone ou y réalisant au moins 75 % de leur chiffre d'affaires et satisfaisant à des conditions de création et de détention du capital

Les organismes à but non lucratif mentionnés à l'article 207 du code général des impôts **peuvent également bénéficier du CICE s'ils exercent des activités lucratives**, au titre des rémunérations qu'ils versent à leurs salariés affectés à des activités non exonérées d'impôt sur les bénéfices.

Il est alors exigé une **stricte séparation** des deux types d'activités.

Cependant, les établissements publics et les collectivités territoriales ne peuvent pas bénéficier du CICE pour les rémunérations qu'elles versent au titre de leurs activités lucratives.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et après l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **étendre le champ des bénéficiaires** du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Il prévoit que **les établissements publics, les collectivités territoriales et les organismes sans but lucratif pourraient bénéficier du CICE au titre des rémunérations qu'ils versent à leurs salariés affectés à leurs activités lucratives.**

Selon les précisions apportées par le Gouvernement, ce bénéfice s'applique, en particulier pour les établissements publics à caractère industriel et commercial, à la fois aux **salariés de droit privé et aux fonctionnaires.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article s'inscrit dans un **double contexte** :

- d'une part, **la suppression du CICE** et du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) à compter du 1^{er} janvier 2019 proposée aux articles 42 et 43 du projet de loi de finances pour 2018, en contrepartie d'un allègement de cotisations sociales patronales ;

- d'autre part, **une extension du champ des bénéficiaires du CITS**, proposée à l'article 43 *ter* du projet de loi de finances pour 2018 s'agissant des groupements de coopération sanitaire.

Ces évolutions prennent acte de la **complexité du mécanisme de crédit d'impôt**, née du décalage entre l'objectif poursuivi, une baisse du coût du travail, et le moyen utilisé, un crédit d'impôt sur les bénéfices.

C'est pourquoi il a été initialement prévu que les organismes exonérés d'impôt sur les sociétés en application de l'article 207 du code général des impôts peuvent bénéficier du CICE au titre des rémunérations qu'ils versent à leurs salariés affectés à leurs activités non exonérées d'impôt sur les bénéfices.

Cependant, **cette exception demeure strictement entendue** dès lors que seules les structures visées à l'article 207 du code général des impôts sont concernées. Les **établissements publics sont ainsi exclus du dispositif**, y compris pour les rémunérations versées aux personnes employées au titre des activités lucratives qu'ils peuvent exercer.

Le présent article propose donc de leur étendre le bénéfice du CICE, ainsi qu'aux collectivités territoriales et aux autres organismes à but non lucratif.

Les modalités prévues s'agissant des organismes figurant à l'article 207 du code général des impôts leur seraient également appliquées.

En particulier, **ces structures devraient tenir une comptabilité distincte**, propre à leurs activités lucratives, ce qui impliquerait, pour les établissements publics et les collectivités territoriales, la création d'un budget annexe.

Si le Gouvernement n'a donné aucune évaluation de coût de cette extension, il peut être précisé qu'**elle ne concernera que les rémunérations versées au titre de 2018**.

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

ARTICLE 13 quinquies (nouveau)
(Art. 244 quater W du code général des impôts)

Suppression de la procédure d'agrément pour les investissements dans les énergies renouvelables dans les départements d'outre-mer ayant fait l'objet d'une évaluation par la Commission de régulation de l'énergie

Commentaire : le présent article prévoit la suppression de la procédure d'agrément pour les investissements dans les énergies renouvelables dans les départements d'outre-mer lorsque ces investissements ont fait l'objet d'une évaluation par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 244 *quater W* prévoit un crédit d'impôt à raison des investissements productifs dans les départements d'outre-mer. L'investissement doit être réalisé dans certains domaines uniquement et fait l'objet d'une procédure d'agrément

Aux termes du VII de cet article, lorsque le montant total par programme d'investissements est supérieur 1 million d'euros, le bénéfice du crédit d'impôt est conditionné à l'obtention d'un agrément préalable délivré par le ministre chargé du budget dans les conditions prévues au III de l'article 217 *undecies* du code général des impôts.

La procédure d'agrément des investissements productifs ouvrant droit à un avantage fiscal outre-mer

L'agrément est accordé si le programme présente un **intérêt économique** pour le département, s'il **s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement et s'il garantit la protection des investisseurs et des tiers**. En outre, **l'un des buts principaux de l'investissement doit être la création ou le maintien d'emplois dans le département où il est réalisé**.

L'impact des projets d'investissement sur l'emploi est systématiquement vérifié lors de l'instruction des demandes et fait l'objet d'un suivi annuel après l'agrément et la réalisation du projet d'investissement, pendant la durée légale minimale d'exploitation des investissements.

Le contrôle du respect de la condition légale d'octroi de l'agrément relative à l'emploi s'effectue au travers des engagements que souscrivent les bénéficiaires d'agréments fiscaux et qui sont repris dans les décisions d'agrément.

En outre, les investissements ne doivent pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou constituer une menace pour l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent. Ils doivent s'intégrer dans la politique de développement durable du territoire dans lequel ils sont réalisés.

Les bénéficiaires de l'agrément doivent respecter leurs obligations fiscales et sociales. Ils doivent s'engager à autoriser la vérification sur place des modalités de réalisation et d'exploitation des investissements aidés.

L'agrément est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'agrément. Ce délai est ramené à deux mois lorsque la décision est prise et notifiée par l'autorité compétente de l'État dans les départements d'outre-mer.

Lorsque l'administration envisage une décision de refus d'agrément, elle doit en informer le contribuable par un courrier qui interrompt le délai de deux mois et offre la possibilité au contribuable, s'il le demande, de saisir, dans un délai de quinze jours, une commission consultative dont la composition, les attributions et le fonctionnement sont définis par décret. En cas de saisine, un nouveau délai d'une durée de deux mois court à compter de l'avis de la commission. La commission dispose, pour rendre cet avis, d'un délai ne pouvant excéder deux mois.

Par ailleurs, une commission consultative interministérielle, centrale ou locale, peut être saisie par l'investisseur lorsque l'administration envisage un refus d'agrément.

Enfin, l'organe exécutif des collectivités d'outre-mer compétent en matière de développement économique doit être tenu informé des opérations réalisées sur son territoire.

Source : article 217 undecies du code général des impôts, article 170 decies de l'annexe IV au code général des impôts et réponses aux questionnaires budgétaires

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, sur proposition de notre collègue Amélie de Montchalin, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Ainsi, il prévoit que les conditions relatives à l'intérêt économique, d'une part, et à l'intégration dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable, d'autre part sont réputées **satisfaites lorsque le programme d'investissements porte sur l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable au titre desquels un contrat d'achat d'électricité a été conclu avec un fournisseur d'électricité mentionné au I de l'article R. 121-28 du code de l'énergie, après évaluation par la Commission de régulation de l'énergie.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article R. 121-18 du code général des impôts prévoit que « *lorsque le contrat d'achat porte sur de l'électricité produite par une installation de production située sur le territoire d'une zone non interconnectée, la Commission de régulation de l'énergie évalue le coût de production normal et complet pour le type d'installation de production considérée dans cette zone en appliquant le taux de rémunération du capital immobilisé fixé, après avis de cette Commission, par arrêté du ministre chargé de l'énergie* ».

Ainsi, les projets visés par le présent article ont systématiquement fait l'objet d'un avis par la Commission de régulation de l'énergie, excluant le risque de projets techniquement défallants. En outre, le dispositif proposé ne supprime l'agrément que pour des installations intervenant sur un marché dont le prix est réglementé.

En tout état de cause, il apparaît souhaitable d'alléger les procédures d'agrément lorsque ceci est possible, soit en raison de la nature de l'investissement, soit parce qu'il a d'ores et déjà fait l'objet d'un contrôle par une autorité publique, comme c'est le cas dans le dispositif proposé. Ceci est, en outre, de nature à réduire la charge de travail et les délais d'examen des demandes d'agrément par la direction générale des finances publiques.

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

ARTICLE 13 sexies (nouveau)
(Art. 1040 du code général des impôts)

Extension de l'exonération de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière aux établissements publics fonciers de l'État

Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre aux établissements publics fonciers de l'État l'exonération de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière dont bénéficient déjà les établissements publics fonciers locaux.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article 1040 du code général des impôts, **les acquisitions et échanges faits par l'État**, les partages de biens entre lui et les particuliers ainsi que tous les autres actes faits à ce sujet **sont exonérés de droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.**

Cette exonération de droits de mutation n'est en revanche **pas applicable aux établissements publics de l'État**, à l'exception des établissements publics scientifiques, d'enseignement, d'assistance et de bienfaisance.

Par ailleurs, en vertu de l'article 1042 du code général des impôts, **les acquisitions immobilières des collectivités territoriales** (communes, départements, régions), de leurs établissements publics, des syndicats de communes **et de leurs établissements publics fonciers locaux** (article L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme) **sont également exonérés de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement tendant à insérer le présent article, qui étend l'exonération de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière aux établissements publics fonciers de l'État.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'extension proposée par le présent article paraît **de bon sens**, en proposant, par parallélisme avec ce qui est applicable pour les établissements publics fonciers locaux, une exonération de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière pour les établissements publics fonciers de l'État, actuellement au nombre de 10.

Jusqu'à présent, seules les opérations qu'ils réalisaient pour le compte de l'État ou pour le compte de collectivités territoriales bénéficiaient d'une telle exonération, selon une interprétation communément admise par la doctrine fiscale des articles 1040 et 1042 précités du code général des impôts.

En conséquence, le présent article permet de sécuriser ce qui est déjà pratiqué, tout en l'étendant également aux opérations qu'ils réalisent pour leur compte. Ce sont des cas très résiduels puisqu'il s'agirait de 2 % à 3 % de l'ensemble des opérations.

Sans méconnaître que cette extension de l'exonération aurait un coût pour les collectivités territoriales, mais qui resterait toutefois très limité puisque la perte de recettes est évaluée à 700 000 à 1 million d'euros sur l'ensemble du territoire par le Gouvernement, celle-ci paraît bienvenue.

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

ARTICLE 14

(Art. 115, 208 C bis, 2010-0 A, 210 B, 210 B bis, 210 C, 223 L, 1760 bis, 1768 du code général des impôts ; Art. L. 80 du livre des procédures fiscales)

Suppression de la procédure d'agrément préalable pour l'application du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration réalisées au profit d'une personne morale étrangère

Commentaire : le présent article prévoit de mettre en conformité les conditions d'application du régime spécial des fusions avec le droit de l'Union européenne en supprimant la procédure d'agrément préalable exigée pour l'application de ce régime aux opérations réalisées au profit d'une personne morale étrangère, et, en parallèle, de transposer la clause anti-abus générale prévue dans la directive « fusion » de 2009.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN RÉGIME SPÉCIAL S'APPLIQUE AUX FUSIONS ET OPÉRATIONS ASSIMILÉES AFIN DE PRENDRE EN COMPTE LE CARACTÈRE INTERCALAIRE DE L'OPÉRATION

1. Des opérations de restructuration apparentées à une cession...

Les **opérations de fusion et de scission** sont définies aux articles L. 236-1 à L. 236-32 du code de commerce.

La fusion s'entend de l'opération par laquelle deux ou plusieurs sociétés réunissent leurs patrimoines pour ne plus en former qu'une seule, soit en créant une société nouvelle, soit en les transférant à une société préexistante.

La scission se définit comme la transmission d'une société à deux ou plusieurs sociétés préexistantes ou nouvelles.

L'apport partiel d'actif se distingue de la scission et de la fusion en ce qu'il suppose le maintien de la société apporteuse. Cette opération correspond à l'apport, par une société sans qu'elle soit dissoute, d'une partie de ses éléments d'actif à une société nouvelle ou préexistante, en contrepartie de la remise de titres représentatifs du capital de la société bénéficiaire de l'apport.

La fusion s'apparente donc à une cession. De même, les scissions, les apports d'actifs et les échanges d'actions correspondent à des mutations.

2. ...pour lesquelles un « sursis à imposition » est prévu

Pour autant, **ces opérations de restructuration participent de la vie économique des entreprises.**

C'est pourquoi, d'un point de vue fiscal, l'article 210 A du code général des impôts prévoit un régime spécial des fusions, réservé aux personnes morales et organismes passibles de l'impôt sur les sociétés.

La fusion est alors considérée comme une opération intercalaire : la société absorbante ou nouvelle est considérée, au regard de l'impôt sur les sociétés, comme continuant purement et simplement l'exploitation des sociétés absorbées en se substituant à celles-ci dans leurs droits et obligations¹.

Par conséquent, la fusion ne peut pas en elle-même donner lieu à une imposition : **un « sursis à imposition » des profits et des plus-values d'apport s'applique dans l'attente de leur réalisation effective.**

L'article 210 A du code général des impôts indique ainsi que *« les plus-values nettes et les profits dégagés sur l'ensemble des éléments d'actif apportés du fait d'une fusion ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés »* et que *« l'impôt sur les sociétés n'est applicable aux provisions figurant au bilan de la société absorbée que si elles deviennent sans objet »*.

L'article 210-0 A du code général des impôts précise la définition fiscale des opérations de fusion éligibles au régime de faveur.

Par ailleurs, l'article 210 B du code général des impôts ajoute que les dispositions de l'article 210 A du même code *« s'appliquent à l'apport partiel d'actif d'une branche complète d'activité ou d'éléments assimilés »* sous certaines conditions (cf. *infra*).

3. Une harmonisation européenne vise les opérations de restructuration de sociétés de différents États membres

La directive du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actif et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents² entendait garantir que les opérations de restructuration de sociétés de différents États membres ne soient pas entravées par des restrictions ou distorsions particulières découlant de dispositions fiscales nationales.

¹ Voir BOI-IS-FUS-10-20140630.

² Directive 90/434/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

Elle prévoit à cette fin que ces opérations ne peuvent pas, en elles-mêmes, donner lieu à une imposition. Les éventuelles plus-values qui leur sont liées peuvent être imposées, mais uniquement à la date où elles sont effectivement réalisées.

La directive du 19 octobre 2009¹ a complété ces dispositions.

B. LE BÉNÉFICE DU RÉGIME SPÉCIAL EST SOUMIS À UN ENCADREMENT STRICT

1. Plusieurs conditions s'appliquent au bénéfice du régime spécial

L'application du régime spécial des fusions est toutefois soumise à plusieurs conditions.

Conformément au principe qui motive le régime spécial, ces conditions visent à s'assurer du caractère intercalaire de l'opération en garantissant que la société absorbante se place effectivement dans la continuité de la société absorbée.

En particulier, le 3 de l'article 210 A du code général des impôts précise que l'exonération d'impôt sur les sociétés des plus-values de fusion et des provisions de la société absorbée n'est **applicable que si la société absorbante a pris, dans l'acte de fusion, plusieurs engagements** retracés dans l'encadré ci-après.

¹ Directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

Les engagements de la société absorbante prévus au 3 de l'article 210 A du code général des impôts pour bénéficier du régime spécial des fusions

L'application des dispositions de l'article 210 A du code général des impôts est « subordonnée à la condition que la société absorbante s'engage, dans l'acte de fusion, à respecter les prescriptions suivantes » :

- reprendre à son bilan certaines écritures de la société absorbée ;
- réintégrer dans ses bénéfices imposables des résultats dont l'imposition avait été différée chez la société absorbée ;
- calculer les plus-values ou moins-values résultant de la cession par la société absorbante des éléments non amortissables apportés par rapport à la valeur que ces biens avaient du point de vue fiscal dans les écritures de la société absorbée ;
- si des plus-values ont été dégagées sur l'apport des éléments amortissables, réintégrer de manière échelonnée dans ses bénéfices imposables le montant de ces plus-values, étant précisé que la fraction non encore taxée des plus-values relatives aux biens cédés avant l'expiration de la période de réintégration doit être rattachée aux résultats de l'exercice de cession.

Source : bulletin officiel des finances publiques – BOI-IS-FUS-10-20-40-20130104

S'agissant de l'apport partiel d'actif, il convient de distinguer :

- **l'apport partiel d'actif d'une branche complète d'activité**, pour lequel le régime spécial s'applique sous condition de prise, par la société apporteuse, d'engagements relatifs au délai de conservation des titres remis en contrepartie de l'apport et aux modalités de calcul des plus-values en cas de cession ultérieure des titres ;

- **l'apport partiel d'actif d'une branche incomplète** ou une opération pour laquelle la société apporteuse n'est pas en mesure de souscrire les engagements requis : le bénéfice du régime spécial est alors soumis à un agrément préalable du ministre chargé du budget.

Par ailleurs, **l'article 115 du code général des impôts soumet également à un agrément préalable** du ministre chargé du budget l'application du régime spécial **des opérations d'apports-attributions** en cas de fusion ou de scission de sociétés. Il s'agit de l'attribution de titres reçus en rémunération d'un apport partiel d'actif.

À défaut de l'agrément, en l'absence d'engagements ou en cas de leur non-respect, le régime de droit commun doit être appliqué. L'opération de fusion est considérée comme une cessation d'entreprise au sens du 2 de l'article 221 du code général des impôts ; elle donne lieu à une imposition immédiate.

2. Des dispositions spécifiques visent les opérations au profit de personnes morales étrangères

L'article 210 C du code général des impôts précise le champ d'application du régime spécial des fusions. En particulier, **seules les opérations auxquelles participent exclusivement des personnes morales ou des organismes redevables de l'impôt sur les sociétés sont concernées.**

Cette disposition aurait pour conséquence d'écarter les opérations transnationales. Or la directive « fusion » de 2009, reprenant les objectifs de la directive initiale du 23 juillet 1990 proscrit les distorsions nationales aux opérations de restructuration intéressant des sociétés d'États membres différents.

De fait, l'article 210 C du code général des impôts permet l'application du régime spécial aux apports faits à des personnes morales étrangères par des personnes morales françaises, **sous réserve que ces apports aient été préalablement agréés par le ministre chargé du budget.**

Cette condition vise à **prévenir les transferts d'actif hors de France sans imposition à la sortie.**

Dans la même perspective, il est précisé que le régime spécial n'est pas applicable aux opérations de restructuration n'entrant pas dans le champ de la directive de 1990 « *lorsqu'une société apporteuse ou bénéficiaire d'un apport a son siège dans un État ou territoire n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales* » (article 210-0 A du code général des impôts).

**Récapitulatif des opérations de restructuration pouvant bénéficier
du régime de faveur des fusions**

Opération de restructuration		Conditions posées à l'application du régime de faveur
Intéressant des personnes morales françaises	Fusion ou scission	Engagements prévus au 3 de l'article 210 A du CGI
	Apport partiel d'actif d'une branche complète d'activité	Engagements prévus au 1 de l'article 210 B du code général des impôts
Incluant une personne morale étrangère	Apport fait à une personne morale étrangère par une personne morale française	Agrément préalable du ministre chargé du budget (article 210 C du CGI)
	Par exception, lorsque la société apporteuse ou bénéficiaire de l'apport a son siège dans un État ou un territoire n'ayant pas conclu avec la France une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales	Régime de faveur inapplicable (Article 210-0 A du CGI)
Quelle que soit la nationalité des personnes morales concernées	Apport partiel d'actif d'une branche incomplète	Agrément préalable du ministre chargé du budget (article 210 B du CGI)
	Attribution de titres reçus en rémunération d'un apport partiel d'actif - apports-attributions	Agrément préalable du ministre chargé du budget (article 115 du CGI)

Source : commission des finances du Sénat

**C. DES MODALITÉS D'ENCADREMENT DU RÉGIME SPÉCIAL POUR LES
OPÉRATIONS RÉALISÉES AU PROFIT DE PERSONNES MORALES
ÉTRANGÈRES JUGÉES NON CONFORMES AU DROIT DE L'UNION
EUROPÉENNE**

Il résulte des dispositions présentées qu'une opération de fusion au bénéfice d'une société résidente d'un autre État membre de l'Union européenne relèverait d'un agrément préalable, alors qu'une même opération intéressant uniquement des sociétés françaises ne le serait pas.

Saisie d'une question préjudicielle par le Conseil d'État sur la compatibilité de cette procédure avec les dispositions de la directive « fusion » et du droit primaire, en particulier l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à la liberté

d'établissement, **la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a dit pour droit qu'elle était incompatible avec le droit de l'Union européenne¹.**

Dans le même sens, la CJUE a jugé que la condition de fond posée au 3-a de l'article 210 B du code général des impôts relative aux motifs économiques de l'opération² était contraire à la directive « fusion ». Le Gouvernement a invoqué la clause anti-abus prévue par la directive pour justifier cette condition. Or cette clause ne repose que sur une présomption pouvant être renversée par le contribuable. En l'érigeant en condition indépendante, le droit national excède donc les dispositions communautaires.

À l'appui de cette interprétation, **le Conseil d'État a jugé que la procédure d'agrément préalable exigée dans le cas des opérations transfrontalières instituait une discrimination contraire au droit de l'Union européenne³.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE CONDUISANT À SUPPRIMER L'OBLIGATION D'AGRÉMENT PRÉALABLE POUR LES OPÉRATIONS AU BÉNÉFICE DE PERSONNES MORALES ÉTRANGÈRES

Le présent article **supprime l'agrément préalable**, prévu à l'article 210 C du code général des impôts, **conditionnant le bénéfice du régime spécial des fusions pour les apports faits à des personnes morales étrangères par des personnes morales françaises.**

En parallèle, il est proposé **d'adopter deux dispositions complémentaires visant à permettre à l'administration d'appréhender les opérations au bénéfice de personnes morales étrangères :**

- d'une part, en prévoyant que **la société apporteuse doit alors souscrire une déclaration spéciale⁴**, sous peine d'une amende de 10 000 euros, permettant d'apprécier les motivations et les conséquences de cette opération ;

¹ CJUE, 1^{ère} chambre, 8 mars 2017, aff. C-14/16, Euro Park Service.

² Le a du 3 de l'article 210 B du code général des impôts indique précisément que « l'opération [doit être] justifiée par un motif économique, se traduisant notamment par l'exercice par la société bénéficiaire de l'apport d'une activité autonome ou l'amélioration des structures, ainsi que par une association entre les parties ».

³ Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres, 26 juin 2017, n° 369311, Sté Euro Park Service.

⁴ Son contenu serait fixé par décret.

- d'autre part, **en introduisant une clause anti-abus *ad hoc*** reprenant les dispositions de l'article 4 de la directive fusion¹ et visant à garantir la constitution d'un établissement stable.

À cet effet, il est prévu que le régime spécial défini aux articles 210 A et 210 B du code général des impôts n'est applicable aux opérations de fusion, de scission et d'apport partiel d'actif d'une branche complète d'activités réalisées au profit de personnes morales étrangères par des personnes morales françaises que si les éléments apportés sont effectivement rattachés à un établissement stable de la personne morale étrangère situé en France.

B. LA TRANSPOSITION DE LA CLAUSE ANTI-ABUS DE LA DIRECTIVE « FUSION »

Surtout, **il est proposé de transposer la clause anti-abus générale prévue à l'article 15 de la directive « fusion » de 2009** en complétant l'article 210-0 A du code général des impôts par un III.

Les opérations de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actif ayant comme objectif principal ou comme un de leurs objectifs principaux la fraude ou l'évasion fiscale ne pourraient donc se voir appliquer le régime spécial des fusions.

Conformément aux dispositions de la directive « fusion » (cf. encadré ci-après), il est précisé que l'opération est regardée comme telle lorsqu'elle n'est pas effectuée pour des motifs économiques valables, à l'instar de la restructuration ou de la rationalisation des activités des sociétés participant à l'opération.

Dans le cas particulier des opérations au bénéfice d'une personne morale étrangère, l'appréciation de l'administration pourra se fonder sur la déclaration introduite par le présent article (cf. *supra*).

Par ailleurs, **afin de sécuriser juridiquement les opérations entrant dans le champ de cette clause anti-abus, il est proposé d'introduire une procédure de rescrit**. Les entreprises pourront ainsi obtenir confirmation de l'administration fiscale que l'opération envisagée respecte les conditions du III de l'article 210-0 A du code général des impôts.

¹ Directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

L'absence de réponse de l'administration à l'expiration d'un délai de six mois vaudrait accord tacite¹. L'évaluation préalable précise que les délais d'instruction de l'agrément actuellement applicable sur le fondement du 2 de l'article 210 C du code général des impôts, supprimé par le présent article, étaient en moyenne de 8 mois en 2015 et de près de 6 mois en 2016.

Article 15 de la directive 2009/133/CE du 19 octobre 2009, dite « fusion »

« 1. Un État membre peut refuser d'appliquer tout ou partie des dispositions des articles 4 à 14 ou d'en retirer le bénéfice lorsqu'une des opérations visées à l'article 1^{er} :

a) a comme objectif principal ou comme un de ses objectifs principaux la fraude ou l'évasion fiscales; le fait que l'opération n'est pas effectuée pour des motifs économiques valables, tels que la restructuration ou la rationalisation des activités des sociétés participant à l'opération, peut constituer une présomption que cette opération a comme objectif principal ou comme un de ses objectifs principaux la fraude ou l'évasion fiscales ;

b) a pour effet qu'une société, que celle-ci participe ou non à l'opération, ne remplit plus les conditions requises pour la représentation des travailleurs dans les organes de la société selon les modalités applicables avant l'opération en question.

2. Le paragraphe 1, point b), s'applique aussi longtemps que et dans la mesure où aucune réglementation communautaire comportant des dispositions équivalentes en matière de représentation des travailleurs dans les organes de la société n'est applicable aux sociétés faisant l'objet de la présente directive. »

Compte tenu de l'introduction de la clause générale anti-abus, il est proposé de **supprimer l'obligation de conservation pendant trois ans des titres remis en contrepartie de l'apport**. Cette disposition vaut pour :

- les opérations d'apport partiel d'actif d'une ou plusieurs branches complètes d'activité ;

- la scission de société comportant au moins deux branches complètes d'activité lorsque chacune des sociétés bénéficiaires reçoit une ou plusieurs de ces branches.

C. L'AGRÉMENT PRÉALABLE NE DEMEURERAIT APPLICABLE QU'AUX OPÉRATIONS HORS DU CHAMP DE LA DIRECTIVE « FUSION »

Le bénéfice des dispositions de l'article 210 B du code général des impôts étendant le périmètre du régime spécial des fusions au-delà du champ de la directive « fusion » serait toujours conditionné à un agrément préalable de l'administration.

¹ Ce délai est équivalent à celui prévu par l'article L. 64 B du livre des procédures fiscales en matière d'abus de droit.

Cette condition serait exigée pour les opérations d'apport partiel d'actif et de scissions ne portant pas sur une ou plusieurs branches complètes d'activités. Cet agrément serait délivré lorsque :

- l'opération est justifiée par un motif économique, se traduisant notamment par l'exercice par la société bénéficiaire de l'apport d'une activité autonome et l'amélioration des structures, ainsi que par une association entre les parties formalisée par un engagement de conservation des titres remis en contrepartie de l'apport pendant trois ans ;

- les obligations prévues à l'article 210-0 A du code général des impôts, en particulier la clause anti-abus générale relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et l'obligation de déclaration préalable pour les opérations réalisées au profit de personnes morales étrangères, sont respectées.

L'évaluation préalable justifie ce maintien pour deux raisons :

- d'une part, car **elle ne traite pas différemment les opérations internes des opérations transfrontalières** et n'entraîne donc pas de différence de traitement ;

- d'autre part, car **l'application du régime spécial des fusions à ces opérations est plus favorable que ce qui résulte de la directive « fusion ».**

Par coordination, le champ de l'agrément prévu à l'article 115 du code général des impôts pour les opérations d'apports-attributions est limité à un périmètre similaire à celui prévu à l'article 210 B du même code.

*

Ces dispositions s'appliquent aux opérations de fusion, de scission, d'apport partiel d'actif, ainsi qu'aux opérations d'attribution de titres représentatifs d'apports partiels d'actif **réalisées à compter du 1^{er} janvier 2018.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et après l'avis favorable de la commission des finances, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à compléter la mise en conformité du régime spécial des fusions.**

Deux modifications sont apportées :

- d'une part, s'agissant du **périmètre des opérations éligibles** au régime spécial, afin de reprendre les dispositions de la directive « fusion » pour les apports de participation ;

- d'autre part, s'agissant des **règles de calcul des plus-values de cessions** afférentes aux titres remis en contrepartie de l'apport.

Conformément à l'objectif du régime spécial des fusions visant à considérer, d'un point de vue fiscal, ces opérations comme « intercalaires », il est précisé que **les plus-values de cessions afférentes aux titres remis en contrepartie de l'apport doivent être calculées ultérieurement par référence à la valeur que les biens apportés avaient, du point de vue fiscal, dans les écritures de l'entreprise absorbée.**

Cependant, les dispositions actuelles du code général des impôts, en prévoyant que ces règles de calcul font l'objet d'un engagement de la part de la société apporteuse, en font **une condition au régime de sursis à imposition et non une modalité d'imposition** de la cession future des titres. Or cette possibilité n'est pas prévue dans la directive « fusion », de sorte que sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne est très incertaine.

L'amendement adopté prévoit ainsi de **transformer cette condition en une modalité d'imposition**, en complétant à cet effet l'article 210 B du code général des impôts, précisant que « *les plus-values de cession afférentes aux titres de remis en contrepartie de l'apport sont calculées par référence à la valeur que les biens avaient, du point de vue fiscal, dans les écritures de la société apporteuse* ».

L'Assemblée nationale a également adopté trois amendements de précision rédactionnelle.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MISE EN CONFORMITÉ NÉCESSAIRE

La décision du Conseil d'État prenant acte de la non-conformité au droit de l'Union européenne de la procédure de l'agrément et de la condition de fond ayant trait aux motifs économiques de l'opération **impose une adaptation rapide du droit national.**

En effet, ainsi que le relève la doctrine, « *le statu quo serait éminemment dangereux pour les finances publiques. L'agrément de l'article 210 B [du code général des impôts] étant dorénavant inopposable aux contribuables, les fusions transfrontalières peuvent être réalisées dans les mêmes conditions que les fusions internes. Or aucun texte de droit interne ne semble permettre à l'administration fiscale d'exiger lors d'une fusion transfrontalière que les actifs de la société absorbée demeurent inscrits au bilan d'un établissement stable français de la société absorbante. Le régime de sursis d'imposition devrait aujourd'hui s'appliquer même si les actifs de la société absorbée sont transférés dans l'État de la société absorbante. Sous réserve de l'abus naturellement, la voie semble*

donc libre pour des transferts d'actif hors de France sans imposition à la sortie »¹.

L'adaptation se révèle d'autant plus nécessaire que **les montants financiers concernés par ces opérations sont élevés**. Ainsi, en 2016, ce sont **cent agréments** qui ont été accordés par ministre chargé du budget, pour un **montant de plus-values en sursis déclaré dans ce cadre de 5,5 milliards d'euros**².

B. UNE MISE EN CONFORMITÉ CONFORME À LA RÉALITÉ ÉCONOMIQUE ET AU NÉCESSAIRE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

Dans ces conditions, la modification proposée, conduisant à écarter l'agrément préalable pour les principales opérations de restructuration transnationales est préférable à sa généralisation aux opérations nationales. **Une telle généralisation aurait été disproportionnée et *in fine* peu efficace** tant pour les entreprises que pour l'administration fiscale.

Pour autant, compte tenu des risques potentiels d'un déplacement de base fiscale préjudiciable aux comptes publics, **il importe de contenir le bénéfice du régime spécial des fusions à un strict contrôle**.

Compte tenu de l'interprétation des dispositions de la directive « fusion » par la Cour de justice de l'Union européenne, **le contrôle doit privilégier une analyse *a posteriori* à des conditions déterminées *a priori***.

C'est précisément l'objet de la modification envisagée, qui supprime l'agrément préalable pour les opérations de fusion, de scission et d'apport partiel d'actif portant sur une branche complète d'activité. **L'agrément préalable resterait appliqué aux opérations de restructuration qui n'entrent pas dans le champ de l'harmonisation européenne**, à l'instar de l'apport partiel d'actif portant sur une branche incomplète d'activité – par exemple, l'apport de fonds de commerce donné en location-gérance – ou des apports-attributions.

De même, la suppression des conditions préalables exigées pour le bénéfice du régime spécial relatives au motif économique de l'opération et à l'exigence de conservation pendant trois ans des titres participe de l'évolution vers un contrôle *a posteriori*.

Dans cette perspective, **la capacité de contrôle des opérations bénéficiant du régime spécial par l'administration serait garantie par deux dispositions** complémentaires :

- d'une part, **l'introduction des deux clauses** prévues aux articles 4 et 15 de la directive du 19 octobre 2009 visant à s'assurer de la constitution

¹ « La CJUE ouvre la voie à une réforme du régime des fusions et des apports », Nicolas de Boynes, *Revue de droit fiscal* n° 20, 18 mai 2017.

² Selon les données transmises à votre rapporteur général par la direction de la législation fiscale.

d'un établissement stable et à prévenir les opérations dont l'objectif est l'évasion ou la fraude fiscales ;

- d'autre part, **l'obligation déclarative** s'imposant à la société apporteuse, afin de permettre à l'administration d'apprécier la réalité économique de l'opération de restructuration.

Parallèlement, la procédure de rescrit permettra aux entreprises de sécuriser juridiquement leur interprétation.

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

ARTICLE 14 bis (nouveau)
(Art. L. 112 bis du livre des procédures fiscales)

Délier les administrations fiscales du secret fiscal pour ce qui concerne les aides d'État

Commentaire : le présent article prévoit de délier les administrations fiscales du secret fiscal, sous certaines réserves, en matière d'aides d'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SECRET FISCAL S'IMPOSE À L'ADMINISTRATION FISCALE

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est tenue au respect du secret fiscal, défini par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales : *« l'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts ».*

Toutefois, elle est déliée de cette obligation dans certains cas limitativement énumérés par la loi. Tel est par exemple le cas des **échanges d'informations** avec certaines administrations, autorités administratives, collectivités, services et organismes publics, pour les seules informations nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives.

B. LA PUBLICITÉ DES AIDES D'ÉTAT

Depuis le 1^{er} juillet 2016, toutes les aides d'État relevant d'une exemption prévue par le règlement général d'exemption du 17 juin 2014¹ ou d'une décision de la Commission européenne sont **soumises à une obligation de transparence** qui recouvre :

- la publication de toutes les informations sur l'aide, assurée par le site Europe en France² ;

¹ Règlement UE n° 651/214 de la Commission européenne du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

² www.europe-enfrance.gouv.fr/Centre-deressources/Aides-d-etat

- la publication de plusieurs informations sur le bénéficiaire des aides supérieures à 500 000 euros : le nom et le type de l'entreprise, la région d'implantation, le secteur d'activité, ainsi que le montant, la date d'octroi et l'objectif de l'aide.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, après un avis favorable de la commission des finances.

Il prévoit de compléter la section du livre des procédures fiscales relative à la portée et aux limites de la règle du secret professionnel en matière fiscale par un article L. 112 *bis* autorisant les administrations fiscales à rendre publiques certaines informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal.

Il s'agit de **répondre aux nouvelles exigences posées par la Commission européenne et applicables à compter du 1^{er} juillet 2016 s'agissant de la transparence des aides d'État**. Sont à la fois visées les aides d'État relevant d'une exemption prévue par le règlement général d'exemption du 17 juin 2014¹ et les aides d'État soumises à une décision de la Commission européenne.

Le dispositif proposé ne concerne que les aides dont le montant évalué est supérieur à 500 000 euros. Il prévoit la publication des onze éléments suivants :

- le nom et l'identifiant du bénéficiaire ;
- le type d'entreprise au moment de l'octroi de l'aide ;
- la région du bénéficiaire, au sens de la nomenclature des unités territoriales statistiques ;
- le secteur d'activité, au sens de la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne ;
- l'élément d'aide (voir *infra*) ;
- l'instrument d'aide ;
- la date d'octroi de l'aide ;
- l'objectif de l'aide ;
- l'autorité d'octroi de l'aide ;

¹ Règlement UE n° 651/214 de la Commission européenne du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

- pour les régimes relatifs aux aides à finalité régionale en faveur du développement urbain et aux aides au financement dans les PME, les noms de l'entité mandatée et les intermédiaires financiers sélectionnés ;

- le numéro de la mesure d'aide attribuée par la Commission européenne.

Afin de concilier la publication et le secret des affaires, il est prévu que **l'allègement fiscal constitutif de l'aide d'État n'est pas intégralement divulgué. Les montants seraient publiés sous forme d'intervalles**, selon le barème suivant :

- de 500 000 euros à 1 million d'euros ;
- de 1 million d'euros à 2 millions d'euros ;
- de 2 millions d'euros à 5 millions d'euros ;
- de 5 millions d'euros à 10 millions d'euros ;
- de 10 millions d'euros à 30 millions d'euros ;
- au-delà de 30 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à un **aménagement des règles du secret fiscal** s'agissant des dispositifs fiscaux placés sous le régime des aides d'État, encadré en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les dispositions proposées garantissent un équilibre entre les exigences européennes de publicité et la préservation du secret des affaires dès lors que les montants des aides ne seraient pas publiés *in extenso* mais selon un barème.

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

ARTICLE 15

(Art. 123 bis du code général des impôts)

Renforcement de la clause de sauvegarde applicable hors de l'Union européenne prévue à l'article 123 bis du code général des impôts

Commentaire : le présent article prévoit de renforcer l'article 123 bis du code général des impôts, qui permet d'imposer en France les revenus perçus par une personne physique dans un pays à fiscalité privilégiée, en limitant la « clause de sauvegarde », qui fait peser la charge de la preuve sur l'administration, aux États et territoires ayant conclu un accord d'assistance administrative au recouvrement avec la France, et qui ne sont pas considérés comme des États et territoires non coopératifs (ETNC).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF ANTI-ABUS DE L'ARTICLE 123 BIS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

L'article 123 bis du code général des impôts (CGI) est l'un des principaux dispositifs anti-abus permettant de lutter contre la délocalisation artificielle de matière imposable à l'étranger. **Il permet d'imposer une personne physique en France à raison de bénéfices réalisés par des entités dont l'actif est principalement financier, établies dans un pays à régime fiscal privilégié, dont elle détient plus de 10 % des droits.**

Plus précisément, le 1 de cet article dispose que « *lorsqu'une personne physique domiciliée en France détient directement ou indirectement 10 % au moins des actions, parts, droits financiers ou droits de vote dans une entité juridique – personne morale, organisme, fiducie ou institution comparable – établie ou constituée hors de France et soumise à un régime fiscal privilégié, les bénéfices ou les revenus positifs de cette entité juridique sont réputés constituer un revenu de capitaux mobiliers de cette personne physique dans la proportion des actions, parts ou droits financiers qu'elle détient directement ou indirectement lorsque l'actif ou les biens de la personne morale, de l'organisme, de la fiducie ou de l'institution comparable sont principalement constitués de valeurs mobilières, de créances, de dépôts ou de comptes courants* ».

La notion de régime fiscal privilégié est définie à l'article 238 A du code général des impôts comme un régime où le montant des impôts sur les bénéfices ou les revenus est **inférieur de plus de la moitié à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus qui serait dû en France** dans les conditions de droit commun.

En 2015, ce dispositif a été appliqué à 43 reprises, pour un montant de rectifications de 55 millions d'euros en base. Les pays à fiscalité privilégiés concernés en 2015 étaient le Panama, les Îles Vierges britanniques, les Seychelles, la Suisse, les Îles Caïman, les Bahamas, l'Île de Man, le Liechtenstein, les îles anglo-normandes et les Bermudes¹.

B. UNE PORTÉE AFFAIBLE PAR LA GÉNÉRALISATION DE LA CLAUSE DE SAUVEGARDE

Dans sa rédaction antérieure au 3 mars 2017, le 4 bis de l'article 123 bis du code général des impôts prévoyait **une clause de sauvegarde pour les États membres de l'Union européenne, limitant l'application de ce dispositif aux seuls « montages artificiels dont le but serait de contourner la législation fiscale française ».**

Cette clause de sauvegarde, introduite pour mettre le dispositif en conformité avec le droit de l'Union européenne², est un renversement de la charge de la preuve : c'est à l'administration qu'il appartient de démontrer que le montage n'a pas principalement un objet ou un effet fiscal.

Dans sa décision n° 2016-614 QPC du 1^{er} mars 2017, **le Conseil constitutionnel a toutefois supprimé la condition d'appartenance à l'Union européenne, étendant de facto la clause de sauvegarde à l'ensemble des pays du monde.** Dans son considérant n° 7, le Conseil constitutionnel indique que *« l'exemption d'application de l'article 123 bis (...) ne bénéficie qu'aux entités localisées dans un État de l'Union européenne. Or, aucune autre disposition législative ne permet au contribuable d'être exempté de cette application en prouvant que la localisation de l'entité dans un autre État ou territoire n'a pas pour objet ou pour effet un tel contournement. Ce faisant, le législateur a porté une atteinte disproportionnée au principe d'égalité devant les charges publiques ».*

La rédaction de l'article 123 bis du code général des impôts résultant de cette décision revient donc à **limiter la portée de ce dispositif aux seuls montages dont l'administration apporte la preuve qu'ils sont artificiels et ont pour but de contourner la législation fiscale française.**

¹ Source : rapport d'information au Parlement pour l'année 2015, sur le fondement de l'article 136 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Créée par l'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, cette clause fait suite à l'arrêt Cadbury Schweppes du 12 septembre 2006 de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **renforcer la portée de l'article 123 bis du code général des impôts, tout en préservant son application, d'une manière générale, aux seuls montages artificiels**, conformément à la décision du Conseil constitutionnel.

Le 4 *bis* de cet article serait ainsi modifié afin de prévoir que celui-ci **n'est pas applicable, sauf à ce que l'administration apporte la preuve qu'il s'agit d'un montage artificiel**, lorsque l'entité juridique est établie ou constituée :

- **dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ou territoire ayant conclu une convention d'assistance administrative avec la France, y compris en matière de recouvrement**, c'est-à-dire « *ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ayant une portée similaire à celle prévue par la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures* » ;

- **et qui n'est pas considéré comme un État ou territoire non coopératif (ETNC) au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts.**

Dans les autres cas, l'article 123 *bis* ne serait pas applicable à la condition, **expressément précisée, que le contribuable démontre le montage n'est pas artificiel**, c'est-à-dire qu'il « *a principalement un objet ou un effet autres que de permettre la localisation de bénéfices ou de revenus dans un État ou territoire où elle est soumise à un régime fiscal privilégié* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel, la **présomption irréfragable du caractère artificiel** des montages en cause, dès lors que l'entité juridique est établie dans un régime à fiscalité privilégiée, **ne pouvait pas être conservée en l'état.**

C'est donc à juste titre que le présent article opère un renversement général de la charge de la preuve, non limité aux États membres de l'Union européenne : c'est désormais à l'administration qu'il appartient de démontrer le caractère artificiel des montages.

C'est également à juste titre qu'il prévoit, par exception à ce principe général, que la charge de la preuve demeure à la charge du contribuable dans les cas où l'entité est établie dans un État ou territoire non coopératif, ou n'ayant pas conclu de convention d'assistance administrative avec la France. Contrairement à ce que suggère le titre donné au présent article dans le projet de loi de finances rectificative, ce n'est donc pas la « clause de sauvegarde » qui est renforcée mais bien le dispositif lui-même.

**Composition de la liste des États et territoires non coopératifs
(article 238-0 A du code général des impôts)**

	Liste 2010	Liste 2011	Liste 2012	Liste 2013	Liste 2014	Liste 2015	Liste 2016
Anguilla	X	X	Retrait				
Belize	X	X	Retrait				
Bermudes				Ajout	Retrait		
Botswana			Ajout	X	X	X	X
Brunei	X	X	X	X	X	X	X
Costa Rica	X	X	Retrait				
Dominique	X	X	Retrait				
Grenade	X	X	Retrait				
Guatemala	X	X	X	X	X	X	X
Iles Cook	X	X	Retrait				
Iles Marshall	X	X	X	X	X	X	X
Iles turques et Caïques		Ajout	Retrait				
Iles vierges britanniques				Ajout	X	Retrait	
Jersey				Ajout	Retrait		
Libéria	X	X	Retrait				
Montserrat	X	X	X	X	X	Retrait	
Nauru	X	X	X	X	X	X	X
Niue	X	X	X	X	X	X	X
Oman		Ajout	Retrait				
Panama	X	X	Retrait				Ajout
Philippines	X	X	X	Retrait			
Saint-Kitts et Nevis	X	Retrait					
Sainte-Lucie	X	Retrait					
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	X	X	Retrait				

Source : direction de la législation fiscale

Toutefois, le champ de ces exceptions est en pratique extrêmement restreint, et il est à craindre que l'application de l'article 123 *bis* devienne, à l'avenir, quasiment impossible. Ainsi :

- sur les dix pays concernés par les rectifications opérées par l'administration fiscale en 2015 (cf. *supra*), aucun ne figurait sur la liste des ETNC établie pour cette année-là. Le Panama en avait été retiré dès 2012, et les Îles Vierges britanniques précisément au titre de l'année 2015 ;

- si la France est liée par une convention d'assistance administrative en matière de recouvrement avec de nombreux pays, l'existence formelle d'un tel accord, suffisante pour activer la clause de sauvegarde du présent article, ne garantit nullement une mise en œuvre correcte de cette assistance au recouvrement.

Dans ce contexte, votre rapporteur général vous propose un amendement n° 82 tendant à ajouter un troisième critère permettant de bénéficier de la clause de sauvegarde du présent article : avoir conclu un accord bilatéral ou multilatéral permettant, avec la France, l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en matière fiscale.

L'échange automatique d'informations est en voie de devenir le nouveau standard mondial en matière de coopération en matière fiscale, qui pourrait d'ailleurs, à terme, constituer un critère pertinent pour d'autres mesures anti-abus prévues par le code général des impôts, en complément d'un critère fondé sur la mise en œuvre des mesures du projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE. Le critère de l'échange automatique présente en effet plusieurs avantages :

- il constitue un critère objectif, lié à la signature d'un accord bilatéral comprenant expressément cette clause, ou à la signature l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, signé le 29 octobre 2019 à Berlin sous l'égide de l'OCDE¹ ;

- à ce jour, 102 États et territoires se sont engagés à mettre en œuvre l'échange automatique en 2017 ou 2018, ce qui donnerait à la clause de sauvegarde de l'article 123 *bis* une portée suffisamment générale – étant précisé que la plupart des États ou territoires ne s'étant pas engagés à ce jour sont surtout des pays en développement dépourvus de centre financier, pour lesquels la question ne se pose pas véritablement ;

- sa mise en œuvre effective sera évaluée par le Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales,

¹ L'échange automatique est également prévu par l'article 8 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, mais les États membres de l'Union européenne sont de toute façon couverts par la clause de sauvegarde de l'article 123 bis du code général des impôts.

ce qui permettrait d'exclure de la clause de sauvegarde de l'article 123 *bis* certains États et territoires sur un fondement crédible.

Les juridictions qui se sont engagées à appliquer la norme commune de déclaration de l'OCDE en matière d'échange automatique d'informations

Premiers échanges en 2017 (49)	Premiers échanges en 2018 (53)
Afrique du Sud, Allemagne, Anguilla, Argentine, Belgique, Bermudes, Bulgarie, Chypre, Colombie, Corée, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Guernesey, Hongrie, Îles Caïmans, Île de Man, Îles Féroé, Îles Turques-et-Caïques, Îles Vierges britanniques, Inde, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Montserrat, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Seychelles, Slovénie, Suède	Andorre, Antigua-et-Barbuda, Arabie saoudite, Aruba, Australie, Autriche, Azerbaïdjan Bahreïn, Barbade, Belize, Brasil, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Chine, Îles Cook, Costa Rica, Curaçao, Dominique, Émirats Arabes Unis, Ghana, Grenade, Groenland, Hong Kong (Chine), Îles Marshall, Île Maurice, Indonésie, Israël, Japon, Koweït, Les Bahamas, Liban, Macao (Chine), Malaisie, Monaco, Nauru, Niue, Nouvelle Zélande, Pakistan, Panama, Qatar, Russie, Saint-Christophe-et-Niéves, Sainte-Lucie, Saint-Martin, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Samoa, Singapour, Suisse, Trinité-et-Tobago, Turquie, Uruguay, Vanuatu

Premiers échanges en 2019-2020 (3)

Albanie (2020), Maldives (2020), Nigéria (2019)

Pas d'engagement à ce jour (41)

Ancienne République yougoslave de Macédoine, Arménie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Équateur, Gabon, Géorgie, Guatemala, Guyane, Haïti, Jamaïque, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Moldavie, Niger, Ouganda, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pérou, Philippines, République dominicaine, Rwanda, Salvador, Sénégal, Tanzanie, Tchad, Thaïlande, Togo, Tunisie, Ukraine.

Source : OCDE, décembre 2017

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

*ARTICLE 16**(Art. 199 decies H et 200 quindecies du code général des impôts)***Prorogation du dispositif « DEFI-Forêt » d'encouragement fiscal à l'investissement forestier****Commentaire : le présent article prévoit de prolonger la réduction d'impôt et le crédit d'impôt liés à certaines opérations de gestion de la forêt privée****I. LE DROIT EXISTANT**

Le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier, dit « DEFI-Forêt » repose sur deux mécanismes : une réduction d'impôt sur le revenu pour une partie des coûts de gestion de la forêt privée (volet acquisition et assurance), un crédit d'impôt sur le revenu pour les travaux forestiers et les rémunérations versées en contrepartie d'opérations de gestion du bois.

A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU LIÉE À CERTAINES OPÉRATIONS DE GESTION DE LA FORÊT PRIVÉE DE L'ARTICLE 199 DECIES H DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Une réduction d'impôt sur le revenu est accordée aux contribuables domiciliés en France pour des opérations forestières réalisées entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2017.

Ces opérations recouvrent une série d'opérations associées à tout investissement forestier et se déclinent en deux volets :

- l'acquisition ;
- et les assurances.

Les différents faits générateurs sont conditionnés à des engagements portant sur la durée de détention, l'extension des propriétés forestières, la nature des modes d'exploitation...

Le calcul de la réduction d'impôt varie selon le type d'opération considérée. En toute hypothèse, la réduction d'impôt est plafonnée, les dépenses correspondant aux opérations mentionnées étant soumises à un plafond puis se voyant appliquer un taux de réduction nuancé selon l'opération (plus élevé pour les assurances que pour l'acquisition elle-même).

Enfin, la réduction est reprise en cas de manquement aux conditions énoncées par l'article.

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT LIÉ À CERTAINES OPÉRATIONS DE GESTION DE LA FORÊT DE L'ARTICLE 200 QUINDECIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Le crédit d'impôt sur le revenu porte, quant à lui, sur des opérations de gestion de la forêt comprenant des travaux forestiers (volet travaux) et des rémunérations versées pour la gestion de bois et forêts (volet contrat).

Il est conditionné à des critères de modes d'exploitation et de surface : tantôt celle-ci doit dépasser un certain niveau (volet travaux), tantôt ne pas la dépasser (volet contrat). Sur ce dernier point l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'initiative de Marc Fesneau (groupe du Mouvement démocrate et apparentés) sous-amendé à l'initiative de Joël Giraud. L'ensemble a pour effet d'élargir à la marge le champ du crédit d'impôt en supprimant l'une des conditions de seuil plancher (pour le volet « travaux » du DEFI), le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale ayant souhaité exclure de cet assouplissement le volet « contrat » du dispositif correspondant aux rémunérations versées pour des prestations générales de gestion des bois et forêts.

Les dépenses retenues sont plafonnées (6 250 euros pour une personne célibataire ; 12 500 euros pour un couple marié ou « pacsé ») mais un déplafonnement partiel est effectué lorsque les dépenses dépassent ces seuils, pour une période limitée.

Le taux du crédit d'impôt est variable, de 18 % dans le cas ordinaire à 25 % si les travaux sont réalisés à la suite d'un sinistre.

Les conditions d'imputation sont précisées et le crédit d'impôt excédant l'impôt dû est restitué.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article propose de prolonger les deux dispositifs, qui devaient s'éteindre en 2017, jusqu'en 2020.

Par ailleurs, les règles européennes portant sur le dispositif *de minimis*, qui plafonne les concours publics dans le cadre du droit européen de la concurrence sont explicitement mentionnées et introduites dans chacun des deux articles du code général des impôts concernés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif « DEFI- Forêt » qui est l'un des instruments de la politique publique en faveur de la forêt à côté des dépenses publiques qui lui sont consacrées, des taxes affectées à une pluralité d'opérateurs de l'État et de quelques autres dépenses fiscales reposant sur des mécanismes d'exonérations d'imposition foncière, mériterait sans doute d'être simplifié.

Par ailleurs, une plus grande cohérence entre les différents volets du DEFI-Forêt pourrait devoir être recherchée (les conditions de chacun des volets du dispositif n'étant peut-être pas totalement cohérentes entre elles).

Son coût qui n'avait pas été estimé depuis longtemps serait de 5 millions d'euros pour chaque avantage, soit, au total, 10 millions d'euros. Il est en assez forte hausse par rapport au coût estimé pour 2011. Sur une base de comparaison affectée d'une certaine fragilité statistique, il aurait un peu plus que doublé, passant de 3,8 millions d'euros à 10 millions d'euros.

Aucune évaluation réelle du dispositif n'est accessible, lacune qu'il conviendrait de corriger.

Seules des données portant sur le nombre des bénéficiaires déclarés au titre de l'imposition des revenus de 2011 peuvent être fournies.

Elles sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Éléments d'estimation du DEFI- Forestier

(en unité et en millions d'euros)

Nature de la dépense fiscale (Volet du DEFI)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires	Dépense fiscale
Assurance	1 709	0,05
Acquisition	1 630	2,4
Travaux	5 317	1,4
Contrat	426	0,06

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, Alain Houpert et Yannick Botrel

Moyennant ces observations, le DEFI-Forêt a le mérite de constituer un levier incitant à une gestion active de la forêt, complétant ceux, indispensables, centrés sur la détention.

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)
(Art. 150 U du code général des impôts)

Base légale pour l'exonération des plus-values immobilières des particuliers dans le cadre de l'exercice du droit de délaissement

Commentaire : cet article a pour objet de prévoir, au niveau législatif - et non plus seulement par la doctrine fiscale - que l'exonération dont bénéficient les plus-values de cessions immobilières réalisées dans le cas d'une expropriation s'applique également lorsque le cédant a exercé un droit de délaissement prévu par le code de l'urbanisme.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 4° de l'article 150 U du code général des impôts prévoit une **exonération** d'imposition sur le revenu des plus-values réalisées **lors de la cession d'immeubles**, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens **pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation.**

Toutefois, cette exonération est **subordonnée au fait que le cédant « procède au emploi de l'intégralité de l'indemnité par l'acquisition, la construction, la reconstruction ou l'agrandissement d'un ou plusieurs immeubles dans un délai de douze mois à compter de la date de perception de l'indemnité ».**

La **doctrine fiscale a notamment admis que cette exonération** au titre d'une expropriation **s'applique également, « dans les mêmes conditions et limites », aux plus-values réalisées par les particuliers ayant exercé un droit de délaissement prévu par le code de l'urbanisme** (d'après le bulletin officiel des finances publiques, à partir de la réponse ministérielle à la question n° 90579 parue au journal officiel de l'Assemblée nationale du 27 juin 2006).

Le droit de délaissement, dont les conditions de mise en œuvre sont fixées aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme, consiste à **permettre au propriétaire d'un bien immobilier d'exiger d'une collectivité ou d'un service public de procéder à son acquisition.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En adoptant deux amendements identiques de notre collègue député Yves Blein et du rapporteur général de la commission des finances

Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **inséré le présent article additionnel tendant à fournir une base légale à l'exonération des plus-values immobilières réalisées par des particuliers exerçant leur droit de délaissement prévu par le code de l'urbanisme.**

Ce droit de délaissement peut s'exercer :

- en vertu de l'article L. 152-2 du code de l'urbanisme, lorsque le terrain bâti ou non bâti est réservé par un plan local d'urbanisme pour la mise en place de servitudes particulières en application de l'article L. 151-41 du même code ;

- en vertu de l'article L. 311-2 du code de l'urbanisme, pour la création d'une zone d'aménagement concerté ;

- en vertu du dernier alinéa de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme, en cas de décision de sursis à statuer sur un permis de construire.

En outre, allant au-delà de ce qui est actuellement admis par la doctrine administrative, le présent article dispose que **l'exonération s'appliquerait également lorsque le droit de délaissement** est exercé en vertu de l'article L. 515-16-3 du code de l'environnement, soit lorsque **le bien se situe dans le périmètre d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT).**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **se contente tout d'abord de donner une base légale à une extension à l'exonération** prévue au 4° de l'article 150 U du code général des impôts qui serait **déjà accordée par la doctrine fiscale.**

Il est tout-à-fait **logique que le droit de délaissement permette** au propriétaire du bien concerné **de bénéficier**, dans les mêmes conditions que pour l'expropriation, **d'une exonération** au titre de l'imposition de la plus-value réalisée.

De même, il paraît également **cohérent que la même exonération soit accordée** au propriétaire d'un bien dont il peut **imposer l'acquisition à la collectivité publique** compte tenu des **contraintes imposées par un PPRT**. Comme l'indique l'objet des amendements adoptés à l'Assemblée nationale, *« les immeubles situés dans le périmètre d'un PPRT sont soumis, eux aussi, à de lourdes contraintes, indépendantes de la volonté de leurs propriétaires et imputables à l'exercice de prérogatives de puissance publique. »*

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

ARTICLE 16 ter (nouveau)
(Art. 150 U du code général des impôts)

Mesures fiscales en faveur de la libération du foncier

Commentaire : Cet article a pour objet de prévoir, d'une part, des abattements exceptionnels pour l'imposition des plus-values immobilières réalisées pour des terrains à bâtir ou des terrains bâtis en vue de la construction de logements répondant à des conditions de densité et dans les zones les plus tendues et, d'autre part, à proroger plusieurs exonérations temporaires.

I. LE DROIT EXISTANT

En principe, les plus-values de cessions immobilières sont soumises à l'imposition sur le revenu, à un taux fixe de 19 %, à laquelle s'ajoutent les prélèvements sociaux correspondant à un taux global de 15,5 %.

De nombreuses exonérations sont toutefois prévues à l'article 150 U du code général des impôts, en particulier pour les plus-values résultant de la vente de la résidence principale du contribuable.

En outre, l'article 150 VC du code général des impôts prévoit l'application d'un abattement pour durée de détention au bout de cinq ans.

L'abattement s'élève à 6 % à compter de la sixième année de détention et à 4 % pour la vingt-deuxième année.

Les cessions d'immeubles par les particuliers sont ainsi totalement exonérées au bout de 22 ans.

Des abattements sont également applicables au titre des prélèvements sociaux, **toujours à partir de cinq ans de détention mais sur une période de 30 ans pour une exonération totale.**

Les abattements sont les suivants :

- 1,65 % par année de détention au-delà de la cinquième année de détention ;

- 1,60 % la vingt-deuxième année de détention et 9 % par année de détention à compter de la vingt-troisième année et jusqu'à 30 ans.

Cumulés, ces abattements pour durée de détention conduisent à un **abattement linéaire de 2 % par an.**

Des **abattements exceptionnels ont également été mis en place** par le précédent gouvernement.

S'agissant des terrains bâtis, les abattements suivants se sont appliqués, sous réserve de l'engagement du cessionnaire de démolir la construction existante pour reconstruire des logements dans un délai de quatre ans :

- 25 % pour les cessions réalisées entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2014 ;

- 25 % pour les cessions engagées par une promesse de vente ayant acquis date certaine au plus tard le 31 décembre 2014 et réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016 ;

- 30 % pour les cessions engagées par une promesse de vente ayant acquis date certaine entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015 et réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017.

Pour les terrains à bâtir, un abattement de 30 % a été applicable aux plus-values réalisées au titre de cessions, d'une part, pour lesquelles la promesse de vente a acquis date certaine entre le 1^{er} septembre 2014 et le 31 décembre 2015 et, d'autre part, qui interviennent au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la promesse de vente a acquis date certaine.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans le cadre de sa « **stratégie logement** » présentée le 20 septembre 2017, le Gouvernement souhaite créer un « **choc d'offre** » dans les zones les plus tendues, en incitant les propriétaires à vendre leurs terrains constructibles. Il prévoyait ainsi :

- **pour les particuliers, la création d'un abattement fiscal exceptionnel** sur les plus-values de cessions de terrains à bâtir ou de terrains bâtis ;

- **pour les entreprises, la prolongation d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés** à 19 % sur les plus-values résultant de la **cession de locaux professionnels en vue de leur transformation en logements**, tout en l'étendant également aux terrains à bâtir en vue de la création de logements.

Pour ce dernier cas, l'article 10 *quater* du projet de loi de finances pour 2018 a effectivement concrétisé cette annonce, en prorogeant le taux réduit d'impôt sur les sociétés déjà existant pour trois ans et en étendant son bénéfice aux terrains à bâtir. Toutefois, il a également restreint son champ d'application en le concentrant dans les zones connaissant les plus fortes tensions en termes d'accès au logement.

Inséré à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable du rapporteur général de la commission des finances (laquelle n'a pu examiner l'amendement déposé trop tardivement), le **présent article additionnel tend** cette fois à **mettre notamment en place le dispositif d'abattement exceptionnel annoncé pour les particuliers**. Il procède également à la **prorogation de deux dispositifs d'exonération temporaires**.

A. DES ABATTEMENTS EXCEPTIONNELS POUR LES TERRAINS À BÂTIR

C'est le **II** du présent article qui crée l'abattement exceptionnel annoncé dans la « Stratégie logement » du Gouvernement.

Le **A du II** du présent article précise ainsi que l'abattement exceptionnel s'appliquerait aux **plus-values nettes imposables de cessions de terrains à bâtir et de terrains bâtis, voire de droits relatifs à ces biens**.

La **plus-value nette imposable** serait déterminée à partir de la plus-value brute (correspondant, en vertu de l'article 150 V du code général des impôts, à la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition par le cédant, tels que définis respectivement par les articles 150 VA et 150 VB du même code) à laquelle serait appliqué un abattement pour durée de détention en vertu de l'article 150 VC du code général des impôts.

Les **terrains à bâtir** visés par l'article correspondraient aux terrains tels que définis au 1° du 2 du I de l'article 257 du code général des impôts, c'est-à-dire les « *terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme ou de tout autre document en tenant lieu, d'une carte communale ou de l'article L. 111-3 du code de la construction et de l'habitation* » qui prévoit, en l'absence de tels documents, que les constructions ne peuvent alors être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.

Les **biens cédés devraient également être situés dans « des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements »**. Sont ainsi **visées les zones A et A bis¹**, conformément à l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit « *un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements* » pour l'application de certaines aides. Ces zones sont ainsi « *désignées, par ordre de déséquilibre décroissant, sous les lettres A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la*

¹ Zone A bis : Paris et 76 communes des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise ;

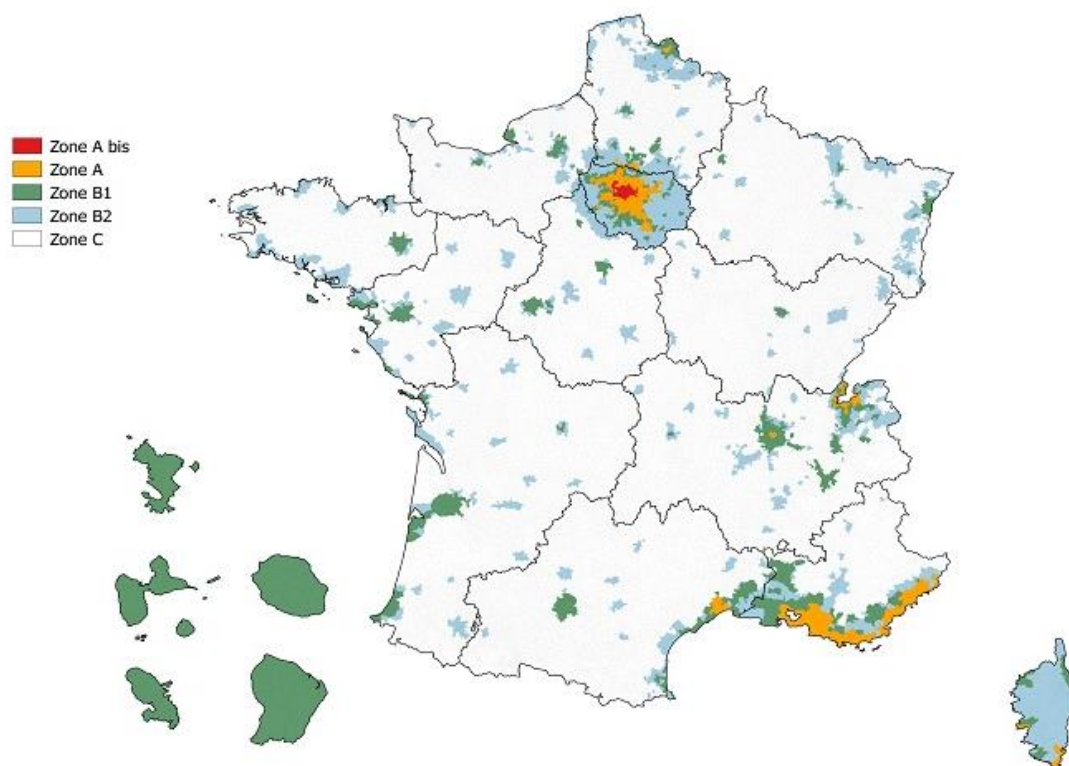
Zone A : agglomération de Paris (dont zone A bis), la Côte d'Azur, la partie française de l'agglomération genevoise, certaines agglomérations ou communes où les loyers et les prix des logements sont très élevés.

Source : site Internet du ministère de la cohésion des territoires

zone B ». C'est un arrêté entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014 qui fixe actuellement ces zones.

Le présent article reprend les termes de l'article 234 du code général des impôts relatifs à la taxe sur les logements de petites surfaces (dite taxe « Apparu ») et ceux également retenus à l'article 10 *quater* précité du projet de loi de finances pour 2018, pour la prorogation dans les zones tendues de l'application d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les plus-values de cessions de locaux professionnels ou de terrains à bâtir en vue de la construction de logements.

Carte du zonage A/B/C



Source : site Internet du ministère de la cohésion des territoires

En outre, il s'agirait d'un **abattement exceptionnel et donc temporaire**. Pour en bénéficier, la cession devrait donc être à la fois :

- précédée d'une promesse de vente unilatérale ou synallagmatique, signée et ayant acquis date certaine entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 ;

- réalisée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la promesse de vente a acquis date certaine, ce qui serait au plus tard le 31 décembre 2022 (pour une promesse signée ou ayant acquis date certaine le 31 décembre 2020).

En outre, en vertu du **B du II** du présent article, le cessionnaire devrait **s'engager à réaliser et à achever des logements dont la surface de plancher est au moins égale à 90 % de la surface de plancher maximale autorisée** (tel que déterminée par le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu). Il s'agit là d'une **condition de densité de l'offre de logements**. Elle vise à s'assurer que l'abattement permettra effectivement de répondre le plus possible au « choc d'offre » par la libération de foncier.

Pour les biens immobiliers bâtis, les mêmes conditions doivent être remplies une fois les constructions existantes démolies.

Le cessionnaire devrait **s'engager à réaliser et à achever ces travaux de construction de logements dans les 4 ans suivant la date d'acquisition**, par une mention portée dans l'acte authentique.

Le taux de l'abattement s'élèverait ainsi à 70 % de la plus-value nette imposable (C du II du présent article) au titre de l'imposition sur le revenu.

Il peut toutefois être porté à **85 % lorsque le cessionnaire s'engage à réaliser majoritairement des logements sociaux ou intermédiaires** tels que respectivement définis à l'article L. 302-16 et aux 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

La surface habitable de ces logements sociaux ou intermédiaires doit ainsi représenter *« au moins 50 % de la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire du programme immobilier »*.

En outre, le **F du II** du présent article précise que **l'abattement serait également applicable pour la détermination de l'assiette retenue au titre des prélèvements sociaux** (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale, article 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, article 1600-0 S du code général des impôts et article L. 245-15 du code de la sécurité sociale, article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles) **et, le cas échéant, au titre de la taxe sur les plus-values immobilières élevées** (c'est-à-dire supérieure à 50 000 euros), telle que prévue à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts.

Afin d'éviter les effets d'aubaine, le **D du II** du présent article dispose que **l'abattement ne s'appliquerait pas** aux plus-values résultant des cessions réalisées au profit :

- du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin notoire du cédant, ou encore d'un ascendant ou d'un descendant du cédant ou de l'une de ces personnes ;

- d'une personne morale dont le cédant, son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin notoire, voire l'ascendant ou le descendant du cédant ou de l'une de ces personnes est un associé ou le devient à l'occasion de la cession.

En vertu du **E du II** du présent article, le cessionnaire est redevable d'une **amende équivalant à 10 % du prix de cession** en cas de manquement à l'engagement de construction de logements ou du respect de la condition de densité.

Il prévoit également qu'en cas de fusion de sociétés, l'engagement souscrit n'est pas rompu lorsque la société absorbante s'engage, dans l'acte de fusion, à se substituer à la société absorbée. Au cas où l'engagement ne serait pas respecté, la même amende serait appliquée.

*

Selon les chiffres avancés par Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, lors de la présentation de l'amendement ayant inséré le présent article, **le coût des mesures proposées est « estimé à 170 millions d'euros en 2018, dont 60 millions au titre de l'impôt sur le revenu et 110 millions au titre des prélèvements sociaux. Il serait porté à 180 millions d'euros en 2019 et 2020 ».**

B. LA PROROGATION DE DEUX EXONÉRATIONS TEMPORAIRES JUSQU'EN 2020

Le présent article procède également à la **prorogation de plusieurs exonérations à l'imposition des plus-values immobilières des particuliers.**

Ainsi en est-il, tout d'abord, des **cessions réalisées au profit d'organismes de logement social**, à savoir des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux, mais aussi de l'association Foncière logement et des sociétés civiles immobilières dont elle détient la majorité des parts pour certains logements locatifs sociaux, des organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) ainsi que de tout autre cessionnaire qui s'engage à réaliser et à achever certains types de logements sociaux dans un délai de 4 ans (7° du II de l'article 150 U du code général des impôts). Dans ce dernier cas, l'exonération s'applique au prorata de la surface habitable de logements sociaux construits par rapport à la surface totale de constructions mentionnées sur le permis de construire du programme immobilier.

En outre, **les cessions indirectes en vue de la construction de logements sociaux sont également exonérées**, à savoir les cessions d'immeubles dont le cessionnaire est une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale, un établissement public foncier ou à la société Foncière solidaire, qui les cèdent ensuite à un organisme qui construit du logement social (8° du II de l'article 150 U du code général des impôts).

Initialement prévues pour s'achever au 31 décembre 2018, ces exonérations, qui ne s'appliquent pas dans les quartiers de rénovation urbaine au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), seraient ainsi **prorogées** de deux années supplémentaires, soit **jusqu'au 31 décembre 2020** (1° du I du présent article).

Par ailleurs, le 2° du I du présent article **prolonge pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2020, l'exonération** prévue au 9° du II de l'article 150 U du code général des impôts et **portant sur les cessions de droit de surélévation**. Cette exonération s'applique « *à condition que le cessionnaire s'engage à réaliser et à achever des locaux destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans à compter de la date de l'acquisition* ». En principe, elle devait s'achever au 31 décembre 2017.

Le dispositif proposé précise également que le cessionnaire doit s'engager à réaliser **exclusivement** des logements et procède à une amélioration rédactionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est **anormal qu'une disposition annoncée** dans la « stratégie logement » du Gouvernement depuis septembre 2017 **figure parmi les amendements déposés au dernier moment par le Gouvernement** sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017 de fin d'année.

La méthode retenue par le Gouvernement mérite ainsi d'être vivement contestée, d'autant qu'elle prive le Parlement, non seulement d'un temps de réflexion suffisant pour évaluer l'opportunité de ces dispositifs, certes exceptionnels, mais tout de même coûteux, mais aussi d'évaluation préalable. L'absence d'étude d'impact ou d'éléments d'expertise pertinents est, à ce titre, condamnable.

Le dispositif proposé interroge sur plusieurs points et le Gouvernement, en procédant par amendement sur la dernière loi de finances examinée ne fournit pas de réponses à ces interrogations.

Ainsi, **est-ce vraiment la fiscalité qui bloque les cessions** dans ces zones ? En quoi ces mesures vont-elles avoir un **réel effet déclencheur** ?

Le groupe de travail sur le financement et la fiscalité du logement, constitué au sein de la commission des finances et à vocation pluraliste¹, avait déjà émis des réserves sur ce type d'abattements exceptionnels, doutant de leur effet réellement déclencheur. Lors des auditions, aucun élément concret ne permettait de mettre en évidence leur efficacité pour créer un « choc d'offre ». **Aucune évaluation précise** des abattements exceptionnels

¹ Rapport d'information n° 99 (2015-2016) « Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir », fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 octobre 2015.

mis en place par le précédent gouvernement n'a par ailleurs été **portée à la connaissance de votre rapporteur général**.

Le groupe de travail avait ainsi recommandé de renoncer à ce type de mesure, « *compte tenu de leur coût pour les finances publiques et de l'effet d'aubaine qu'ils engendrent* ».

Votre rapporteur général considère effectivement que les mesures proposées par le présent article sont surtout susceptibles de **créer un formidable effet d'aubaine** pour les propriétaires qui comptaient en tout état de cause vendre leur bien immobilier au cours des trois prochaines années.

En outre, les dispositifs temporaires conduisent généralement à **créer un « appel d'air »** engendrant par la suite une nette chute du nombre d'opérations réalisées.

D'aucuns pourraient également **contester le fait de prévoir de tels abattements** - loin d'être négligeables avec des taux de 70 % voire 85 % - **uniquement dans les zones très tendues A et A bis, sans retenir des critères plus fins pour déterminer là où le foncier manque vraiment**.

Les précédents abattements applicables aux plus-values immobilières des particuliers au titre de l'impôt sur le revenu étaient prévus sur l'ensemble du territoire, et non restreints à certaines zones, à l'exception du dispositif applicable pour les opérations de démolition-reconstruction.

Par ailleurs, **ces abattements vont bénéficier à des propriétaires qui détiennent déjà des terrains ayant une valeur foncière élevée puisque situés en zone très tendue**.

Plus globalement, l'on constate la **complexité du régime d'imposition des plus-values actuellement applicable**. En effet, une fois écartés les cas d'exonérations, les cessions de biens immobiliers des particuliers se voient appliquer un dispositif d'abattement pour durée de détention, avec une exonération totale au bout de 22 ans au titre de l'impôt sur le revenu mais de 30 ans pour les prélèvements sociaux, auquel s'ajoute éventuellement une surtaxe sur les plus-values de plus de 50 000 euros mais aussi, le cas échéant, un abattement exceptionnel comme celui proposé par le présent article, dès lors que le bien se situe, selon les dispositions du présent article, dans une zone très tendue.

Afin de répondre à cette situation paradoxale, à l'initiative de notre collègue Vincent Delahaye, le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel, lors de l'examen de la loi de finances pour 2016 et de nouveau lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 (article 39 bis A tel qu'issu des travaux du Sénat en première lecture). Il propose ainsi de supprimer tout abattement pour durée de détention, surtaxe et abattement, en ne retenant plus qu'un taux unique mais bien plus bas que celui actuellement applicable (15 % au total pour l'impôt sur le revenu et les

prélèvements sociaux, contre 34,5 % actuellement). Cette imposition forfaitaire a le mérite de la simplicité et ne favorise pas la détention longue. Bien entendu, le coût de la mesure devra être évalué précisément de même que les dispositions transitoires pour éviter que des particuliers ne subissent une imposition trop lourde compte tenu de la durée de détention du bien concerné, mais il revient désormais au Gouvernement de se saisir de ce sujet pour procéder aux évaluations nécessaires.

Le présent article propose, au contraire, **un dispositif particulièrement complexe d'abattement**, laissant craindre qu'il n'incite finalement qu'assez peu de propriétaires à réaliser une transaction qu'ils n'avaient pas déjà prévue.

Le cessionnaire doit s'engager sur une **opération immobilière remplissant des conditions de densité** qui ne seront pas nécessairement évidentes à garantir au moment de la cession. Il en est de même s'agissant de la **construction majoritaire de logements sociaux ou intermédiaires**.

L'on peut également **se demander si le fait de prévoir un taux de 85 % pour le logement social ou intermédiaire** - soit seulement 15 % de plus que pour du logement libre - **sera réellement incitatif**. D'ailleurs, il est assez **étrange** que le logement social et le logement intermédiaire fassent bénéficier du **même taux d'abattement**.

Enfin, **la condition de densité fixée à 90 % de la surface autorisée** dans les documents d'urbanisme **paraît particulièrement restrictive**. Il conviendra de s'assurer que les permis de construire délivrés permettent réellement de remplir cette condition.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **votre rapporteur général s'interroge sur la pertinence de tels abattements exceptionnels, prévus pour trois ans, d'autant que le coût est loin d'être négligeable** (170 millions d'euros pour l'ensemble du dispositif en 2018).

Dans la mesure où les besoins constatés sur ces territoires en termes d'offre foncière demeurent très importants, il n'est toutefois pas proposé de revenir sur cette proposition du Gouvernement.

Il conviendrait en revanche de **mener une réflexion approfondie sur le régime d'imposition des plus-values de cessions immobilières**. Une **évaluation précise** des abattements proposés devra également être réalisée par le Gouvernement à l'issue de cette période, afin de mesurer le réel apport de telles mesures.

Votre rapporteur général vous propose un **amendement n° 84** allant dans ce sens. L'**évaluation** devrait ainsi être **remise au Parlement avant le 1^{er} septembre 2020**, en appréciant notamment **l'efficacité du dispositif d'abattement** mis en place, **la pertinence des conditions établies** et les **modalités de contrôle des engagements** pris par les cessionnaires.

En outre, un **amendement n° 83** propose que **la sanction** prévue à l'encontre du cessionnaire, en cas de non-respect de certains de ses engagements dans l'acte authentique, **soit également applicable lorsqu'il ne respecte pas son engagement de construire une majorité de logements sociaux ou intermédiaires.**

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

ARTICLE 16 quater (nouveau)
(Art. L. 107, L. 112 A [nouveau] et L. 135 B du livre des procédures fiscales)

Accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion de mutations

Commentaire : cet article a pour objet de prévoir l'accès libre au public de l'ensemble des éléments d'information détenus par l'administration fiscale s'agissant des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues au cours des cinq dernières années.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article 135 B du livre de procédures fiscales, l'administration fiscale doit transmettre, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur, « des éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années » et qui sont nécessaires à un certain nombre de personnes, dans « l'exercice de leurs compétences en matière de politiques foncière, d'urbanisme et d'aménagement et de transparence des marchés fonciers et immobiliers ».

Ces données peuvent ainsi être fournies :

- aux chercheurs ;
- aux personnes dont l'activité économique consiste à développer des services contribuant à l'information des vendeurs et des acquéreurs et à la transparence du marché immobilier ;
- aux services de l'État ;
- aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- aux établissements publics administratifs et à certains établissements publics mentionnés au sein du code de l'urbanisme ;
- aux agences d'urbanisme ;
- au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) ;
- aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ;
- aux concessionnaires des opérations d'aménagement foncier ;
- aux associations foncières urbaines ;

- aux observatoires locaux des loyers ;
- aux professionnels de l'immobilier ;
- aux associations d'information sur le logement.

La transmission de ces données est effectuée à titre gratuit, sous un format dématérialisé. Elle doit préalablement faire l'objet d'une déclaration de motifs, dans le cadre d'une procédure en ligne, le demandeur devant « justifier de sa qualité et accepter les conditions générales d'accès au service ».

L'administration fiscale ne peut se prévaloir de la règle du secret, hors secret de la défense nationale. Toutefois, les informations transmises ne doivent pas permettre ni une « *identification nominative du propriétaire d'un bien* » ni de « *reconstituer des listes de biens appartenant à des propriétaires désignés* ».

Ce dispositif correspond à l'**application « Demande de valeurs foncières »**, mise en place en 2011 par la direction générale des finances publiques (DGFIP), notamment à destination des collectivités territoriales et de leurs groupements.

C'est l'article 21 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement qui a prévu **la transmission gratuite** de données foncières reçues à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années, tout en l'étendant notamment aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation.

Dans le rapport d'information d'octobre 2013 de la commission des lois et de la commission des finances et relatif aux outils fonciers à la disposition des élus locaux¹, il est indiqué que, selon les informations recueillies auprès de la DGFIP, « *les informations fournies récapitulent, sur le périmètre concerné, les ventes immobilières publiées dans les conservations des hypothèques, complétées du descriptif des biens en provenance du cadastre, sur une période maximale de cinq ans.* »

La rédaction actuelle de l'article 135 B du livre de procédures fiscales est, en particulier, issue de **l'article 24 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui a notamment étendu le champ des personnes morales bénéficiaires de ce droit de transmission**. Ainsi en est-il de **personnes morales privées**, en particulier les professionnels de l'immobilier ou encore les personnes dont l'activité économique consiste à développer des services contribuant à l'information des vendeurs et des acquéreurs et à la transparence du marché immobilier.

Cet article est initialement issu d'une initiative sénatoriale (amendement de notre collègue Jean-Pierre Sueur). Cet amendement tendait ainsi, selon son objet, à « *rendre le marché immobilier du logement plus transparent*

¹ Rapport d'information n° 1 (2013-2014) de MM. François Pillet, René Vandierendonck, Yvon Collin et Philippe Dallier, Les outils fonciers à la disposition des élus locaux.

et donc plus efficace grâce à un meilleur mécanisme de fixation et d'ajustement des prix, en réduisant les asymétries d'information existantes ».

Par ailleurs, il existe un **service à destination des particuliers**, prévu à l'**article 107 B du livre de procédures fiscales**, le **service « Rechercher des transactions immobilières »**, permettant d'obtenir communication *« des éléments d'informations relatifs aux mutations à titre onéreux de biens immobiliers comparables [à leur bien] intervenues dans un périmètre et pendant une période déterminés et qui sont utiles à la seule appréciation de la valeur vénale du bien concerné ».*

Ce service est accessible à toute personne physique qui fait, soit *« l'objet d'une expropriation ou d'une procédure de contrôle portant sur la valeur d'un bien immobilier »*, soit *« état de la nécessité d'évaluer la valeur vénale d'un bien immobilier en tant que vendeur ou acquéreur potentiel de ce bien, ou pour la détermination de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ou des droits de mutation à titre gratuit ».*

La demande et la transmission des données se font par voie électronique, dans le cadre d'une procédure sécurisée d'authentification préalable (avec le numéro fiscal du demandeur).

Les informations communicables sont les suivantes : références cadastrales, adresse, superficie, type et caractéristiques du bien immobilier, nature et date de mutation ainsi que valeur foncière déclarée à cette occasion et références de publication au fichier immobilier.

En pratique, il s'agit du **logiciel Patrim** créé en 2014. Auparavant réservé aux cas spécifiques tels que l'expropriation ou encore la déclaration pour l'impôt de solidarité sur la fortune, **l'article 24 précitée de la loi pour une République numérique a étendu son usage aux vendeurs et acquéreurs potentiels d'un bien**, ouverture désormais opérationnelle depuis le 1^{er} mai 2017.

Ainsi, le service restitue une liste de vente immobilières intervenues au cours de la période de recherche demandée, en fonction des critères sélectionnés et sur le périmètre choisi, afin d'estimer un bien immobilier.

L'usage abusif du logiciel est sanctionné.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Inséré à l'initiative de notre collègue député Jean-Paul Mattéi et du rapporteur général de la commission des finances Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article additionnel a pour objet **d'ouvrir encore davantage l'accès aux données fiscales relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations.**

Ainsi, il est proposé de créer un **nouvel article L. 112 A** du livre de procédures fiscales, en vertu duquel, « *afin de concourir à la transparence des marchés fonciers et immobiliers, l'administration fiscale rend librement accessibles au public, par voie électronique, les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années* » (2° du I du présent article).

Un décret en Conseil d'État préciserait les modalités d'application de ce nouvel article.

En conséquence, les seize premiers alinéas de l'article 135 B du livre de procédures fiscales, qui précisent le champ des bénéficiaires du droit à transmission des données actuellement en vigueur et posent les conditions dans lesquelles celui-ci peut s'exercer, seraient supprimés (3° du I du présent article).

L'article procède également à une coordination à l'article 107 B du livre de procédures fiscales (1° du I du présent article)

Le II de l'article prévoit enfin que les dispositions entreraient en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est présenté par ceux qui en sont à l'origine comme une **mise en cohérence avec le fait qu'à l'article 107 B du livre de procédures fiscales, le droit d'accès aux informations concernant les transactions immobilières pour les particuliers a été considérablement élargi** sous l'effet de l'article 24 de la loi précitée pour une République numérique.

Il s'agirait ainsi de **permettre à toute personne d'accéder à l'ensemble des données fiscales sur les valeurs foncières** déclarées à l'occasion des transactions immobilières opérées au cours des cinq dernières années. L'article **concourrait ainsi à la transparence des marchés fonciers et immobiliers**.

À ce titre, **votre rapporteur général ne peut s'opposer à un accès facilité et gratuit aux données dont dispose l'administration fiscale**.

Il **prend acte de cette mise en accès libre de données jusqu'à présent fournies sous réserve d'une demande expresse et d'une identification nominative**, qu'il s'agisse de demandes issues de personnes morales ou de particuliers.

Par un **amendement n° 85**, il propose toutefois que cet accès aux données fiscales s'inscrive bien dans le respect du **secret de la défense nationale et qu'il soit toujours impossible d'identifier les biens d'une**

personne en particulier, comme le prévoit le dispositif de transmission actuellement en vigueur.

En outre, il convient de s'assurer que le dispositif respecte la protection des données personnelles. Aussi, un **amendement n° 86** prévoit que le décret en Conseil d'État soit **pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**.

Enfin, afin de laisser le temps à l'administration fiscale de prendre le texte réglementaire nécessaire et de procéder aux modifications nécessaires, il est proposé de prévoir, par un amendement n° 87, une entrée en vigueur du présent article au 1^{er} juillet 2018 plutôt qu'au 1^{er} janvier.

En tout état de cause, il aurait probablement été préférable d'examiner une telle ouverture de données fiscales à l'occasion du projet de loi annoncé pour le printemps 2018 sur la protection des données personnelles, à l'occasion de l'entrée en vigueur du nouveau règlement européen.

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

ARTICLE 17

(Art. 1406, art. 1409, art. 1495, art. 1497, art. 1498, art. 1502, art. 1504, art. 1505, art. 1506, art. 1506 bis [nouveau], art. 1507, art. 1508, art. 1516, art. 1517, art. 1518, art. 1518 bis, art. 1518 ter [nouveau], art. 1518 A ter, art. 1518 A quinquies [nouveau], art. 1518 E [nouveau], art. 1518 F [nouveau], art. 1650 B [nouveau], art. 1650 C [nouveau], art. 1651 E, art. 1729 C du code général des impôts, art. L. 175 et art. L. 201 D [nouveau] du livre des procédures fiscales et art. 34 de la loi n° 2010-1658 de finances rectificative pour 2010)

**Codification de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010
et aménagement de certaines dispositions relatives à la révision
des valeurs locatives des locaux professionnels**

Commentaire : le présent article prévoit de codifier les nouvelles modalités d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels, entrées en vigueur en 2017 et de procéder à divers ajustements.

I. LE DROIT EXISTANT

Initiée en 2010¹, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels a permis, pour la première fois en 2017, l'entrée en vigueur des nouvelles bases d'imposition au titre des impôts locaux payés par les entreprises : cotisation foncière des entreprises (CFE), taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), taxes foncières.

A. LES PRINCIPES DE LA RÉVISION

L'évaluation des valeurs locatives repose sur l'état du marché locatif et elle tient compte « *de la nature, de la destination, de l'utilisation, des caractéristiques physiques, de la situation et de la consistance de la propriété* » considérée. Ainsi, les locaux ont été classés en sous-groupes en fonction de leur nature et de leur destination (par exemple les magasins et lieux de vente), puis en catégorie en fonction de leur utilisation (par exemple les boutiques et magasins sur rue).

La valeur locative correspond à la surface pondérée du local à laquelle est appliqué un tarif par mètre carré, propre à chaque catégorie de local : ce tarif est déterminé « *sur la base des loyers moyens constatés* » dans un secteur d'évaluation présentant un marché locatif homogène.

¹ Article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Les loyers moyens ont été constatés à la date du 1^{er} janvier 2013 et un dispositif de mise à jour permanente a été prévu (cf. *infra*).

La surface pondérée du local correspond à la superficie de ces différentes parties, « *réduite, le cas échéant, au moyen de coefficients (...) pour tenir compte de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques respectives* ».

Un **coefficient de localisation** (à la hausse ou à la baisse) peut être appliqué aux tarifs pour « *tenir compte de la situation de la parcelle d'assise de la propriété au sein du secteur d'évaluation* ».

Lorsqu'une telle évaluation de la valeur locative d'un bien n'est pas possible (en raison notamment d'un nombre trop faible de loyers relevés), la valeur locative est « *appréciée par voie d'appréciation directe en appliquant un taux de 8 % à la valeur vénale* » si la propriété était libre de toute occupation.

B. UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION IMPLIQUANT ÉLUS LOCAUX ET REPRÉSENTANTS DES CONTRIBUABLES

Pour délimiter les secteurs, déterminer les tarifs ainsi que les parcelles auxquelles peut s'appliquer un coefficient de localisation, une commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) établit des projets sur la base d'avant-projets élaborés par l'administration fiscale. Ces projets sont transmis aux commissions intercommunales des impôts directs (CIID) et aux commissions communales des impôts directs (CCID), qui donnent un avis. En cas d'accord, la CDVLLP « *arrête les secteurs d'évaluation, les tarifs applicables et les coefficients de localisation* ».

En cas de désaccord persistant, l'administration fiscale saisit la commission départementale des impôts directs locaux (CDIDL).

Les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels sont composées de :

- deux représentants de l'administration fiscale ;
- dix représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;
- neuf représentants des contribuables désignés par le préfet de département.

Les commissions départementales des impôts directs locaux (CDIDL) sont composées :

- du président du tribunal administratif territorialement compétent ;
- de trois représentants de l'administration fiscale ;
- de six représentants des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre ;

- de cinq représentants des contribuables désignés par le préfet de département.

C. UNE FOIS LA RÉFORME ENTRÉE EN VIGUEUR, UN DISPOSITIF DE MISE À JOUR PERMANENTE

Il est prévu que **les tarifs sont mis à jour par l'administration fiscale à partir de l'évolution des loyers constatés**, « chaque année à compter de l'année qui suit celle de la prise en compte des résultats de la révision pour l'établissement des bases », soit **à partir de 2018**. Par conséquent, la valeur locative est mise à jour chaque année par l'application de ces nouveaux tarifs.

Par ailleurs, **la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels peut modifier, chaque année à compter de 2018, l'application des coefficients de localisation** après avis des CCID ou des CIID.

Après l'entrée en vigueur des nouvelles bases, une nouvelle délimitation des secteurs est effectuée l'année qui suit les élections municipales et « *au plus tôt quatre ans après la prise en compte des résultats de la révision* », soit en 2021.

D. DES MÉCANISMES SPÉCIFIQUES ASSURANT LA SOUTENABILITÉ DE LA RÉFORME

Afin d'éviter des variations trop importantes de cotisations pour les contribuables, tout en garantissant la stabilité des ressources des collectivités territoriales, des dispositifs spécifiques ont été mis en œuvre.

Tout d'abord, un **coefficient de neutralisation** est appliqué aux valeurs locatives révisées afin d'éviter une surimposition des locaux professionnels dont les bases sont révisées par rapport aux locaux d'habitation, dont les bases ne le sont pas. Ainsi, ce coefficient « *cesse de s'appliquer l'année de la prise en compte, pour l'établissement des bases, de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation* ».

En outre, pour les impositions dues au titre des années 2017 à 2025, **un mécanisme de « planchonnement » s'applique à la valeur locative révisée**, divisant par deux la hausse ou la baisse de valeur locative résultant de la réforme.

Enfin, **un lissage des cotisations (à la hausse comme à la baisse) est prévu sur dix ans**, entre 2017 et 2025. Ce lissage cesse l'année suivant un **changement de consistance ou d'affectation**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CODIFICATION DE L'ARTICLE 34 DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2010

La révision étant désormais effective et les nouvelles modalités d'évaluation ayant désormais vocation à s'appliquer de façon pérenne, le I du présent article prévoit de codifier ces dispositions.

Ainsi, **le nouvel article 1498 du code général des impôts (CGI)** codifie la nouvelle méthode d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels, en reprenant l'ensemble des dispositions de l'article 34. Il est néanmoins précisé que :

- la valeur locative des propriétés présentant des caractéristiques exceptionnelles est déterminée au 1^{er} janvier 2013 (puis mise à jour) ou, pour « *celles créées après le 1^{er} janvier 2017, au 1^{er} janvier de l'année de leur création* » ;
- le territoire de la Ville de Paris est assimilé à celui d'un département, à compter du 1^{er} janvier 2019.

Par ailleurs, le champ d'application de la révision exclut les locaux d'habitation qui présentent un caractère exceptionnel : jusqu'à présent, ils étaient évalués selon les mêmes modalités que les locaux professionnels, nécessitant une modification de l'article 1497 du CGI.

En outre, des possibilités élargies sont prévues concernant le coefficient de localisation, qui permet de majorer ou de minorer les tarifs pour tenir compte de la situation particulière d'une parcelle : il était jusqu'alors prévu que ce coefficient pourrait être égal à 1,1 ou 1,15 ou 0,85 ou 0,9 - s'y ajoutent désormais des coefficients de 1,2 ou 1,3 ou 0,7 ou 0,8.

À l'article 1504 du CGI sont codifiées les modalités de délimitation des secteurs d'évaluation, de la définition des tarifs et des parcelles auxquelles s'applique le coefficient de localisation, conservant le rôle joué respectivement par l'administration fiscale, la CDVLLP, les CIID et les CCID.

Il est prévu - ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent - qu'en cas d'annulation d'une décision par la juridiction administrative, conduisant à l'absence de secteurs d'évaluation, de tarifs ou de coefficients de localisation applicables au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, les commissions doivent prendre de nouvelles décisions : les nouveaux secteurs, tarifs ou coefficients de localisation ainsi déterminés se substituent alors aux anciens.

Les nouveaux articles 1518 A *quinquies* et 1518 E codifient les dispositions de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 concernant, respectivement, le coefficient de neutralisation et les lissages prévus entre 2017 et 2025.

Il est toutefois précisé que, pour déterminer la valeur locative non révisée au 1^{er} janvier 2017, point de départ des dispositifs de lissage, il est fait application des anciennes modalités d'évaluation des valeurs locatives.

En outre, à partir de 2019, le coefficient de neutralisation pour la taxe foncière de la ville de Paris correspond à celui appliqué en 2018 à la commune de Paris. De même, les articles 1650 B et 1650 C codifient les dispositions relatives aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels et des impôts directs locaux en les adaptant aux réformes institutionnelles en cours en Corse.

Les modifications des articles 1409, 1495, 1501, 1502, 1505, 1518, 1518 *bis*, 1518 A *ter*, 1651 E prévues par le présent article correspondent à des mesures de coordination.

Enfin, les dispositions de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 ainsi codifiées par le présent article sont abrogées (III).

B. LE REPORT D'UN AN DE LA MISE À JOUR ANNUELLE DES TARIFS

Le nouvel article 1516 du CGI adapte les modalités de mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels à leur nouvelle méthode d'évaluation : une « *actualisation* » des secteurs d'évaluation, des tarifs et des parcelles auxquelles s'appliquent les coefficients de localisation est prévue après les élections municipales, soit tous les six ans.

En outre, chaque année :

- les changements affectant les propriétés sont constatés ;
- les coefficients de localisation peuvent être modifiés ;
- les tarifs sont mis à jour par l'administration fiscale – **toutefois, cette mise à jour annuelle n'entrera en vigueur qu'à partir de 2019** : en 2018, les tarifs correspondent à ceux de 2017 indexés sur l'inflation.

1. La constatation annuelle des changements de consistance, d'affectation et d'utilisation des locaux professionnels

Le nouvel article 1517 du code général des impôts précise ainsi que chaque année, les changements d'utilisation des locaux professionnels sont constatés, tout comme le sont déjà les constructions nouvelles ou les changements d'affectation ou de consistance. Ces nouvelles valeurs locatives sont appréciées à la date du 1^{er} janvier 2013, telles que mises à jour chaque année ou, pour les propriétés présentant des caractéristiques exceptionnelles créées après le 1^{er} janvier 2017, au 1^{er} janvier de l'année de leur création.

L'article 1406 du CGI (en vigueur actuellement) prévoit en effet que les « *constructions nouvelles, ainsi que les changements de consistance ou d'affectation des propriétés bâties ou non bâties, sont portés par les propriétaires à la*

connaissance de l'administration, dans les quatre-vingt-dix jours de leur réalisation définitive (...). Il en est de même pour les changements d'utilisation » des locaux professionnels.

2. La modification annuelle des coefficients de localisation

Comme le prévoyait déjà l'article 34 de la loi de finances rectificative précitée, aux termes de l'article 1518 ter (II) du code CGI, créé par le présent article, la CDVLLP peut modifier, chaque année, l'application des coefficients de localisation, après avis des commissions communales ou intercommunales des impôts directs.

3. La mise à jour annuelle des tarifs, à compter de 2019

L'article 1518 ter (I) précité prévoit également que les tarifs sont mis à jour annuellement par l'administration fiscale, grâce aux déclarations des locataires relatives aux loyers, selon les modalités initialement prévues par l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010.

Toutefois, cette mise à jour annuelle ne s'appliquera qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, en application du B du V du présent article.

La première mise à jour annuelle des valeurs locatives est donc reportée à 2019¹.

Le B du III prévoit par exception que, pour les impositions établies au titre de 2018, les valeurs locatives ainsi évaluées sont indexées, comme pour les locaux d'habitation, sur l'inflation constatée.

4. L'actualisation, tous les six ans, des principaux paramètres d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels

Enfin, il était prévu que les CDVLLP procèdent uniquement à une nouvelle délimitation des secteurs d'évaluation *« l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux et au plus tôt quatre ans après la prise en compte des résultats de la révision »*. Pour autant, **l'article 1518 ter (III) prévoit que l'année suivant les élections municipales, une actualisation plus large est réalisée par les CDVLLP, concernant tous les paramètres d'évaluation (délimitation des secteurs d'évaluation, fixation des tarifs et définition des parcelles concernées par un coefficient de localisation).**

En outre, il est désormais prévu que l'administration fiscale peut, le cas échéant, créer de nouveaux sous-groupes et catégories de locaux.

¹ IV de l'article 1518 ter dont l'entrée en vigueur est reportée au 1^{er} janvier 2019, en application du B du V du présent article.

C. LES VOIES DE RECOURS ET RECTIFICATIONS PRÉVUES

Le **II** du présent article procède à des modifications du livre des procédures fiscales, afin de prévoir les voies de recours possibles.

Le **nouvel article L. 201 D du livre des procédures fiscales** prévoit que le tribunal administratif, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre les décisions d'évaluation et de mise à jour, dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. Si le tribunal administratif n'a pas statué dans ce délai, l'affaire est transmise à la cour administrative d'appel.

Par ailleurs et comme c'est le cas actuellement, **l'article 1507 du CGI** prévoit que les redevables peuvent déposer une réclamation contre l'évaluation de la valeur locative des biens dont ils sont propriétaires ou dont ils ont la disposition.

Toutefois, l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 prévoyait que les décisions des CDVLLP concernant la délimitation des secteurs d'évaluation et les tarifs ainsi que leurs mises à jour ne pouvaient être contestés à l'occasion d'un litige individuel ; au contraire, il était possible de contester, dans ce cadre, le coefficient de localisation applicable à une parcelle. **L'article 1518 F du CGI**, qui codifie ces dispositions, **inclut le coefficient de localisation, qui ne pourrait donc plus être contesté à l'occasion d'un litige individuel.**

Concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation et leurs taxes annexes, en application de **l'article L. 175 du livre des procédures fiscales**, en cas de défaut ou d'inexactitude de déclarations, il est prévu que « *les omissions ou les insuffisances d'imposition peuvent être réparées à toute époque lorsqu'elles résultent du défaut ou de l'inexactitude des déclarations* ». En outre, ces rectifications font l'objet de rôles particuliers jusqu'à ce que les bases rectifiées soient prises en compte dans les rôles généraux, en application de l'article 1508 du code général des impôts (actuellement en vigueur). **Ces possibilités sont étendues par le présent article aux déclarations relatives aux loyers pour l'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels.**

Enfin, **le A du IV** sécurise les impositions établies au titre de l'année 2017 : il prévoit que sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les impositions de 2017 ne peuvent être contestées pour avoir été établies à partir de valeurs locatives déterminées après le 1^{er} janvier 2017 en raison d'une annulation par la juridiction administrative d'une décision prise par la CDVLLP ou la CDIDL ou un arrêté préfectoral.

D. LE REPORT DE LA DATE DE DÉLIBÉRATION POUR LES BASES MINIMUM DE CFE

En application de l'article 1647 D du code général des impôts, les redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE) sont assujettis à une cotisation minimum, en fonction de leur chiffre d'affaires, fixée par le conseil municipal, dans les limites fixées par la loi : par exemple, pour un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 10 000 euros, le montant de la base minimum est compris entre 214 et 514 euros.

Pour les impositions dues en 2018, la délibération des communes doit intervenir avant le 30 octobre 2017.

En raison de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, les informations relatives aux nouvelles bases et au nombre de redevables susceptibles d'être assujettis à la base minimum de CFE ont été communiquées tardivement par l'administration fiscale. Aussi, il est proposé (C du IV) de reporter au 15 janvier 2018 la date de délibération des communes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement de coordination, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement :

- un amendement de notre collègue députée Valérie Rabault, sous-amendé par le rapporteur général Joël Giraud, prévoyant la présence des parlementaires dans les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) ; comme pour la commission locale déterminant les priorités d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), il est proposé que dans les départements comptant plus de cinq parlementaires, deux députés et deux sénateurs soient désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- deux amendements identiques de nos collègues députés Joël Giraud et Lise Magnier, prévoyant que les dispositifs d'atténuation des effets de la réforme continuent de s'appliquer dans le cas où intervient un changement de consistance concernant moins de 10 % de la surface.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte de la codification des dispositions prévues à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 et des nouvelles modalités d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels, à compter de 2017.

Grâce aux mécanismes de lissage, la réforme devrait être soutenable pour les contribuables, tout en préservant les ressources des collectivités territoriales. Toutefois, votre commission des finances vous propose un **amendement n° 88** modifiant les modalités d'évaluation des locaux d'enseignement scolaire à but non lucratif. En effet, dans certains départements, certains (voire la totalité) de ces établissements bénéficient d'une mise à disposition à titre gratuit de leurs locaux. Par conséquent, il est difficile d'évaluer leur valeur locative par référence à un marché locatif : dans certains départements, les tarifs de ces locaux ont été calculés à partir des loyers moyens relevés pour les établissements scolaires à but lucratif, conduisant à des augmentations importantes des cotisations dues par les établissements scolaires à but non lucratif.

Aussi, considérant que ces modalités de calcul sont inadaptées à ce secteur, l'amendement proposé intègre dans le calcul des tarifs l'ensemble des loyers de ces établissements, y compris lorsqu'il s'agit de mise à disposition à titre gratuit.

Le report d'un an de l'actualisation annuelle des tarifs paraît raisonnable, dans la mesure où la réforme a conduit à un bouleversement de la fiscalité locale des entreprises et permettra d'assurer, en 2018, une stabilité appréciable à la fois pour les contribuables, les élus locaux et l'administration fiscale. Selon les évaluations préalables, ce report devrait permettre « *d'engager la concertation sur les conditions de mise en œuvre de la mise à jour des tarifs* ».

Dans la mesure où les tarifs 2018 correspondront aux tarifs 2017 corrigés de l'inflation, le dynamisme des bases locatives est assuré pour les collectivités territoriales. Il conviendra toutefois de ne pas reporter de nouveau, en 2019, l'application des nouveaux tarifs, afin d'assurer une réelle entrée en vigueur du mécanisme de mise à jour annuel, qui garantit la pérennité du nouveau système d'évaluation.

De la même façon, l'actualisation des secteurs d'évaluation par la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP), prévue après chaque renouvellement général des conseils municipaux, constitue, à ce stade, une solution équilibrée : certes, certains territoires peuvent enregistrer des évolutions importantes de leur tissu économique dans un laps de temps court, mais il ne paraît pas souhaitable de modifier trop fréquemment l'ensemble des paramètres. En outre, il demeurera possible, chaque année, pour les élus locaux, de modifier les coefficients de localisation si nécessaire.

Les CDVLLP auront donc un rôle particulièrement important à jouer pour fixer les paramètres déterminant les valeurs locatives sur le territoire du département ; l'introduction, à l'initiative de l'Assemblée nationale, de parlementaires dans ces commissions ne paraît pas dénuée d'intérêt.

De même, la proposition de l'Assemblée nationale de continuer à appliquer les dispositifs de lissage si le changement de consistance du local concerne moins de 10 % de la surface devrait permettre d'éviter des ressauts injustifiés d'imposition.

Enfin, le report des dates de délibération pour les bases minimum de la cotisation foncière des entreprises paraît utile pour la première année d'entrée en vigueur de la réforme.

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

ARTICLE 17 bis (nouveau)
(Art. 1388 bis du code général des impôts)

Aménagement de l'obligation pour les bailleurs sociaux de conclure une convention annexée au contrat de ville pour bénéficier de l'abattement de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir que les conventions d'utilisation de l'abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour certains logements sociaux devraient être conclues avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de l'application de l'abattement, et non plus nécessairement avant le 31 mars 2017. Pour l'application de l'abattement en 2018, la convention devra avoir été conclue avant le 28 février 2018.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article 1388 *bis* du code général des impôts, un **abattement de 30 % sur la base d'imposition** de certains logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville s'applique au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Cet abattement concerne ainsi les **logements ayant déjà bénéficié auparavant d'une exonération de TFPB de longue durée** (15 ou 25 ans) en vertu de l'article 1384, de l'article 1384 A ou du II *bis* de l'article 1385 du code général des impôts¹. Il peut **aussi s'appliquer pour certains logements locatifs** d'organismes d'habitation à loyer modéré ou de sociétés d'économie mixte, lorsqu'ils ont été « *acquis avant le 1^{er} janvier 1998 en vue de leur location* » et qu'ils ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement (APL) en application du 3^o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

Créé en 2001 et depuis systématiquement prorogé, **cet abattement temporaire** est actuellement **applicable jusqu'en 2020** en vertu de l'article 62 de la loi de finances pour 2015².

¹ Il s'agit ainsi des logements à usage locatif, attribués sous condition de ressources et au titre de résidence principale, mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation et appartenant à un organisme d'habitation à loyer modéré cités à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ou à une société d'économie mixte.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Il concerne désormais **les logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville**, lesquels ont remplacé les zones urbaines sensibles (ZUS) depuis la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Cet abattement se justifie par le fait de soutenir les bailleurs sociaux dans l'amélioration des conditions de vie des locataires. Ainsi, l'économie réalisée doit être réemployée au bénéfice des habitants de ces quartiers.

Pour qu'elle lui soit appliquée, l'organisme de logement social doit **encore respecter plusieurs autres conditions.**

Tout d'abord, il doit être **signataire d'un contrat de ville** prévu à l'article 6 de la loi précitée du 21 février 2014.

Ensuite, il doit adresser *« au service des impôts du lieu de situation des biens, avant le 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la signature du contrat de ville, une déclaration conforme au modèle établi par l'administration comportant tous les éléments d'identification des biens. Elle doit être accompagnée d'une copie du contrat de ville »* (II de l'article 1388 bis du code général des impôts).

En outre, il doit fournir chaque année *« les documents justifiant du montant et du suivi des actions entreprises [...] pour l'amélioration des conditions de vie des habitants »*. Ces documents sont adressés aux autres signataires des contrats de ville.

Enfin, en vertu de l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 2016¹, l'article 1388 bis du code général des impôts dispose que l'organisme de logement social doit avoir **conclu une convention**, annexée au contrat de ville, *« relative à l'entretien et à la gestion du parc et ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires »*. Elle devait avoir été **signée avant le 31 mars 2017** avec la commune, l'établissement public de coopération intercommunale et le représentant de l'État dans le département.

Cette condition était **déjà prévue par une instruction du ministre de la ville du 12 juin 2015**² en vertu de laquelle les conventions d'utilisation de l'abattement de TFPB devaient être conclues d'ici la fin de l'année 2015. L'article 47 précité de la loi de finances pour 2016 ne fait donc que **reprendre cette condition au niveau législatif**, en faisant d'elle une condition obligatoire pour bénéficier de l'abattement tandis qu'aucune sanction n'était réellement prévue dans l'instruction précitée.

*

¹ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

² Instruction précitée du 12 juin 2015 relative aux conventions d'utilisation de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Cet abattement a un coût d'environ **150 millions d'euros par an** selon l'instruction du 12 juin 2015 du ministre chargé de la ville¹.

Seule une partie de cet abattement, pourtant imposé par la loi, est actuellement compensée par l'État aux collectivités territoriales puisqu'il figure parmi les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités territoriales.

D'après le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2018, la dépense fiscale associée par l'État à cet abattement s'est établie à 105 millions d'euros en 2016 et devrait s'élever à 67 millions d'euros en 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En insérant le présent article, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a **assoupli les règles fixées** par l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 2016, **concernant l'obligation pour les bailleurs sociaux de conclure une convention d'utilisation de l'abattement de TFPB avant le 31 mars 2017.**

Ainsi, l'abattement applicable au titre de la TFPB pourrait être appliqué non plus seulement si ladite convention a été signée au 31 mars 2017 mais dès lors qu'elle l'a été avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle d'application de l'abattement.

Pour l'imposition 2018, la signature pourrait encore intervenir d'ici au 28 février 2018.

Le présent article tend ainsi à **répondre à la situation rencontrée par certains bailleurs sociaux qui n'ont pu conclure ces conventions à temps en 2017 et qui se verraient ainsi privés du bénéfice de l'abattement pour l'ensemble de la période 2017-2020.** Le nombre de cas serait limité, « *dans quelques départements ayant connu des retards de signature, à un petit nombre de conventions* », d'après Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances à l'Assemblée nationale².

Si le présent article permet aux bailleurs sociaux concernés de bénéficier de l'abattement à compter de 2018, il convient de noter qu'en revanche, **aucune disposition n'est prévue pour couvrir l'année 2017.**

¹ Instruction du 12 juin 2015 du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et de la secrétaire d'État en charge de la politique de la ville, relative aux conventions d'utilisation de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

² Compte-rendu de la séance du mercredi 6 décembre à l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article 47 précité de la loi de finances rectificative pour 2016 a utilement renforcé les conditions nécessaires pour bénéficier de l'abattement de TFPB.

En effet, il est indispensable de s'assurer qu'en contrepartie de cet avantage fiscal, les bailleurs sociaux s'engagent réellement dans l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cela constitue la seule justification à la perte de recette engendrée par cet abattement pour la collectivité territoriale. Il est toutefois permis de s'interroger sur le fait que cette convention conduite réellement tous les organismes de logement social à s'engager dans des mesures concrètes ainsi que sur les modalités de contrôle du respect de ces engagements.

Au premier semestre 2016, les trois-quarts des conventions avaient déjà été conclues.

Dans son bilan de l'utilisation de l'abattement de la TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour l'année 2016¹, l'Union sociale pour l'habitat (USH) estime à **une douzaine de bailleurs sociaux, dans une vingtaine de communes**, le nombre d'organismes qui **sont confrontés à un refus de signature de la convention par les collectivités territoriales qui ne souhaitent pas perdre la recette fiscale induite par cet abattement**. À ceux-ci s'ajoutent par ailleurs **quelques bailleurs sociaux qui subissent un retard de signature de la convention**, compte tenu de « *délibérations tardives des conseils municipaux ou communautaires* ».

En conséquence, assez peu de bailleurs sont concernés par le délai supplémentaire octroyé par le présent article. Celui-ci permet toutefois **d'éviter qu'une signature trop tardive de la convention ne conduise à l'inapplication totale de l'abattement jusqu'en 2020**.

En outre, le dispositif proposé par **le présent article ne devrait répondre que partiellement aux difficultés de signature rencontrées** puisqu'il ne permet pas de passer outre le refus de signer de certaines collectivités territoriales qui ne veulent pas voir leurs recettes fiscales réduites.

L'application de cet abattement de TFPB **pose ainsi avec acuité la question de la compensation par l'État** de ces dispositifs qu'il impose mais sans les prendre intégralement en charge.

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

¹ Union sociale pour l'habitat (USH), Bilan 2016 de l'utilisation de l'abattement de la TFPB dans les QPV, décembre 2017.

ARTICLE 17 ter (nouveau)
(Art. 1647-0 B septies du code général des impôts)

Suppression de la participation au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée concernant la contribution économique territoriale à compter du 1^{er} janvier 2017

Commentaire : le présent article abroge la participation des collectivités territoriales au financement du plafonnement au titre de la contribution économique territoriale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PLAFONNEMENT DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE EN FONCTION DE LA VALEUR AJOUTÉE

L'article 1647 B *sexies* du code général des impôts prévoit que **les redevables de la contribution économique territoriale (CET)**, constituée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), **peuvent demander à bénéficier du plafonnement à 3 % de leur contribution en fonction de leur valeur ajoutée.**

Ce plafonnement prend la forme d'un **dégrèvement** et s'impute sur la CFE. Son coût dépasse **un milliard d'euros**.

Montant du dégrèvement au titre du plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée

(en millions d'euros)

2013 exécuté	2014 exécuté	2015 exécuté	2016 exécuté	2017 prévision	2018 prévision
868	1 068	1 041	1 171	1 216	1 190

Source : commission des finances du Sénat

B. LA PARTICIPATION THÉORIQUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU FINANCEMENT DE CE DÉGRÈVEMENT

S'agissant d'un dégrèvement, son coût est entièrement à la charge de l'État. Cependant, dès lors que les collectivités territoriales fixent le taux de CFE, il pourrait exister une situation « d'aléa moral », dans laquelle elles seraient incitées à augmenter leur taux, le surcoût pour le contribuable étant pris en charge par l'État.

C'est pourquoi l'article 1647-0 B *septies* du code général des impôts pose le **principe d'une participation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au financement de ce dégrèvement.**

Cette participation devait être effective à compter de 2013, mais **n'a en fait jamais été appliqué**, du fait de nombreux effets pervers (participation supérieure aux recettes fiscales permises par la hausse du taux, absence de distinction entre l'effet taux et l'effet base, etc.). L'article 52 de la loi de finances rectificative pour 2015¹ a mis en place un nouveau dispositif, qui devrait s'appliquer à compter de 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui **abroge le dispositif de participation des collectivités territoriales au financement du plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée.**

Cette abrogation entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017, ce qui permettra aux collectivités d'économiser les 80 millions d'euros de prélèvement prévus pour cette année, d'après l'objet de l'amendement.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet d'abroger un dispositif qui manifestement ne fonctionne pas. L'objet de l'amendement indique ainsi qu'il « *présente intrinsèquement des défauts qui tiennent à son manque de lisibilité pour les collectivités du fait de ses incidences sur plusieurs exercices budgétaires, à la complexité de sa mise en œuvre compte tenu du nombre de communes concernées et, enfin, à ses impacts significatifs sur quelques territoires industriels* ».

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

ARTICLE 18

(Art. 261 E, 1559, 1560, 1563, 1565, 1565 septies, 1566, 1649 quater B quater, 1797, 1822 du code général des impôts ; art. 34 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain)

Institution d'un régime fiscal applicable aux clubs de jeux

Commentaire : le présent article prévoit d'instituer un régime fiscal spécifique applicable aux clubs de jeux pouvant être autorisés à titre expérimental à Paris par le ministre de l'intérieur, et de modifier le tarif d'imposition des maisons de jeux.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard¹ a réaffirmé le **principe général de l'interdiction des jeux d'argent et de hasard**, posé dès la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries.

Outre les dispositions spécifiques relatives à la Française des jeux et aux paris hippiques, **plusieurs dérogations s'appliquent toutefois** pour les jeux « en physique ».

A. DEUX CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS DE JEUX COEXISTENT

1. Sociétés commerciales, les casinos sont assujettis à l'impôt sur les sociétés ainsi qu'à un prélèvement spécifique affecté à la commune d'implantation

Les casinos constituent le premier type d'établissement. Ils font l'objet d'une autorisation administrative délivrée par le ministre de l'intérieur après avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos.

Les communes d'implantation des casinos doivent correspondre aux critères de l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure – stations de tourisme et anciennes stations balnéaires, thermales ou climatiques.

¹ Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard, dispositions codifiées aux articles L. 322-1, L. 322-2, L. 324-1 et L. 324-2 du code de la sécurité intérieure.

Depuis 1920¹, il est interdit d'exploiter un casino à moins de 100 kilomètres de Paris, à l'exception du casino d'Enghien-les-Bains².

Constitués sous forme de **sociétés commerciales**, ces établissements doivent conclure une délégation de service public avec les communes sur lesquelles ils sont implantés³. **Les casinos sont donc redevables de l'impôt sur les sociétés mais sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée** en vertu de l'article 261 E du code général des impôts.

La délégation de service public précise en particulier le taux du prélèvement sur le produit brut des jeux, perçu par la commune, dont les modalités sont précisées aux articles L. 2333-54 à L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales.

Quelques **202 casinos** sont actuellement autorisés à exploiter des jeux d'argent et de hasard⁴. Les recettes perçues par les communes et établissements publics de coopération intercommunale au titre du prélèvement sur le produit brut des jeux se sont élevées à **260 millions d'euros en 2017**.

¹ Article 82 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général.

² Dérogation accordée par la loi du 31 mars 1931 portant fixation du budget général.

³ Le Conseil d'État considère que l'activité des casinos comporte une mission de service public car ils participent au « développement des stations touristiques et balnéaires » (CE, 25 mars 1966, ville de Royan), même si les jeux ne constituent pas, en eux-mêmes, un tel service public (CE, 19 mars 2012, Partouche).

⁴ Selon les informations transmises par le ministère de l'intérieur à votre rapporteur général.

Le régime fiscal des casinos prévu aux articles L. 2333-54 et suivants du code général des collectivités territoriales

L'assiette est constituée du **produit brut des jeux**, tel que défini à l'article L. 2333-55-1 du code général des collectivités territoriales, **diminuée d'un abattement** de 25 %, pouvant être porté à 30 %¹.

Deux prélèvements s'appliquent :

- un **prélèvement pouvant être institué par la commune**, dans la limite de 15 % du produit brut des jeux ;

- un **prélèvement progressif recouvré par l'État** et dont le taux est fixé par décret dans les limites minimale et maximale de 6 % et de 83,5 %. Son produit fait l'objet d'un reversement à la commune d'implantation à hauteur de 10 %, sous certaines réserves².

L'article D. 2333-74 du code général des collectivités territoriales précise le barème applicable comme suit :

- 6 % jusqu'à 100 000 euros ;
- 16 % de 100 001 euros à 200 000 euros ;
- 25 % de 200 001 euros à 500 000 euros.
- 37 % de 500 001 euros à 1 000 000 euros ;
- 47 % de 1 000 001 euros à 1 500 000 euros ;
- 58 % de 1 500 001 euros à 4 700 000 euros ;
- 63,3 % de 4 700 001 euros à 7 800 000 euros ;
- 67,6 % de 7 800 001 euros à 11 000 000 euros ;
- 72 % de 11 000 001 euros à 14 000 000 euros ;
- 83,5 % au-delà de 14 000 000 euros.

Un plafond s'applique : pour respecter le taux maximal prévu, lorsque le taux du prélèvement communal ajouté au taux du prélèvement de l'État excède 83,5 %, le taux du prélèvement de l'État est réduit en conséquence.

Par ailleurs, les casinos peuvent bénéficier du crédit d'impôt au titre des manifestations artistiques de qualité qu'ils ont directement organisées ou ont contractuellement fait organiser à leur nom.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des articles L. 2333-54 à L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales

¹ L'abattement supplémentaire de 5 % est prévu par l'article 34 de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995 de finances rectificative pour 1995 ; il correspond, sous certaines conditions, aux « dépenses d'acquisition, d'équipement et d'entretien à caractère immobilier qu'ils réalisent dans les établissements thermaux et hôteliers leur appartenant ou appartenant à une collectivité territoriale et dont ils assurent la gestion ».

² Ce montant ne doit pas avoir pour effet d'accroître de plus de 5 % les recettes réelles de fonctionnement de la commune, ou de 10 % pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale faisant application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts et dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique.

2. Associations, les cercles et maisons de jeux sont assujettis à un impôt spécifique

Les cercles et maisons de jeux constituent le deuxième type d'établissements¹. Ils sont soumis à un régime d'autorisation préalable, délivrée par le ministre de l'intérieur, comparable à celui des casinos.

Toutefois, **deux différences majeures** par rapport aux casinos doivent être relevées :

- la **structure juridique** : il s'agit d'associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui ne sont donc pas assujetties à l'impôt sur les sociétés ;

- la **relation avec la commune** d'implantation : ces établissements ne font pas l'objet d'une délégation de service public.

Comme les casinos, ces établissements sont **exonérés de taxe sur la valeur ajoutée**².

Les cercles et maisons de jeux sont soumis à l'imposition prévue aux articles 1559 à 1566 du code général des impôts, perçue par la direction générale des douanes et des droits indirects et reversée à la commune d'implantation après déduction d'une retenue de 5 % pour frais d'assiette et de perception³.

Le tableau ci-après présente le barème résultant de l'article 1560 du code général des impôts, appliqué au produit brut des jeux.

Barème du tarif d'imposition des cercles et maisons de jeux

Montant des recettes annuelles	Tarif
De 0 à 30 490 euros	10 %
De 30 491 à 228 701 euros	40 %
Supérieur à 228 701 euros	70 %

Source : article 1560 du code général des impôts.

Cet impôt s'applique également aux associations qui organisent des lotos non autorisés.

Le produit total de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements prévu aux articles 1559 à 1566 du code général des impôts s'est élevé à **285 millions d'euros** en 2016 et en 2017.

¹ Permis par la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923.

² Article 261 E du code général des impôts.

³ La commune est tenue de verser au centre d'action sociale une fraction du produit de l'impôt au moins égale au tiers des sommes perçues.

Un seul cercle de jeux demeure exploité à Paris, contre deux début 2017 et onze en 2007. Le produit moyen de l'impôt versé par les cercles à la ville de Paris au cours de la période de 2007 à 2014 est de 10,2 millions d'euros par an¹.

B. LES CERCLES DE JEUX SONT SUPPRIMÉS À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2018, DATE À PARTIR DE LAQUELLE DES « CLUBS DE JEUX » SERONT EXPÉRIMENTÉS POUR TROIS ANS À PARIS

Le statut des cercles de jeux soulevait plusieurs difficultés, inhérentes en particulier à leurs faibles obligations comptables et au rôle du joueur exerçant la fonction de « banquier »². Au moins six des neuf cercles fermés à Paris entre 2007 et 2016 ont fait l'objet d'une enquête judiciaire.

Dans ce cadre, l'article 34 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain³ a introduit **deux modifications principales** :

- **la suppression des cercles de jeux à compter du 1^{er} janvier 2018** – de façon transitoire, les cercles de jeux bénéficiant d'une autorisation d'exploiter en vigueur au 31 décembre 2017 pourront toutefois poursuivre leur activité pour une durée d'un an ;

- **l'expérimentation, à Paris, de « clubs de jeux », pour une durée de trois ans**, à partir du 1^{er} janvier 2018.

Si, comme les cercles, les clubs de jeux ne pourront pas proposer d'appareils de jeux – « machines à sous », **la structure expérimentale se rapproche davantage des casinos.**

L'établissement assure la contrepartie du jeu, et non plus un « banquier ». Surtout, il est précisé que :

- **les clubs de jeux doivent être constitués sous forme de société commerciale**, avec obligation de disposer d'un commissaire aux comptes ;

- les dispositions du code monétaire et financier relatives à la **lutte contre le blanchiment de capitaux leur sont applicables** dans les mêmes conditions que pour les casinos.

Outre l'impôt sur les sociétés, il est prévu que les clubs de jeux soient assujettis à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements prévu aux articles 1559 à 1566 du code général des impôts et affecté aux communes.

¹ « Propositions pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris », rapport de Jean-Pierre Duport, mai 2015.

² Contrairement au casino où l'établissement de jeux apporte des liquidités en encaissant les mises des perdants et en prenant en charge les gains des gagnants, dans les cercles, des joueurs professionnels assurent ce rôle.

³ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA DÉFINITION D'UN RÉGIME FISCAL SPÉCIFIQUE AUX CLUBS DE JEUX

L'article 34 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain¹ précise que les clubs de jeux dont il prévoit l'expérimentation relèvent du régime fiscal applicable aux cercles et maisons de jeux, prévu aux articles 1559 à 1566 du code général des impôts.

Le présent article propose de supprimer cette disposition en introduisant un régime fiscal propre aux clubs de jeux.

À cette fin, **le II du présent article prévoit les règles fiscales** qui leur seraient appliquées.

Il est précisé que **le prélèvement progressif serait institué du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020**, soit la durée de l'expérimentation des cercles de jeux.

Les 3° à 9° du II prévoient **les caractéristiques du prélèvement** :

- son **fait générateur** est constitué de la réalisation du produit brut des jeux et son paiement est exigible le premier jour du mois suivant le fait générateur ;

- son **assiette** reprend la définition du produit brut des jeux retenue à l'article L. 2333-55-1 du code général des collectivités territoriales², diminuée d'un abattement de 30 % permettant d'obtenir le produit net des jeux ; dans le cas où ce produit net est négatif, la perte subie est imputée en déduction des bénéfices des jours suivants ;

- ses modalités de déclaration et de liquidation reprennent les délais prévus pour la taxe sur le chiffre d'affaires, en distinguant selon les redevables de la TVA soumis au régime réel normal, au régime simplifié et les non-redevables de la TVA ;

- son recouvrement et son contrôle reprennent les procédures, sanctions, garanties, sûretés et privilèges prévus pour les taxes sur le chiffre d'affaires ; de même, les réclamations afférentes sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires.

¹ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

² À savoir, « pour les jeux de contrepartie exploités sous forme non électronique, la différence entre le montant cumulé de l'avance initiale et des avances complémentaires éventuelles et le montant de l'encaisse constaté en fin de partie » et, « pour les jeux de cercle exploités sous forme électronique ou non, le montant intégral de la cagnotte, correspondant aux retenues opérées à tous les jeux de cercle par le casino. Pour chaque jeu de cercle, la retenue opérée par le casino est fixée par voie réglementaire. Elle ne peut excéder 5 % d'une assiette constituée, selon le type de jeu, par les mises des joueurs, leurs gains, ou les sommes engagées par eux pour participer au jeu ».

Ces caractéristiques reprennent l'essentiel des dispositions prévues aux articles L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales pour les casinos.

Le barème du prélèvement est présenté dans le tableau ci-après.

Barème proposé du prélèvement progressif dû par les clubs de jeux

Fraction de produit net des jeux	Taux du prélèvement
Inférieur ou égal à 100 000 euros	5 %
100 001 euros - 400 000 euros	15 %
400 001 euros - 700 000 euros	25 %
700 001 euros - 1,2 million d'euros	30 %
1,2 million d'euros - 1,8 million d'euros	35 %
1,8 million d'euros - 2,6 millions d'euros	40 %
2,6 millions d'euros - 3,5 millions d'euros	45 %
3,5 millions d'euros - 4,5 millions d'euros	50 %
4,5 millions d'euros - 5,5 millions d'euros	55 %
5,5 millions d'euros - 7 millions d'euros	60 %
7 millions d'euros - 9 millions d'euros	65 %
9 millions d'euros - 11,5 millions d'euros	68,5 %
Supérieur à 11,5 millions d'euros	70 %

Il est par ailleurs prévu qu'**une fraction de 20 % du produit du prélèvement soit affectée à la ville de Paris, dans la limite de 12 millions d'euros**. Selon l'évaluation préalable, ces modalités sont « *de nature à compenser le manque à gagner de la ville de Paris résultant de la suppression des cercles de jeux* ».

Ces dispositions s'appliquent à **partir du 1^{er} janvier 2018**.

B. L'ACTUALISATION DES DISPOSITIONS FIXANT LE RÉGIME FISCAL DES CERCLES ET MAISONS DE JEUX

1. La modification du régime fiscal des cercles et maisons de jeux dès le 1^{er} janvier 2018

Le 3^o du I du présent article **modifie l'article 1560 du code général des impôts fixant le tarif d'imposition applicable aux cercles et maisons de jeux**. Le taux appliqué au montant de recettes annuelles est remplacé par un barème portant sur la fraction de recettes annuelles, retracé dans le tableau ci-après.

Barème proposé du tarif d'imposition des cercles et maisons de jeux

Fraction de recettes annuelles	Tarif d'imposition
Inférieur ou égal à 100 000 euros	10 %
100 001 euros - 1,5 million d'euros	30 %
1,5 million d'euros - 2,6 millions d'euros	40 %
2,6 millions d'euros - 5,5 millions d'euros	55 %
Supérieur à 5,5 millions d'euros	70 %

Le IV du présent article précise que les personnes exerçant une activité de jeux qui ne relève ni d'une autorisation prévue par le code de la sécurité intérieure - à savoir les casinos¹ - ni par l'article 34 de la loi du 28 février 2017 - à savoir les clubs de jeux dont le régime fiscal est institué par le présent article - sont assujetties au tarif d'imposition prévu aux articles 1559 à 1566 du code général des impôts.

L'évaluation préalable indique à ce titre qu'il « *s'agira de toute activité illégale, qu'elle relève de celle des clubs de jeux ou encore de celle des loteries non autorisées* ».

Le tableau ci-après récapitule le régime fiscal applicable aux différentes personnes exerçant une activité de jeux tel qu'il résulterait du présent article, au 1^{er} janvier 2018.

**Régimes fiscaux applicables
aux différents exercices possibles d'une activité de jeux**

Structure	Dispositions applicables
Casinos	Articles L. 2333-54 à L. 2333-57 du CGCT
Clubs de jeux expérimentés à Paris	Dispositions introduites au II du présent article
Cercles et maisons de jeux ainsi que toute autre forme d'exercice d'une activité de jeux	Articles 1559 à 1566 du CGI

NB : les casinos ainsi que les clubs de jeux sont assujettis à l'impôt sur les sociétés, tandis que les cercles et maisons de jeux, en tant qu'associations, n'y sont pas soumis.

Par ailleurs, il est procédé à la coordination nécessaire à l'article 261 E du code général des impôts en ajoutant, parmi la liste des opérations exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée, l'organisation de jeux de hasard ou d'argent soumis aux prélèvements progressifs mentionnés à l'article 1560 du code général des impôts ainsi qu'au II du présent article.

Ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

¹ Le régime fiscal appliqué aux casinos est précisé aux articles L. 2333-54 et suivants du code général des collectivités territoriales.

2. Les mesures de coordination nécessaires en vue de la suppression des cercles de jeux

La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement du territoire métropolitain **supprime les cercles de jeux à compter du 1^{er} janvier 2018**, avec une disposition transitoire d'un an pour les cercles de jeux autorisés au 31 décembre 2017. Le dernier cercle de jeu installé à Paris poursuivra son activité jusqu'au 31 décembre 2018.

C'est pourquoi, **à compter du 1^{er} janvier 2019, la mention des « cercles de jeux » au sein des différents articles du code général des impôts est supprimée.**

Les 2°, 4°, 5° et 6° du I du présent article procèdent à cette modification au sein des articles 1559, 1560, 1563, 1565, 1565 *septies*, 1566, 1649 *quater B quater*, 1797 et 1822 du code général des impôts.

*

À l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements de précision rédactionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA NÉCESSAIRE INSTAURATION D'UN RÉGIME FISCAL AD HOC POUR LES CLUBS DE JEUX

Les dispositions de l'article 34 de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement du territoire métropolitain s'inscrivent dans une démarche plus large de **renouvellement de l'offre de jeux de hasard à Paris**.

Elles traduisent également la **recherche d'un compromis**, dès lors que l'interdiction des casinos à moins de 100 kilomètres de Paris n'est pas remise en cause. Il importe toutefois de répondre à la demande par une offre légale, afin de **ne pas favoriser l'essor de l'offre clandestine** constaté ces dernières années dans la capitale¹. Une étude de l'observatoire des jeux évaluait ainsi en 2016 la part de fréquentation par les joueurs de l'offre totalement ou partiellement illégale à près de 50 %².

¹ Voir « Propositions pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris », rapport de Jean-Pierre Duport, mai 2015.

² Voir « Rapport sur la régulation des jeux d'argent et de hasard », Cour des comptes, octobre 2016.

De fait, s'ils ne peuvent proposer l'ensemble des jeux disponibles dans les casinos, les clubs de jeux, qui seront expérimentés à partir du 1^{er} janvier 2018, en reprennent toutefois l'essentiel des caractéristiques du point de vue de leur régime juridique et financier.

En particulier, **ils répondront aux indispensables exigences de transparence financière**. Cet encadrement renforcé sera garanti par leur forme juridique de société commerciale, ainsi que par leur assujettissement aux dispositions du code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Il résulte des dispositions actuellement prévues que les clubs de jeux seront assujettis à l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements prévu aux articles 1559 à 1566 du code général des impôts et affecté aux communes.

Ce régime fiscal, reprenant celui appliqué aux cercles et maisons de jeux, n'est toutefois pas adapté aux clubs de jeux. En effet, en tant que sociétés commerciales, ils seront également assujettis à l'impôt sur les sociétés, contrairement aux cercles et maisons de jeux, constitués sous forme d'association.

Pour autant, **les soumettre au régime fiscal des casinos ne paraît guère plus pertinent**, compte tenu du fait qu'ils ne pourront pas proposer la même offre. En particulier, les machines à sous leur sont interdites, alors même qu'elles représenteraient 90 % du produit brut des jeux des casinos¹.

C'est ce qui justifie la définition d'un régime fiscal *ad hoc* pour les clubs de jeux. Il reprend l'essentiel des principes du régime appliqué aux casinos en matière d'assiette, de déclaration et de recouvrement. **Son barème spécifique résulte d'un équilibre entre deux préoccupations distinctes :**

- d'une part, permettre le succès de l'expérimentation, en incitant l'investissement des acteurs privés malgré l'incertitude entourant la pérennisation des clubs de jeux ;

- d'autre part, ne pas déstabiliser le marché préexistant des casinos à proximité directe de Paris.

Dans ces conditions, **le barème proposé correspond à la volonté du législateur**.

Plus progressif que le barème appliqué aux casinos, il est davantage équilibré. Il s'agit ainsi de favoriser l'émergence de clubs de taille modeste, correspondant aux investissements prudents des acteurs économiques durant la phase expérimentale.

¹ « Propositions pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris », rapport de Jean-Pierre Duport, mai 2015.

De plus, **l'affectation d'une partie du produit à la ville de Paris reprend les dispositions initialement prévues dans la loi**, dans la mesure où l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements est affecté aux communes. Ainsi, il est prévu que 20 % du produit de l'impôt sur le produit brut des jeux des clubs de jeux soit reversé à la ville de Paris, dans la limite de 12 millions d'euros.

Selon les informations transmises par le ministère de l'intérieur, seul un club de jeux bénéficie déjà d'une autorisation d'exercice dans le cadre de l'expérimentation. Deux autres dossiers ont en outre été déposés et sont actuellement soumis à un examen préalable.

B. UNE RÉVISION BIENVENUE DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LES MAISONS DE JEUX

Le présent article procède également à une **révision du barème de l'impôt sur les maisons de jeux afin de le rendre davantage progressif**. Actuellement, les recettes annuelles excédant 228 700 euros sont taxées à hauteur de 70 %. En regard, le taux prévu pour les clubs de jeux est de 15 % pour la tranche de produit brut des jeux comprise entre 100 000 euros et 400 000 euros¹.

L'objectif consiste donc avant tout à **actualiser un barème devenu en partie obsolète** avec la définition du régime *ad hoc* des clubs de jeux. Ainsi que le souligne l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, « *sans un changement de barème, la distorsion de traitement entre les clubs et les maisons de jeux dûment déclarées serait importante et injustifiée* ». Les conséquences du nouveau barème, plus progressif, sur les recettes fiscales ne sont pas évaluées.

Surtout, plusieurs contentieux à propos d'associations organisant des loteries prohibées ont révélé les **difficultés concrètes d'application**.

Le barème se traduit par des montants de droits fraudés très élevés. Il en résulte un double effet négatif, avec des situations individuelles complexes pour les personnes responsables et une absence de rentrées fiscales dès lors que l'administration fiscale se trouve souvent conduite à accorder une remise totale ou partielle².

C'est pourquoi, outre la redéfinition du barème, il est précisé que les personnes exerçant une activité de jeux qui ne relève ni des casinos ni des clubs de jeux seront assujetties à cet impôt.

¹ Auquel s'ajoute toutefois, pour le bénéfice dégagé, l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés.

² En application de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales.

De la sorte, **les régimes fiscaux prévus couvriront l'ensemble des modalités d'exercice de l'offre de jeux.**

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

ARTICLE 19

(Art. 302 bis KG et 1609 sexdecies B du code général des impôts et art. L. 102 AF du livre des procédures fiscales)

Sécurisation de l'assiette de la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels et de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision

Commentaire : le présent article prévoit de modifier les dispositions qui régissent la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision et la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels, pour tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES TAXES NÉCESSITANT UNE SÉCURISATION DE LEUR ASSIETTE

1. La taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision

La taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision est définie par l'article 302 bis KG du code général des impôts¹.

Elle est due par tout éditeur de services de télévision, au sens de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication². Il s'agit essentiellement des chaînes de télévision historiques ainsi que celles de la télévision numérique terrestre (TNT) ou encore les chaînes thématiques diffusées sur le réseau câblé ou par satellite, dont le siège est en France.

L'assiette de cette taxe est constituée du montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des recettes publicitaires, c'est-à-dire les sommes versées par les annonceurs à ces chaînes de télévision ou à leurs régisseurs.

Cette assiette est réduite, d'une part, des sommes acquittées en application de la taxe sur les services de télévision, prévue aux articles L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée ainsi que, d'autre part, d'un abattement forfaitaire de 4 % permettant de prendre en compte le coût de fonctionnement des régies publicitaires des chaînes.

Le taux de la taxe est de 0,5 % pour chacun des services de télévision. Cependant, il ne s'applique que sur la fraction du montant des

¹ Créé par la loi du 5 mars 2009 relative à la liberté de communication audiovisuelle.

² Article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

versements annuels qui excède 11 millions d'euros, afin de protéger les chaînes émergentes dont le chiffre d'affaires est plus faible.

2. La taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels

La taxe sur les ventes de vidéo (TSV), définie par l'article 1609 *sexdecies* B est assise sur le chiffre d'affaires des secteurs de la distribution de vidéo physique (DVD et équivalents) et de la vidéo à la demande. Le taux de cette taxe est de 2 % et il est majoré à 10 % pour les œuvres pornographiques ou d'incitation à la violence.

Le produit de cette taxe était en nette érosion depuis plusieurs années en raison de la diminution importante des ventes de vidéos physiques, qui ont diminué d'environ 60 % en dix ans, alors que le marché français de la vidéo à la demande apparaît stable et que le développement de cette pratique bénéficie surtout à des opérateurs étrangers, qui n'étaient pas redevables de la taxe. Le produit de la TSV était donc en diminution d'environ 15 % entre 2015 et 2017¹.

Face à ce constat, la réponse législative a consisté à étendre cette taxe à deux reprises :

- en 2013, au chiffre d'affaires réalisé en France grâce à leurs abonnés² par les plateformes de vidéos payantes installées à l'étranger ;
- en 2016, à toutes les plateformes proposant majoritairement des vidéos gratuites, qu'elles soient établies en France ou à l'étranger³.

L'article 1609 *sexdecies* B renvoyait cependant la détermination de la date d'entrée en vigueur de ces dispositions à un décret, dans l'attente de la réponse de la Commission européenne sur la conformité du dispositif au droit de l'Union européenne. Le décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017 tire ainsi les conséquences du « feu vert » donné par la Commission européenne et l'extension de la TSV est entrée en vigueur le 22 septembre 2017.

Le produit de la TSV est donc à nouveau estimé pour 2018 à un niveau équivalent à celui de 2015, environ 20 millions d'euros, le rendement attendu des deux mesures d'extension étant évalué à 4,4 millions d'euros pour 2018.

De même que l'article 302 *bis* KG du CGI, l'article 1609 *sexdecies* B inclut dans l'assiette de la taxe non seulement les sommes versées aux

¹ 19,4 millions d'euros en 2015 et 16,5 millions d'euros en 2017.

² Il s'agit de la taxe dite « taxe Netflix », créée par le III de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

³ Il s'agit de la taxe dite « taxe YouTube », créée par les I à III de l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

redevables concernés mais également celles versées aux régies publicitaires. Il prévoit également un abattement forfaitaire de 4 % du montant de ces sommes.

B. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 30 MARS 2017

Le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision rendue le 30 mars 2017¹, que les mots « ou aux régisseurs de messages publicitaires » qui figurent à l'article 302 *bis* KG étaient contraires à la Constitution, au motif que « lorsque la perception d'un revenu ou d'une ressource est soumise à une imposition, celle-ci doit être acquittée par celui qui dispose de ce revenu ou de cette ressource. S'il peut être dérogé à cette règle, notamment pour des motifs de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscales, de telles dérogations doivent être adaptées et proportionnées à la poursuite de ces objectifs ».

Cette censure de l'inclusion des sommes versées aux régies publicitaires dans l'assiette de la taxe sur la publicité implique donc une intervention du législateur, qui s'étend également à l'assiette de la taxe sur les ventes de vidéo dont les termes sont identiques.

L'étude préalable rappelle que les éditeurs de services de télévision, redevables des deux taxes présentées ci-dessus, « font presque tous appel à une régie publicitaire pour commercialiser leurs espaces publicitaires ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. CONCERNANT LA TAXE SUR LA PUBLICITÉ DIFFUSÉE PAR LES CHAÎNES DE TÉLÉVISION

Le présent article propose de rendre les régisseurs de messages publicitaires redevables de la taxe prévue à l'article 302 *bis* KG. Il prévoit de prendre en compte les sommes effectivement encaissées et d'inclure dans l'assiette de la taxe due par les éditeurs de services de télévision les sommes reversées par les régisseurs à ces éditeurs.

Il prévoit également une répartition de l'abattement de 11 millions d'euros au *pro rata* de l'assiette effective établie pour les éditeurs de services de télévision et pour les régisseurs de messages publicitaires.

Enfin, il dispose que les acomptes de la taxe due au titre de l'année 2018 seront calculés en appliquant les nouvelles dispositions de l'article 302 *bis* KG aux versements constatés en 2017.

¹ Décision n° 2016-620 du 30 mars 2017.

B. CONCERNANT LA TAXE SUR LA DIFFUSION EN VIDÉO PHYSIQUE ET EN LIGNE DE CONTENUS AUDIOVISUELS

Le dispositif proposé pour l'article 1609 *sexdecies* B prévoit également de rendre les régisseurs de messages publicitaires redevables des deux taxes concernées et d'inclure dans l'assiette de la taxe due par les éditeurs de services de télévision les sommes reversées par les régisseurs à ces éditeurs.

Le présent article prévoit la répartition de l'abattement de 100 000 euros mentionné au deuxième alinéa du V de l'article 1609 *sexdecies* B entre l'éditeur et le régisseur. Cet abattement n'est applicable que dans le cadre des sommes versées par les annonceurs à raison de la mise à disposition du public de services donnant accès à titre gratuit à des contenus audiovisuels en ligne.

Il est par ailleurs proposé de supprimer l'article L. 102 AF du livre des procédures fiscales qui prévoyait que, pour l'application de la taxe sur les ventes de vidéo, « *les régisseurs de messages publicitaires et de parrainage (...) fournissent à chaque redevable concerné ainsi qu'à l'administration fiscale, avant le 15 février de chaque année, un état récapitulatif des sommes qu'ils ont encaissées au cours de l'année civile précédente* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'étude préalable jointe au projet de loi de finances rectificative évalue à 13 millions d'euros le gain de recettes pour l'État au titre des modifications appliquées à la taxe sur la publicité, ce qui constitue un retour au rendement antérieur à la décision du Conseil constitutionnel. Les recettes issues de cette taxe, qui s'élevaient à 13,1 millions d'euros en 2015, ne représentent plus que 100 000 euros par mois actuellement.

En revanche, pour la taxe prévue à l'article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts, affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée, aucune augmentation de recettes n'est attendue.

Ces modifications sont la conséquence d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel qui s'applique à plusieurs taxes qui concernent les éditeurs de services de télévision et leurs régisseurs de messages publicitaires et qui a conduit à l'annulation de dispositions régissant l'assiette de ces taxes. Votre rapporteur général estime donc que l'intervention du législateur est nécessaire et permet de sécuriser les dispositions en cause.

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

ARTICLE 20

(Art. L. 115-6, L. 115-7, L. 115-9 et L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée)

**Sécurisation de l'assiette de la taxe sur les services de télévision
due par les éditeurs**

Commentaire : le présent article tire les conséquences de l'annulation par le Conseil constitutionnel d'une partie des dispositions relatives à l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉVISION

La taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision, affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), a été créée par la loi de finances pour 1984. Elle se décompose en deux volets, l'un pour les distributeurs (TST-D), l'autre pour les éditeurs de services de télévision (TST-E).

Les redevables de la TST-D sont les distributeurs de services de télévision, à savoir les opérateurs qui proposent des bouquets de chaînes. Cette taxe est assise sur le montant des abonnements perçus.

Les éditeurs de services de télévision, c'est-à-dire les chaînes de télévision, sont redevables de la TST-E lorsqu'ils ont programmé l'année précédant la taxation une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides du CNC. Son assiette est composée des sommes versées par les annonceurs et les parrains, après abattement de 4 %, du produit de la redevance audiovisuelle et des sommes versées par les opérateurs téléphoniques pour des appels à revenus partagés.

La loi de finances rectificative pour 2007 a introduit une nouvelle rédaction des articles du code général des impôts qui régissent cette taxe et a inclus dans son assiette les sommes versées aux régisseurs de messages publicitaires.

Le taux de la TST-E s'élève à 5,5 % du montant des versements et encaissements annuels, hors taxe sur la valeur ajoutée. Il est majoré de 0,2 point pour les services de télévision diffusés en haute définition.

Les dispositions relatives à la TST sont désormais codifiées aux articles L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée (CCIA)¹.

B. LA CENSURE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL D'UNE PARTIE DE L'ASSIETTE DE LA TST-E

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'État, s'est prononcé dans sa décision du 27 octobre 2017² sur l'assiette de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision.

Il a déclaré contraire à la Constitution la partie du dispositif de l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée qui prévoit que les sommes versées par les annonceurs et les parrains aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage sont incluses dans l'assiette de la TST-E.

Le juge constitutionnel s'était déjà prononcé en 2013 sur l'assiette de cette taxe et avait censuré l'extension par la loi de finances rectificative pour 2013 de l'assiette aux sommes versées par les annonceurs et les parrains « à toute personne en assurant l'encaissement ». Il s'était alors fondé pour prononcer cette inconstitutionnalité sur le principe d'égalité, duquel il déduit que : « lorsque la perception d'un revenu ou d'une ressource est soumise à une imposition, celle-ci doit être acquittée par celui qui dispose de ce revenu ou de cette ressource ; que s'il peut être dérogé à cette règle, notamment pour des motifs de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscales, de telles dérogations doivent être adaptées et proportionnées à la poursuite de ces objectifs ».

À nouveau dans sa décision du 27 octobre 2017, le Conseil constitutionnel souligne que les dispositions en cause ont « pour effet de soumettre un contribuable à une imposition dont l'assiette peut inclure des revenus dont il ne dispose pas ».

La décision prévoit cependant un délai pour l'intervention du législateur en reportant au 1^{er} juillet 2018 la date de prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité. Il ajoute qu'il « appartient aux juridictions saisies de surseoir à statuer jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ou, au plus tard, jusqu'au 1^{er} juillet 2018 dans les procédures en cours ou à venir dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles ».

¹ Ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l'image animée.

² Décision n° 2017-669 QPC.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES MODIFICATIONS DES DISPOSITIONS QUI RÉGISSENT LA TST-E

Le I du présent article modifie les dispositions qui régissent la taxe sur les services de télévision à plusieurs titres.

La définition des redevables de la TST-E est modifiée puisque la rédaction de l'article L. 115-6 proposée par le présent article prévoit que « toute personne qui encaisse les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion (...) de leurs messages publicitaires et de parrainage » est assimilée à un éditeur de services de télévision. Cette définition inclut en particulier les régies publicitaires.

L'article L. 115-7 est modifié afin, d'une part, de supprimer les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel et, d'autre part, de prévoir que les sommes reversées par les régisseurs de messages publicitaires sont incluses dans l'assiette de la taxe due par les éditeurs de services de télévision, et non dans celles des régisseurs eux-mêmes. Par ailleurs, l'abattement forfaitaire de 4 % qui s'appliquait auparavant sur les sommes versées par les annonceurs et les parrains est supprimé.

En revanche, la taxe continue de ne s'appliquer que sur la fraction du montant des versements annuels qui excède 11 millions d'euros. Cet abattement est cependant réparti entre les éditeurs et les régisseurs au *pro rata* de l'assiette de chacun.

Enfin, le taux de la TST-E prévu à l'article L. 115-9 est modifié afin de prendre en compte la généralisation de la diffusion en haute définition (HD). La majoration du taux applicable à la diffusion en HD est donc supprimée et remplacée par un taux unique de 5,65 %.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'EFFET DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LES LITIGES ET RÉCLAMATIONS EN COURS

Le II du présent article précise les conditions de versement des acomptes mensuels et trimestriels de la taxe due en 2018. Le montant de ces acomptes sera déterminé par application du nouveau taux de 5,65 % aux sommes versées et encaissées en 2017.

Le III propose le dispositif applicable aux instances pendantes et aux réclamations en cours ou à venir au titre des années antérieures à 2018. Il prévoit :

- le remboursement aux éditeurs de services de télévision de la taxe qu'ils ont acquittée pour la part des sommes qui ne leur a pas été reversée par les régisseurs de messages publicitaires ;

- le paiement par ces régisseurs de la part de la taxe qui avait été indûment prise en charge par les éditeurs de services de télévision.

Le taux applicable reste celui en vigueur avant la modification proposée par le présent article. En revanche, la nouvelle règle de répartition entre les éditeurs et les régisseurs de l'abattement sur les sommes encaissées s'appliquera rétroactivement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui clarifie la rédaction de l'alinéa qui prévoit les modalités d'application des nouvelles dispositions aux instances en cours.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le produit de la taxe sur les éditeurs, pour la partie éditeurs, est estimé pour l'année 2018 à 298 millions d'euros.

Évaluation du produit de la TST-E

(en millions d'euros)

	Exécution 2016	Prévision 2017	Prévision 2018
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Éditeurs	275	290	298

Source : évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2018, tome I

Le coût budgétaire des modifications proposées est estimé nul par l'évaluation préalable jointe au projet de loi de finances rectificative, l'objectif du présent article étant de sécuriser l'assiette de la TST-E et non d'augmenter les ressources du Centre national du cinéma et de l'image animée. Il conviendra d'observer à la fin de l'année 2018 si les modifications du taux et des règles d'abattement ne conduisent cependant pas à une augmentation du produit de la taxe.

Le présent article prévoit une substitution des régisseurs de messages publicitaires aux éditeurs de services de télévision pour la part de la taxe due avant 2018 que vise la décision du Conseil constitutionnel. Le caractère rétroactif de l'application de ces dispositions fiscales, s'il est contesté par les redevables concernés, ne constitue néanmoins pas

automatiquement un motif d'inconstitutionnalité, dans la mesure où le Conseil constitutionnel considère que : « *Le principe de non rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; que néanmoins, si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* »¹.

L'intérêt général serait en l'espèce celui de la préservation des ressources du CNC, dont la mission est de soutenir le développement du secteur du cinéma, en particulier en attribuant des aides financières à la création, la production, la distribution, la diffusion et la promotion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision qu'il lui appartient de fixer la date de l'abrogation d'une disposition qu'il déclare inconstitutionnelle et éventuellement « *de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration* ». Il a ensuite reporté la date d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité au 1^{er} juillet 2018 et a seulement invité les juridictions saisies à surseoir à statuer jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le commentaire de la décision, en revanche, souligne plus explicitement que « *le législateur pourra alors, le cas échéant, prévoir l'application des nouvelles dispositions à ces instances* », ce qui semble ouvrir la possibilité d'une rétroactivité des nouvelles modalités de l'assiette.

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

¹ *Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998.*

ARTICLE 20 bis (nouveau)

(Art. L. 115-6 et L 115-7 du code du cinéma et de l'image animée)

**Mise en cohérence du code du cinéma et de l'image animée avec
la ventilation du taux de TVA dans les offres composites**

Commentaire : le présent article tire les conséquences dans le code du cinéma et de l'image animée de la nouvelle rédaction des dispositions du code général des impôts applicables en matière de TVA aux offres composites (internet, TV, téléphonie, presse) prévue par le projet de loi de finances pour 2018

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les services de télévision due par les éditeurs et distributeurs de services de télévision est régie par les articles L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée. Ce dispositif est décrit ci-dessus, en commentaire à l'article 20 du présent projet de loi de finances rectificative.

Pour le volet « distributeurs » de cette taxe (TST-D), les redevables sont toutes les personnes proposant un accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision.

L'assiette de la TST-D est composée des abonnements acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision, mais également des sommes acquittées en rémunération de services souscrits dans le cadre d'offres composites comprenant l'accès à internet ou à la téléphonie, dès lors que ces offres permettent d'accéder à des services de télévision.

L'article 4 du projet de loi de finances pour 2018 modifie la ventilation des taux de TVA dans les offres qui comprennent l'accès à internet et à la télévision ou à un service de presse.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de la commission des finances, propose de mettre en cohérence la rédaction des dispositions de l'article L. 115-6 et L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée qui régissent la taxe sur les services de télévision due par les distributeurs avec celle proposée par l'article 4 du projet de loi de finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article tire les conséquences rédactionnelles d'une disposition du projet de loi de finances pour 2018. Cependant, votre commission a adopté un amendement n° 89 pour compléter cette coordination en remplaçant dans l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée le mot « usagers » par le mot « clients », comme le propose l'article 4 du projet de loi de finances pour 2018 pour l'article 279 du code général des impôts.

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

ARTICLE 20 ter (nouveau)
(Art. 79, 80 et 81 de la loi de finances pour 2017)

**Suppression de gages concernant le crédit d'impôt en faveur
des jeux vidéos**

Commentaire : le présent article supprime le gage maintenu dans trois articles de la loi de finances initiale pour 2017 introduits par voie d'amendement.

I. LE DROIT EXISTANT

Les articles 79, 80 et 81 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ont respectivement :

- augmenté le taux et le plafond du crédit d'impôt en faveur de la création de jeux vidéo prévu par l'article 220 *terdecies* du code général des impôts ;

- augmenté le plafond des dépenses de sous-traitance prises en compte au titre du même crédit d'impôt en faveur des jeux vidéo ;

- abaissé le seuil de dépenses permettant de bénéficier du crédit d'impôt cinéma « international » codifié à l'article 220 *quaterdecies* du même code.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement ayant reçu un avis favorable de la commission des finances, a pour objet de supprimer les paragraphes indiquant que les articles concernés « *ne sont applicables qu'aux sommes venant en déduction de l'impôt dû* », ainsi que les gages destinés à compenser la perte de recettes, ces dispositions ayant été maintenues dans la loi de finances pour 2017. Cette suppression doit permettre de lever une éventuelle ambiguïté sur la nature des dispositifs fiscaux.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapport général n'est pas opposé à cette clarification.

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

ARTICLE 21

(Art. 1590 du code général des impôts [nouveau])

Fiscalité relative à l'exploration des hydrocarbures

Commentaire : le présent article instaure une taxe annuelle sur l'exploration des hydrocarbures liquides ou gazeux.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET D'EXPLOITATION D'HYDROCARBURES FONT L'OBJET D'UN ENCADREMENT JURIDIQUE RÉGI PAR LE CODE MINIER

Les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures relèvent du **régime légal des mines**. Les dispositions du code minier s'appliquent en effet aux « *gîtes renfermés dans le sein de la terre ou existant à la surface* » contenant au moins l'une des substances minérales ou fossiles énumérées à l'article L. 111-1 du code minier, parmi lesquelles figurent les **hydrocarbures liquides ou gazeux**¹.

La délivrance d'autorisation administrative conditionne les activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures. Ainsi, à l'exception du cas où l'opérateur serait propriétaire de la surface ou agirait avec le consentement du propriétaire, **les travaux de recherche** ne peuvent être entrepris qu'avec l'autorisation de l'autorité administrative compétente².

Cette autorisation prend le plus souvent la forme d'un **permis exclusif de recherches**³, accordé après mise en concurrence, pour une durée initiale maximale de **cinq ans**⁴, renouvelable deux fois pour la même durée au plus sans nouvelle mise en concurrence⁵.

¹ Les hydrocarbures liquides ou gazeux visés par le présent article sont principalement le gaz naturel et l'huile brute de pétrole.

² Article L. 121-1 du code minier.

³ Des autorisations de prospections préalables peuvent être accordées pour la recherche sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive de toute substance minérale ou fossile (article L. 123-3 du code minier), et pour la recherche sur les fonds marins du domaine public de certaines substances minérales (article L. 123-13 du code minier).

⁴ Article L. 122-3 du code minier.

⁵ Article L. 142-1 du code minier.

Aux termes de l'article L. 142-1 du code minier, **chaque prolongation est de droit**, soit pour trois ans, soit pour la durée de validité précédente si cette dernière est inférieure à trois ans, lorsque le titulaire a satisfait à ses obligations et souscrit à certains engagements financiers.

Ce permis de recherches confie au titulaire **l'exclusivité de la recherche** et la **libre disposition des produits extraits** du fait de ses recherches et de ses essais (article L. 122-1 du code minier).

Au surplus, pendant la durée de validité d'un permis exclusif de recherches, *« son titulaire peut seul obtenir une concession portant, à l'intérieur du périmètre de ce permis, sur les substances mentionnées »* par ce dernier (article L. 132-6 du code minier). Cette « concession », droit exclusif à l'obtention d'une autorisation d'exploitation, également appelé « **droit de suite** », est accordée par décret en Conseil d'État pour une **durée maximale de cinquante ans** et peut faire l'objet de **prolongations successives**, chacune d'une durée inférieure ou égale à vingt-cinq ans (art. L. 132-2, L. 132-11, L. 142-7 et L. 142-8 du code minier).

Il importe de rappeler qu'aucun permis de recherches ni aucune concession d'exploitation d'hydrocarbures dits « non conventionnels » (autrement appelés les « **pétroles et gaz de schiste** ») n'est aujourd'hui en vigueur en France, ni ne pourrait être accordé si la demande en était faite : la loi du 13 juillet 2011¹ a en effet interdit le recours à la fracturation hydraulique de la roche, seul procédé industriel permettant à ce jour d'exploiter ce type d'hydrocarbures, en raison des risques environnementaux que cette technique revêt.

B. LA PRODUCTION NATIONALE D'HYDROCARBURES REPRÉSENTE MOINS DE 1 % DE LA CONSOMMATION FRANÇAISE

En septembre 2017, **33 permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures et 62 concessions étaient en cours de validité**. Ces permis représentent une superficie totale de plus de 10 000 km² à terre et 24 100 km² en mer.

La production française d'hydrocarbures, résultant de la soixantaine de gisements pétroliers et gaziers en exploitation, s'élève à 815 000 tonnes de pétrole par an et 380 millions de mètres cubes de gaz en 2016, soit, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels *« un niveau très faible puisqu'elle représente aujourd'hui moins de 1 % de notre consommation »*.

¹ Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique.

En 2015, l'activité d'exploration et de production sur le territoire national a ainsi généré un chiffre d'affaires de **270 millions d'euros** et représente 1 500 emplois directs et 4 000 emplois indirects, répartis principalement en Aquitaine (Parentis, Lacq), en Seine-et-Marne, dans la Marne ou en Moselle¹.

Aussi pour les 99 % restants la France recourt-elle aux importations, pour une facture pétrolière et gazière totale de **40 milliards d'euros en 2015**, malgré un contexte de prix bas.

Toutefois, comme l'a mentionné le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels, **l'importance industrielle du secteur des hydrocarbures** « ne se limite pas au seul secteur de l'énergie mais irrigue une filière où des entreprises nationales figurent au premier rang mondial », et découle aussi des « activités des secteurs para-pétrolier et para-gazier ».

C. L'ABSENCE DE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE À L'EXPLORATION DES HYDROCRABURES CONTRASTE AVEC LES OBJECTIFS AMBITIEUX DU « PLAN CLIMAT »

1. L'activité d'exploration d'hydrocarbures n'est soumise à aucune fiscalité spécifique

Il n'existe actuellement **aucune fiscalité spécifique portant sur l'exploration d'hydrocarbures en France**. Durant la phase d'exploration, qui peut durer jusqu'à dix-huit ans² dans le cas d'un permis exclusif de recherches d'hydrocarbures renouvelé, leurs titulaires ne sont redevables que des **impôts de droits communs applicables**, en particulier l'impôt sur les sociétés ou les contributions économiques territoriales.

Toutefois, si l'exploration minière n'est soumise à aucune fiscalité spécifique, **l'exploitation de concessions** est soumise à la perception de **deux redevances, l'une au profit de l'État, l'autre des départements et communes**, pour un montant de près de 20 millions d'euros en 2016.

D'une part, la **redevance affectée à l'État** est calculée en appliquant au volume annuel de la production d'hydrocarbures un tarif, dont le barème est fixé à l'article L. 132-16 du code minier. En outre, 28,5 % du produit de cette redevance est versé à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.

¹ Chiffres provenant de l'étude d'impact annexée au projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels.

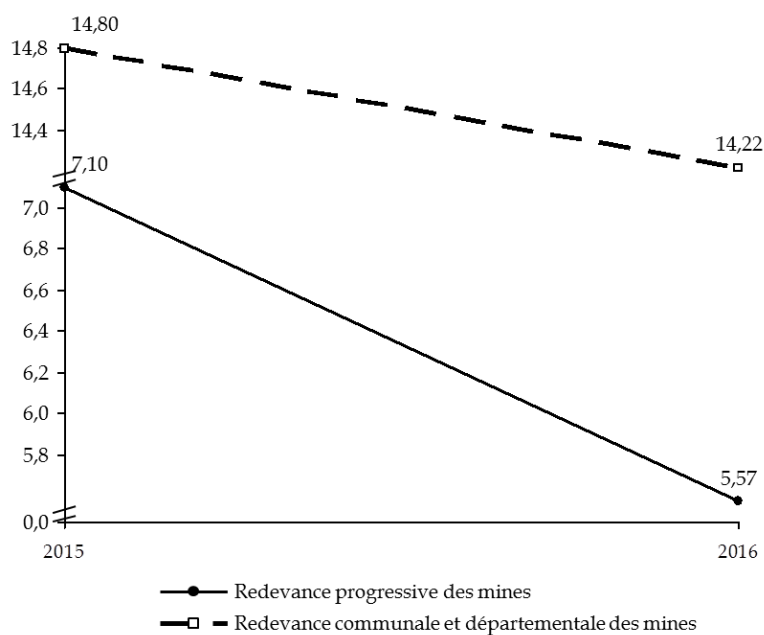
² Soit trois périodes de cinq ans et une période de prolongation exceptionnelle de trois ans pour les permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures.

D'autre part, les entreprises minières sont passibles d'une **redevance communale et départementale des mines**, en contrepartie de l'exonération de la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui leur est accordée en vertu de l'article 1463 du code général des impôts. Les articles 1519 et 1587 du code général des impôts prévoient ainsi les tarifs applicables respectivement pour la redevance communale des mines et pour la redevance départementale des mines¹.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, la redevance progressive des mines a rapporté 7,1 millions d'euros en 2015 et 5,6 millions d'euros en 2016 à l'État, et la redevance communale et départementale des mines (RCDM) a rapporté 14,8 millions d'euros en 2015 et 14,2 millions d'euros en 2016 aux départements et communes sur les territoires desquels se situe une concession².

Produit des deux redevances des mines en 2015 et en 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels

¹ L'article 23 du présent projet de loi de finances rectificative propose une actualisation de ces tarifs.

² D'après les données fournies dans l'étude d'impact annexée au projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

2. Le « Plan climat » prévoit la sortie progressive de la production d'hydrocarbures sur le territoire français à l'horizon 2040

Le « Plan climat », présenté par le ministre de la transition écologique et solidaire le jeudi 6 juillet 2017, trace **des perspectives très ambitieuses en matière de politiques environnementales** puisqu'il s'agit « *d'accélérer la lutte contre le changement climatique en France et à l'international* », dans un contexte **d'urgence écologique**.

Parmi les principales mesures annoncées, on peut notamment citer :

- **l'objectif de la neutralité carbone en 2050**, grâce à une nouvelle stratégie nationale bas-carbone et à une nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;

- la volonté de **mettre fin à la vente de voitures émettant des gaz à effet de serre dès 2040** ;

- **l'arrêt des dernières centrales électriques à charbon d'ici 2022** et la réaffirmation de l'objectif d'une part de 50 % du nucléaire dans le mix énergétique dans un horizon relativement proche, même si le ministre a dû concéder le 7 novembre 2017 que l'objectif de 2025 énoncé par la loi relative à la transition énergétique n'était pas tenable et qu'il considérait la date de 2035 comme plus crédible ;

- **le renforcement de la fiscalité écologique**, traduite dans le cadre du présent projet de loi de finances par la proposition de convergence des fiscalités de l'essence et du diesel, et d'accélération de la trajectoire de la « composante carbone », que le Sénat n'a pas adoptée lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances ;

- **et la sortie progressive de la production d'hydrocarbures sur le territoire français à l'horizon 2040** : l'axe n° 9 du « Plan climat » ambitionne de « *laisser les hydrocarbures dans le sous-sol* » ; cet axe est traduit dans le **projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels** et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, actuellement en cours d'examen par le Parlement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article instaure, à compter du 1^{er} janvier 2018, une nouvelle taxe portant sur l'exploration d'hydrocarbures, codifiée au nouvel article 1590 du code général des impôts.

Il s'agit d'une taxe annuelle, proportionnelle à la surface de chaque permis exclusif de recherches d'hydrocarbures liquides ou gazeux. Elle est acquittée par le titulaire du permis de recherches exclusif.

Son barème est fixé selon **la période de validité du permis** et selon les **tarifs au kilomètre carré** suivants¹ :

- 5 euros, par kilomètre carré et par an, pour la première période de validité ;

- 10 euros, par kilomètre carré et par an, à compter de sa première prolongation ;

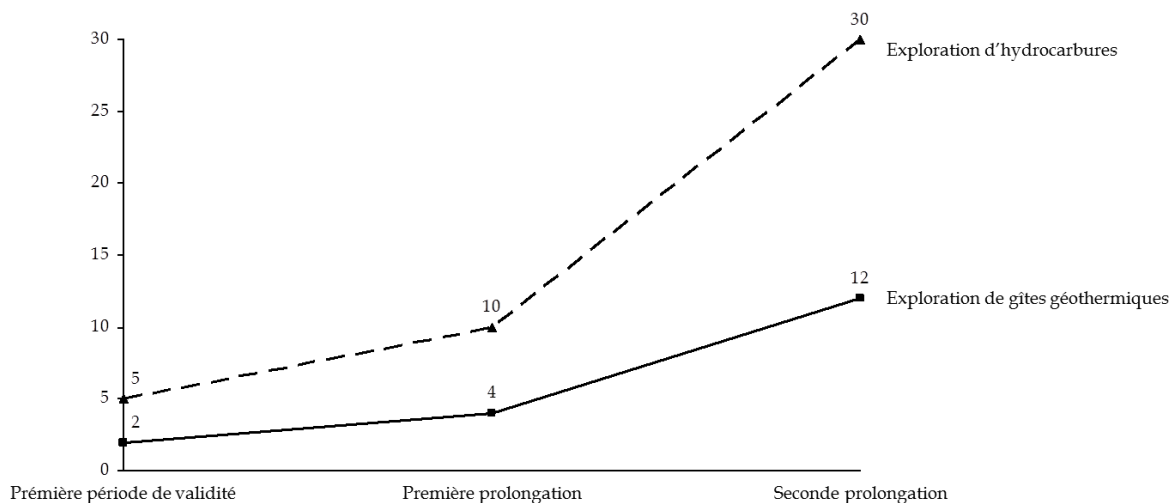
- 30 euros, par kilomètre carré et par an, à compter de sa seconde prolongation.

Le produit de cette taxe est perçu au **profit des départements**, de la collectivité territoriale de la **Guyane** et de la collectivité territoriale de la **Martinique**, lorsque le périmètre du permis exclusif de recherches d'hydrocarbures est compris sur leur territoire.

Si ce périmètre est compris sur le territoire de plusieurs de ces collectivités, la part revenant à chacune est fixée au prorata de la surface du permis sur le territoire de chacun des bénéficiaires.

Barèmes de la taxe sur l'exploration d'hydrocarbures et de gîtes géothermiques

(en euros par kilomètre carré)



Source : commission des finances du Sénat

¹ Il est à noter que le barème proposé est aligné sur celui actuellement appliqué en Italie.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels**, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE FISCALE COHÉRENTE AVEC L'ARRÊT DE L'EXPLORATION ET DE L'EXPLOITATION D'HYDROCARBURES

Le présent article s'inscrit dans le contexte de l'examen en cours, par le Parlement, du **projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels** et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, qui tend à **organiser l'arrêt progressif de l'exploration et de l'exploitation d'hydrocarbures sur le territoire national**, traduisant l'ambition du « Plan climat », **en prévoyant qu'il n'est plus délivré de permis exclusif de recherches ou d'autorisation de prospections préalables en vue de la recherche.**

Ce projet de loi s'inscrit lui-même dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris, qui ambitionne de **contenir la hausse de la température mondiale en-deçà de 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels** et à tendre vers un objectif de 1,5 degré Celsius.

Comme le relève notre collègue Élisabeth Lamure, dans le rapport sur le projet de loi précité¹, *« selon les estimations du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et compte tenu de la quantité de CO₂ déjà émise depuis l'ère industrielle, cette limitation à 2° C du réchauffement de la planète supposerait de renoncer à l'exploitation d'au moins 80 % des réserves d'énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon) encore présentes dans le sous-sol ».*

Ainsi, ce projet de loi revêt une portée symbolique, comme en témoigne l'exposé des motifs du projet de loi : *« en étant le premier pays au monde à inscrire [ce principe] dans la loi, la France témoigne sa volonté d'être à l'avant-garde de la lutte contre le dérèglement climatique ».*

L'étude d'impact annexée au projet de loi précité annonçait la mise en place d'une *« redevance durant la phase d'exploration, basée sur la surface des permis d'exploration »* : *« l'instauration de la redevance dans le cadre du projet de loi de finances rectificative 2017 », prévue par le présent article, doit permettre « de mieux prendre en compte l'impact de l'exploration et de l'exploitation des*

¹ Rapport n° 42 (2017-2018) de Mme Élisabeth Lamure, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 25 octobre 2017.

hydrocarbures sur le territoire pendant la période de transition jusqu'à l'arrêt progressif de l'activité ».

En outre, il est à noter qu'**une telle taxe existe d'ores et déjà dans d'autres pays**¹, son montant variant selon la « maturité » et l'attractivité de la zone d'exploration considérée : l'évaluation préalable du présent article mentionne ainsi une taxe dont le montant s'échelonne entre 3 et 150 euros par km² et par an en mer au Brésil, entre 3 et 27 euros par km² et par an à terre et en mer en Italie.

Cette taxe doit ainsi inciter les opérateurs titulaires de permis de recherches à mieux délimiter les zones d'intérêt, alors qu'actuellement, en l'absence de toute fiscalité relative à l'exploration minière, lesdits opérateurs « *cherchent à sécuriser des zones géographiques les plus larges possibles pour mener à bien leur activité d'exploration* », d'après l'évaluation préalable.

À titre d'exemple, le titulaire du permis situé en métropole dont la superficie est aujourd'hui la plus importante (2 650 km² en première période) serait redevable de **13 000 euros chaque année**. La taxation du permis de recherches de « **Guyane maritime** » **générerait quant à elle 720 000 euros de rendement**.

Au regard du faible nombre d'opérateurs concernés (une quinzaine), le recouvrement de cette taxe ne présenterait aucune difficulté pratique.

B. UNE TAXE À FAIBLE RENDEMENT QUI NE PERMETTRA PAS AUX DÉPARTEMENTS CONCERNÉS D'ACCOMPAGNER LA RECONVERSION DES TERRITOIRES

L'évaluation préalable du présent article précise que la taxe instaurée devrait « *apporter des ressources financières aux départements concernés (...), notamment pour leur permettre d'accompagner la reconversion des territoires, compte tenu de la fin de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures à horizon 2040* ».

Or, il est permis de douter qu'une taxe dont le rendement est estimé à 810 000 euros en 2018 et en 2019 permette à la quinzaine de départements concernés en métropole et à la collectivité de Guyane² d'accompagner les territoires concernés par l'arrêt de l'exploration et de l'exploitation d'hydrocarbures.

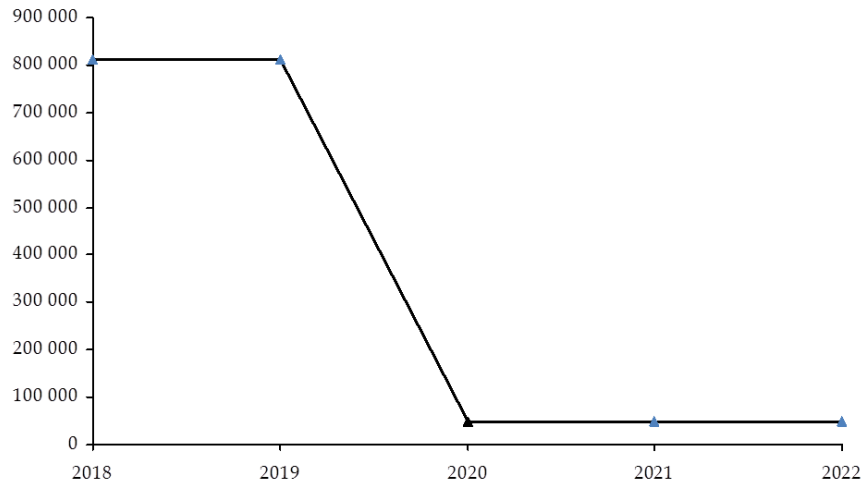
De plus, le rendement de la taxe chuterait à compter de 2020 à 50 000 euros annuels en raison de la fin de validité du permis exclusif de recherches en mer « **Guyane Maritime** ».

¹ Italie, Irlande, Espagne, Royaume-Uni, Norvège, États-Unis, Maroc, Afrique du Sud, etc.

² L'article prévoit d'affecter le produit de la taxe aux départements et aux collectivités d'outre-mer : or, seule la Guyane connaît actuellement des activités d'exploration d'hydrocarbures.

Évolution attendue du produit de la taxe entre 2018 et 2022

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'évaluation préalable

D'ailleurs, le Gouvernement concède qu'il s'agit d'une taxe dont le rendement est amené à disparaître « *d'ici une décennie, quand l'ensemble des permis exclusifs de recherche sera arrivé en fin de validité* » (évaluation préalable).

La taxation de l'exploration est ainsi précisément destinée à assurer une mise en cohérence du régime fiscal de l'exploration minière avec les mesures du « Plan climat » et à éviter de favoriser l'activité d'exploration.

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

ARTICLE 21 bis (nouveau)
(Art. L. 132-16 du code minier)

Mise à jour du barème de la redevance à taux progressif appliquée à la production d'hydrocarbures

Commentaire : le présent article prévoit une modification du barème de la redevance à taux progressif appliquée à la production d'hydrocarbures liquides ou gazeux.

I. LE DROIT EXISTANT

Si l'exploration minière n'est soumise à aucune fiscalité spécifique, **l'exploitation de concessions** est soumise à la perception de **deux redevances, l'une au profit de l'État, l'autre des départements et communes.**

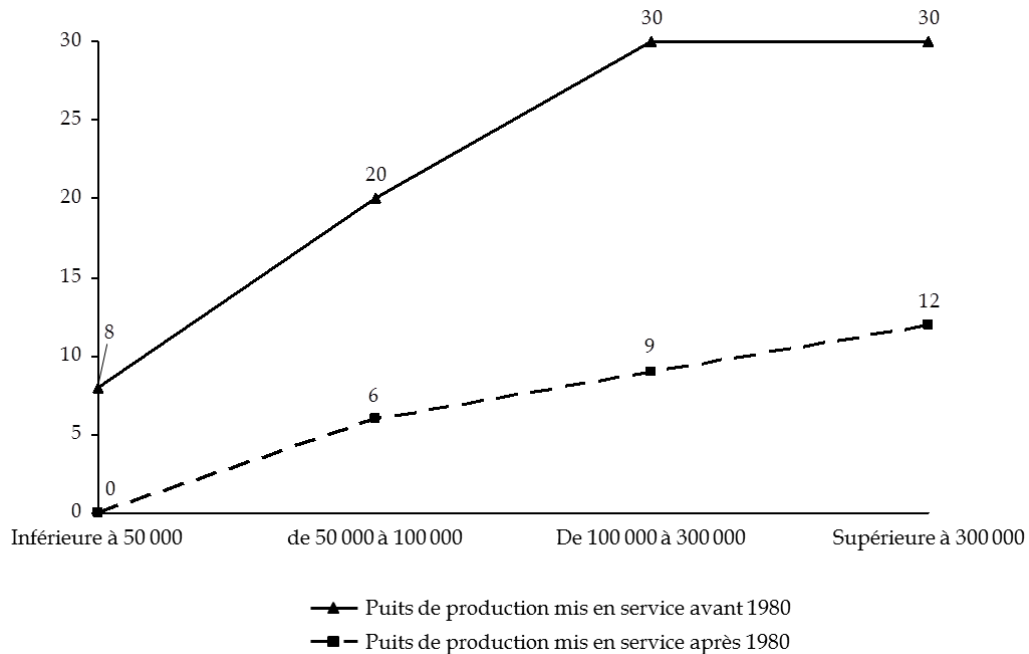
La **redevance à taux progressif affectée à l'État** doit être acquittée par les titulaires de concessions de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, à l'exception des gisements en mer. Elle est due rétroactivement au jour de la première vente des hydrocarbures extraits à l'intérieur du périmètre qui délimite la concession.

Cette redevance est calculée **en appliquant au volume annuel de la production d'hydrocarbures un tarif, dont le barème** est fixé à l'article L. 132-16 du code minier. Le barème de cette redevance, qui **n'a pas fait l'objet de modification depuis 1981**, opère une distinction entre les concessions dont les puits de production ont été mis en service avant 1980 et celles qui l'ont été postérieurement.

La redevance progressive des mines a rapporté 7,1 millions d'euros en 2015 et **5,6 millions d'euros en 2016** à l'État. Pour mémoire, 28,5 % du produit de cette redevance est versé à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.

Barème de la redevance minière au profit de l'État applicable aux huiles brutes de pétrole

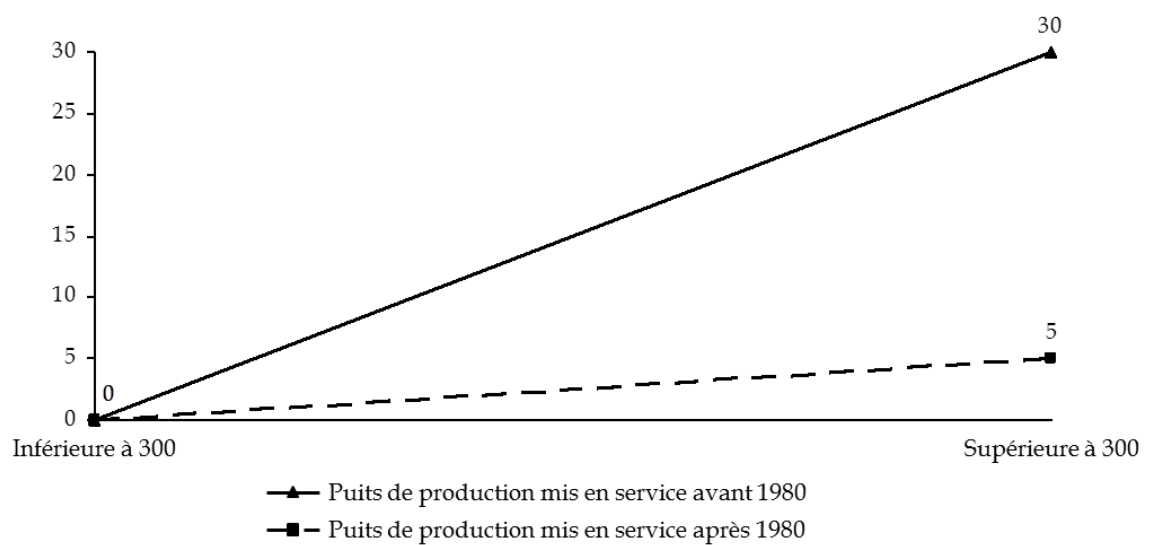
(en % et en tranche de production annuelle en tonnes)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article L. 132-16 du code minier

Barème de la redevance minière au profit de l'État applicable au gaz naturel

(en % et en tranche de production annuelle en millions de mètres cubes)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article L. 132-16 du code minier

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et après l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **modifier le barème de la redevance à taux progressif appliquée à la production d'hydrocarbures liquides ou gazeux.**

Le barème de la redevance est ainsi simplifié :

- la distinction entre les concessions dont les puits de production ont été mis en service avant 1980 et celles qui l'ont été postérieurement est supprimée, tant pour les huiles brutes de pétrole que pour le gaz naturel ;

- s'agissant de la redevance applicable aux huiles brutes de pétrole, deux taux seulement sont proposés, contre quatre actuellement.

Barème de la redevance minière au profit de l'État applicable aux huiles brutes de pétrole

(en % et en tranche de production annuelle en tonnes)

Production	Taux proposé
Inférieure à 1 500	0 %
Supérieure ou égale à 1 500	8 %

Source : commission des finances du Sénat

Barème de la redevance minière au profit de l'État applicable au gaz naturel

(en % et en tranche de production annuelle en millions de mètres cubes)

Production	Taux proposé
Inférieure à 150	0 %
Supérieure ou égale à 150	30 %

Source : commission des finances du Sénat

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'étude d'impact annexée au projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement annonçait la mise en place d'une « redevance durant la phase d'exploration, basée sur la surface des permis d'exploration ». Celle-ci est proposée à l'article 21 du présent projet de loi de finances rectificative (cf. commentaire précédent).

En outre, la même étude d'impact prévoyait « *d'actualiser les taux de la redevance progressive des mines, qui n'ont pas été actualisés depuis 1981* ». Cette actualisation du barème est proposée au présent article.

Une **actualisation** du barème de la redevance à taux progressif appliquée à la production d'hydrocarbures liquides ou gazeux s'avérerait nécessaire : d'après l'exposé sommaire de l'amendement, le rendement de la redevance était nul en 2015 s'agissant du gaz. Il s'élevait à 7,1 millions d'euros en 2015 pour les huiles brutes de pétrole.

Toutefois, **les seuils et les taux choisis pour le nouveau barème proposé entraînent des effets opposés.**

D'une part, **l'abaissement des seuils de production annuelle élargit l'assiette de la taxe.** Les **seuils** de production annuelle retenus en ce qui concerne le barème de la redevance sont en effet substantiellement revus à la baisse, tant pour la redevance applicable aux huiles brutes de pétrole que pour la redevance applicable au gaz naturel :

- **s'agissant du barème de la redevance applicable aux huiles brutes de pétrole**, le seuil d'assujettissement à la redevance est actuellement fixé à **50 000 tonnes** de production annuelle, pour les concessions dont les puits de production ont été mis en service après 1980 ; le présent article propose de fixer ce seuil à une production annuelle de **1 500 tonnes** ;

- **s'agissant du barème de la redevance applicable au gaz naturel**, le seuil d'assujettissement à la redevance est actuellement fixé à **300 millions de mètres cubes** de production annuelle ; le présent article propose de le fixer à **150 millions de mètres cubes.**

D'autre part, **les faibles taux choisis pour la redevance applicable aux huiles brutes de pétrole contrastent avec l'ambition affichée** par le Gouvernement de favoriser l'arrêt de l'exploration et de l'exploitation d'hydrocarbures.

Ainsi, **les titulaires de concessions aux puits de production récents produisant plus de 100 000 tonnes de pétrole chaque année seraient « gagnants » de la refonte du barème**, puisque le taux applicable à leur production, actuellement de 9 % ou de 12 % selon le niveau de production, passerait à 8 %.

D'après le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le barème proposé produirait un rendement de **16 millions d'euros à partir de 2018, et concernerait huit entreprises de la filière**¹.

¹ *Compte-rendu intégral de la deuxième séance du mercredi 6 décembre 2017, Assemblée nationale, XVème législature, session ordinaire de 2017-2018.*

Dans le temps imparti pour l'examen du présent article, et compte tenu de l'absence d'expertise technique quant à ses effets, **votre rapporteur général ne souhaite pas avaliser la modification substantielle des barèmes de la redevance et, par l'amendement n° 90, vous propose la suppression de cet article.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 22

(Art. 1590 du code général des impôts [nouveau])

Fiscalité relative à l'exploration des gîtes géothermiques

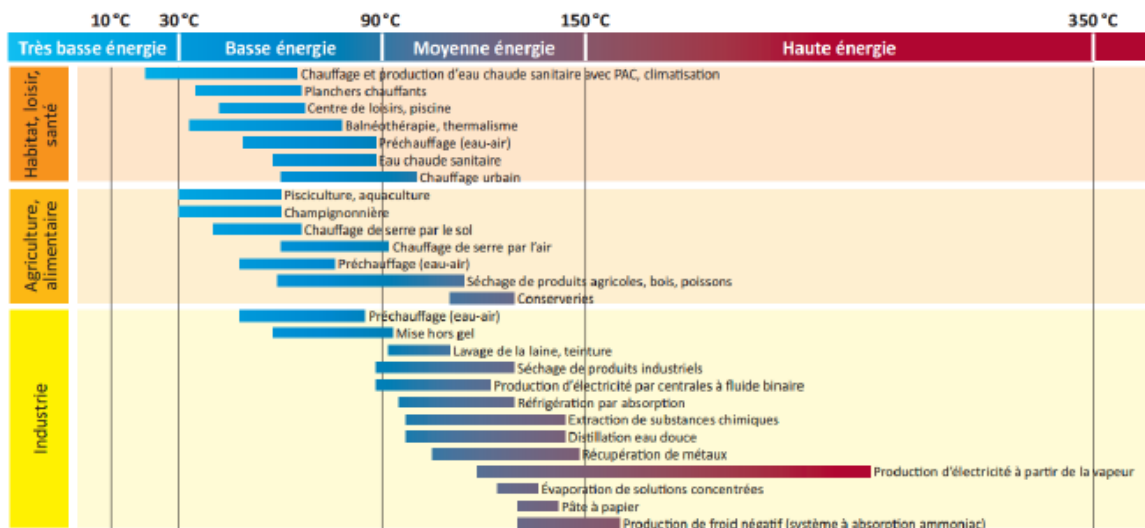
Commentaire : le présent article prévoit de créer une taxe sur l'exploration de gîtes géothermiques à haute température.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA GÉOTHERMIE HAUTE TEMPÉRATURE, UNE SOURCE D'ÉNERGIE RENOUVELABLE ENCORE TRÈS PEU EXPLOITÉE EN FRANCE

La géothermie est une énergie renouvelable à faible émission de gaz à effet de serre (GES) qui permet de produire de la chaleur, du froid ou de l'électricité à partir de la chaleur de l'eau puisée dans le sous-sol.

Les usages de la géothermie

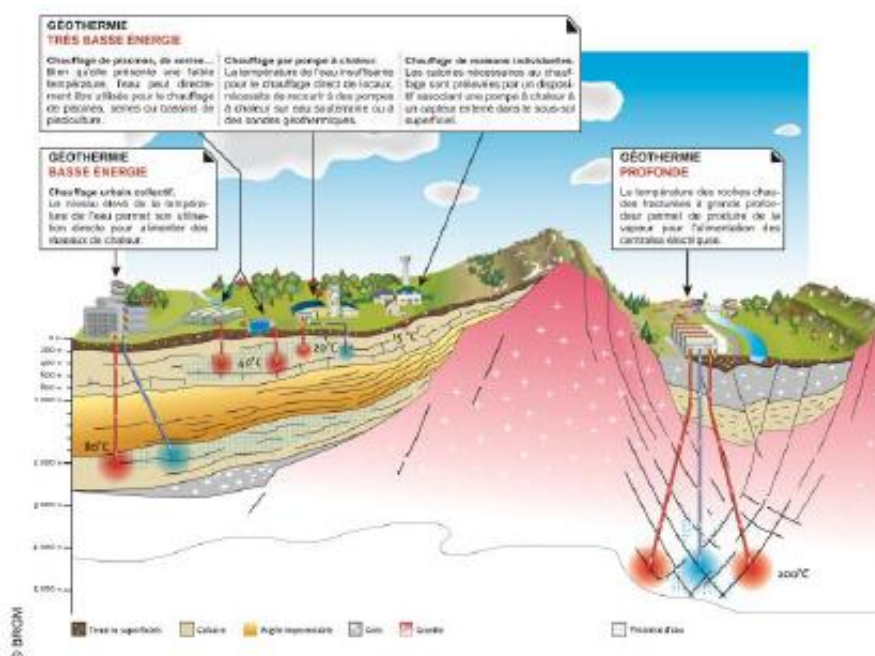


Source : bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

La géothermie superficielle¹ et la géothermie basse température² sont valorisées pour des installations de chauffage, de rafraîchissement ou de production d'eau chaude sanitaire de maisons individuelles et de bâtiments collectifs (pompes à chaleur, réseaux de chaleur, etc.).

Si l'énergie géothermique superficielle ou basse température est présente dans la région Nouvelle Aquitaine, elle est surtout développée dans la région Île-de-France, qui concentre 75 % de l'énergie géothermique produite en France : elle alimente les réseaux de chaleur de quelque 200 000 équivalents logements, ce qui en fait l'énergie renouvelable naturelle la plus utilisée dans la région capitale.

Les trois types de géothermie



Source : bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

La géothermie haute température, également appelée géothermie haute enthalpie, concerne pour sa part les fluides dont les températures sont supérieures à 150°C et qui sont extraits par des forages, généralement à plus de 1 500 mètres de profondeur. Les ressources de cette géothermie sont situées dans des zones au gradient géothermal anormalement élevé.

¹ La géothermie superficielle, également appelée géothermie très basse température ou géothermie très basse énergie, exploite la chaleur du sol ou de l'eau du sous-sol à des profondeurs inférieures à 200 mètres de profondeur, pour des températures inférieures à 30 °C.

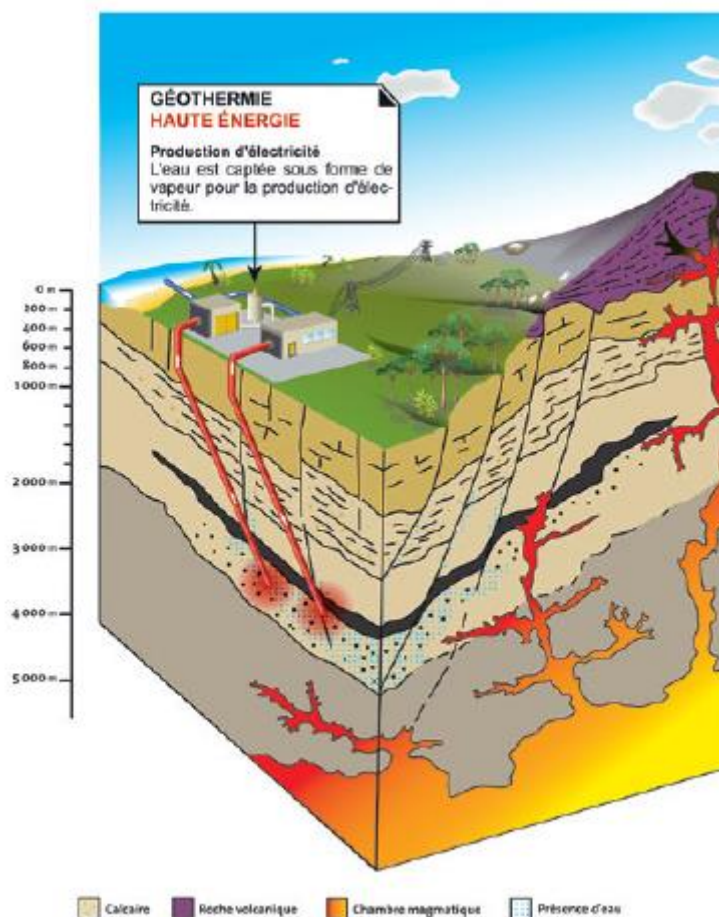
² La géothermie basse température, également appelée géothermie basse énergie, exploite la chaleur de gisements d'eau situés à des profondeurs de quelques centaines de mètres jusqu'à environ 200 mètres, pour des températures comprises entre 30 et 90 °C.

Cette géothermie haute température permet de **produire de l'électricité, en base et sans intermittence**, en faisant passer la vapeur issue du sous-sol au travers d'une turbine à vapeur.

Les centrales électriques géothermiques présentent **un bilan carbone très intéressant dans le cadre de la lutte contre le changement climatique**, puisque elles émettent **seulement 55 grammes de CO₂ par kilowattheure**, soit **des quantités dix fois inférieures à celles d'une centrale thermique au gaz naturel**.

Cette source d'énergie électrique renouvelable représente déjà respectivement **29,7 %, 26,5 %, 18,3 % et 14,4 % de l'électricité produite en Islande, au Salvador, au Kenya et aux Philippines**.

La géothermie haute énergie



Source : bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

A l'heure actuelle, la France dispose de **seulement deux centrales électriques géothermiques** :

- **la centrale de Bouillante en Guadeloupe**, dotée d'une puissance de **16 mégawatts**, et qui est exploitée depuis plus de vingt ans par la société Géothermie Bouillante, propriété d'EDF et du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), à proximité **du volcan de la Soufrière**. Elle fournit **environ 5 % de l'électricité de l'île** ;

- **la centrale de Soultz-sous-Forêts**, dont la concession a été attribuée en septembre 2015¹, et qui peut produire **12 000 mégawattheures d'électricité par an**.

Cette centrale, unique au monde, constitue **la première exploitation géothermique située en France métropolitaine**. Elle utilise **la technologie des « Systèmes géothermiques stimulés » (« Enhanced Geothermal System » (EGS))** qui vise à exploiter **la géothermie des roches profondes naturellement fracturées**.

Elle consiste à **réchauffer de l'eau à près de 200°C** en l'injectant en profondeur au contact de roches chaudes puis à **l'exploiter afin de produire de l'électricité lorsqu'elle remonte à la surface sous forme gazeuse**.

Ce système, qui permet de **s'affranchir en partie du contexte géologique**, fait actuellement l'objet **d'autres développements industriels**, avec **le projet Roquette en Alsace et le projet Fongosec en Aquitaine**.

La production électrique à partir de géothermie a bénéficié jusqu'en 2016 **d'un soutien sous forme de tarif d'achat**.

Depuis 2016, la filière bénéficie **d'un soutien sous forme de complément de rémunération en guichet ouvert**, en vertu duquel **toute installation éligible peut conclure directement un contrat de complément de rémunération avec EDF Obligation d'achat**.

Le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à **la programmation pluriannuelle de l'énergie** vise **8 mégawatts de puissance totale installée en France métropolitaine pour la géothermie électrique au 31 décembre 2018 et 53 mégawatts au 31 décembre 2023**.

¹ Décret du 22 septembre 2015 accordant la concession de gîtes géothermiques dite « concession de Soultz » (Bas-Rhin) au profit du groupement européen d'intérêt économique (GEIE) « Exploitation minière de la chaleur ».

B. L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DE LA GÉOTHERMIE À HAUTE TEMPÉRATURE SONT RÉGIÉS PAR LE CODE MINIER

L'énergie géothermique fait l'objet **d'un encadrement juridique par les dispositions du code minier.**

L'article L. 112-1 de ce code précise que **les gîtes géothermiques**, définis comme « *les gîtes renfermés dans le sein de la terre dont on peut extraire de l'énergie sous forme thermique, notamment par l'intermédiaire des eaux chaudes et des vapeurs souterraines qu'ils contiennent* », **relèvent du régime légal des mines.** Ils sont classés soit « *à haute température* » soit « *à basse température* », selon des modalités fixées par voie réglementaire.

L'article 3 du décret n° 78-498 du 28 mars 1978 relatif aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie¹ précise que « *les gîtes géothermiques sont dits à haute ou à basse température selon que la température du fluide caloporteur, mesurée en surface au cours des essais du forage d'exploration, est soit supérieure, soit inférieure ou égale à 150° C* ». Les gîtes géothermiques, à haute température sont utilisés pour produire de l'électricité et de la chaleur.

L'article 4 de ce décret prévoit que « *l'instruction des demandes de permis exclusifs de recherches, de permis d'exploitation et de concessions de gîtes géothermiques à haute température, la modification et le retrait de ces titres sont régis par les dispositions du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain* ».

En vertu des dispositions de ce décret, **le permis exclusif de recherche est un titre minier** qui fait l'objet d'un arrêté ministériel.

Il donne à la société titulaire de ce permis **un droit exclusif pour mener des travaux d'exploration en vue de découvrir un gîte géothermique à l'intérieur d'un périmètre clairement délimité** ainsi que **la possibilité exclusive de demander une concession à l'intérieur du périmètre du permis** si la présence de la ressource recherchée est avérée.

Un permis exclusif de recherches est attribué pour **une durée de cinq années au maximum** et peut être **prolongé à deux reprises**, à chaque fois pour **des périodes de cinq ans**. La superficie du permis est réduite à chaque prolongation, la société ciblant chaque fois plus précisément les zones à explorer.

A l'heure actuelle, **17 permis exclusifs de recherches de gîtes géothermiques ont été octroyés sur le sol français.** Ils couvrent **8 895 kilomètres carrés.**

¹ Dans sa rédaction issue du décret n° 2016-835 du 24 juin 2016 relatif à l'obligation d'assurance prévue à l'article L. 164-1-1 du code minier et portant diverses dispositions en matière de géothermie.

Les 7 autres demandes de permis exclusifs de recherche en cours d'instruction couvrent une superficie de **2 097 kilomètres carrés supplémentaires**.

La concession, pour sa part, est un titre minier qui fait l'objet d'un décret et qui donne à la société le droit d'exploiter la ressource géothermique. Une concession est octroyée **pour une période initiale ne pouvant excéder cinquante ans** et peut être renouvelée plusieurs fois pour **une période de vingt-cinq ans au maximum**. L'octroi et la prolongation d'une concession font l'objet d'une enquête publique.

C. L'EXPLORATION DE GÎTES GÉOTHERMIQUES À HAUTE TEMPÉRATURE NE FAIT POUR LE MOMENT L'OBJET D'AUCUNE FISCALITÉ SPÉCIFIQUE

En l'état actuel du droit, **l'exploration de gîtes géothermiques à haute température** par les sociétés titulaires de permis exclusifs de recherche ne fait l'objet **d'aucune fiscalité spécifique**, même si les titulaires de des permis de recherche doivent **naturellement s'acquitter de leurs obligations fiscales de droit commun** (impôt sur les sociétés, contribution économique territoriale, etc.).

Les entreprises concernées doivent en revanche **communiquer à l'État toutes les informations relatives au sous-sol qu'elles collectent**.

Ces données deviennent **publiques** après quelques années. Elles constituent **une ressource précieuse pour la connaissance du sous-sol**, qui est utilisée par **les établissements publics** que sont le **bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)** et **l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**, très impliqués dans la promotion de la géothermie en France.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article 22 vise à créer **une nouvelle taxe portant sur l'exploration de gîtes géothermiques à haute température** à compter du 1^{er} janvier 2018. Elle ne concerne pas les gîtes géothermiques à basse température, dont l'encadrement juridique est différent (délivrance d'autorisation de recherches par le préfet, sur un domaine très précis et sans renouvellement possible de l'autorisation de recherche).

Il s'agit d'**une taxe annuelle, proportionnelle à la surface de chaque permis exclusif de recherches de gîtes géothermiques à haute température**. Elle est acquittée par le titulaire du permis de recherche exclusif. Elle est due pour l'année entière à raison des permis existant au 1^{er} janvier.

Son barème est fixé selon la période de validité du permis et selon les tarifs au kilomètre carré suivants :

- **2 euros, par kilomètre carré et par an**, pour la première période de validité ;

- **4 euros, par kilomètre carré et par an**, lors de sa première prolongation ;

- **12 euros, par kilomètre carré et par an**, à compter de sa seconde prolongation.

Le produit de cette taxe est perçu **au profit des départements, de la collectivité territoriale de la Guyane et de la collectivité territoriale de la Martinique**, lorsque le périmètre du permis exclusif de recherches de gîtes géothermiques à haute température **est compris sur leur territoire**.

Si ce périmètre est compris sur le territoire de plusieurs de ces collectivités, la part revenant à chacune est fixée **au prorata de la surface du permis sur le territoire de chacun des bénéficiaires**.

Le produit de cette taxe est estimé à **40 000 euros** en 2018 et en 2019, à **45 000 euros** en 2021 et en 2021 et à **50 000 euros** en 2022.

Cette taxe est déclarée et liquidée :

- sur **l'annexe à la déclaration relative à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)¹** déposée au mois de mars ou au premier trimestre de l'année, pour les redevables de cette taxe ;

- sur **la déclaration annuelle prévue pour le régime simplifié d'imposition à la TVA²** pour les sociétés **qui bénéficient dudit régime** ;

- sur **l'annexe à la déclaration relative à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** déposée auprès du service dont relève leur siège ou principal établissement au plus tard le 25 avril, pour **les entreprises qui ne sont pas redevables de la TVA**.

Elle est **acquittée** lors du dépôt par l'entreprise de sa déclaration. Elle est **recouvrée et contrôlée** selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que **les taxes sur le chiffre d'affaires**. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à ces taxes.

¹ Mentionnée au 1 de l'article 287 du code général des impôts.

² Mentionnée au 3 de l'article 287 du code général des impôts.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait **adopté un amendement** présenté par la députée Lise Magnier et plusieurs de ses collègues visant à **supprimer le présent article 22**.

Les auteurs de cet amendement avaient en effet estimé que « *taxer les opérateurs qui explorent des gîtes géothermiques [était] un non-sens par rapport à la politique environnementale qui doit être menée* » et que « *cette taxe est également inraisonnable alors même que des amendements visant à permettre la reconversion d'exploitations d'hydrocarbures pour d'autres usages comme la géothermie ont été adoptés lors de l'examen du projet de loi visant à mettre fin à leur exploitation en 2040* ».

Toutefois, en séance publique, **les députés n'ont pas adopté l'amendement proposé par la commission des finances** et ont adopté l'article avec **deux modifications rédactionnelles** du rapporteur général.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Alors que la **taxation de l'exploration des hydrocarbures paraît légitime**, compte tenu du caractère polluant de cette source d'énergie, celle des gîtes géothermiques à haute température, qui constituent **une source d'énergie renouvelable** est davantage **contre-intuitive**.

Le Gouvernement présente **deux arguments** dans l'étude d'impact de l'article 22 pour justifier la création de cette taxe dont le rendement - **40 000 euros par an** - serait **minime**, en tout cas dans les années à venir.

Cette taxe, perçue **au profit des départements**, viserait à **aider le développement de la filière de la géothermie haute énergie** en apportant **une contrepartie financière** aux territoires qui accueillent les projets d'exploration.

En d'autres termes, il s'agit de « *permettre de tenir compte de l'impact des travaux de recherche sur un territoire* » et de « *faciliter leur acceptation par les acteurs locaux* ».

Second argument : le fait de taxer l'exploration en fonction de la taille de la zone explorée **inciterait les opérateurs de la géothermie à délimiter de la façon la plus efficiente possible** lesdites zones et à « *optimiser l'usage du sous-sol* ».

Votre rapporteur général estime que **ces deux arguments sont recevables** et que **le niveau très bas des taux de cette nouvelle taxe ne nuira pas au développement de l'énergie géothermique haute température**.

Mais il tient à souligner qu'il ne suffira pas d'intéresser financièrement les territoires qui possèdent des gîtes géothermiques et qui se montreraient réticents à accepter des travaux d'exploration en les invitant à **se partager 40 000 euros** mais qu'il faudra **leur démontrer les avantages de cette énergie propre et les accompagner dans le développement de projets innovants** comme l'ont fait ces dernières années **le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)** et **l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)**.

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

ARTICLE 23

(Art. 1519 et 1587 du code général des impôts)

Aménagements de la redevance communale et départementale des mines

Commentaire : le présent article prévoit une évolution des taux et des règles relatives aux redevances communale et départementale des mines sur la production d'hydrocarbures.

I. LE DROIT EXISTANT

La fiscalité minière sur la production d'hydrocarbures repose sur **deux dispositifs principaux : une redevance à taux progressif et des redevances départementale et communale des mines (RDCM).**

A. LA REDEVANCE À TAUX PROGRESSIF

Aux termes de l'article L. 132-16 du code minier, les titulaires de concessions de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, à l'exception des gisements en mer, sont tenus de payer annuellement à l'État **une redevance à taux progressif en fonction de la production.**

Une distinction est opérée entre productions anciennes et nouvelles. Les productions anciennes s'entendent des quantités extraites, selon des techniques classiques, de puits mis en service avant le 1^{er} janvier 1980. Les autres quantités extraites constituent des productions nouvelles.

Barème de la redevance à taux progressif

	Productions	Anciennes	Nouvelles
Huile brute*	Inférieure à 50 000	8 %	0 %
	De 50 000 à 100 000	20 %	6 %
	De 100 000 à 300 000	30 %	9 %
	Supérieure à 300 000	30 %	12 %
Gaz**	Inférieure à 300	0 %	0 %
	Supérieure à 300	30 %	5 %

* Par tranche de production annuelle (en tonnes)

** Par tranche de production annuelle (en millions de mètres cubes)

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article L. 132-16 du code minier

L'article L. 132-16 précité prévoit que 28,5 % du produit de cette redevance est versé à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.

B. LES REDEVANCES DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE DES MINES (RDCM)

1. Personnes imposables

Les redevances communale (prévue à l'article 1519 du code général des impôts départementale) et départementale (prévue à l'article 1587 du code général des impôts) des mines (RDCM) sont dues par les concessionnaires de mines, les amodiataires (personne à qui a été confiée l'exploitation d'une mine par un concessionnaire) et sous-amodiataires des concessions minières, les titulaires de permis d'exploitation des mines et les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustibles.

Selon l'évaluation préalable du présent article, **huit opérateurs paient actuellement ces redevances** (cf. *infra*).

2. Activités imposables

Aux termes de l'article 1463 du code général des impôts, « *sont exonérés de la cotisation foncière des entreprises, les concessionnaires de mines, les amodiataires et sous-amodiataires de concessions minières, les titulaires de permis d'exploitation de mines et les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustibles, seulement pour l'extraction, la manipulation et la vente des matières par eux extraites. Toutefois les entreprises minières qui procèdent à l'agglomération du minerai de fer ne sont pas exonérées pour cette activité* ».

Il s'en déduit, comme le rappelle le bulletin officiel des finances publiques¹, que sont notamment imposables à la RDCM :

- les opérations d'extraction, c'est-à-dire celles qui consistent à amener au jour ou à extraire du sol les substances (solides, liquides ou gazeuses) faisant l'objet de l'exploitation ou qui sont destinées exclusivement à satisfaire les besoins de cette dernière ; leur sont assimilées les opérations de prospection effectuées dans le cadre de l'exploitation (mais les recherches effectuées par les titulaires de permis de recherches et par les explorateurs d'hydrocarbures sans qu'il y ait extraction sont passibles de la cotisation foncière des entreprises) ;

- les opérations de manipulation qui consistent à épurer les produits extraits et à les rendre propres à la vente sans qu'il en résulte, toutefois, une

¹ BOI-TFP-MINES-20120912.

véritable transformation de la matière première ; le produit doit conserver son caractère de produit minier ;

- les opérations de ventes à l'état brut ou après manipulation des produits extraits (y compris le transport).

3. Substances imposables et tarifs des redevances

Aux termes des articles 1519 et 1587 précités, sont soumises à RDCM les substances minières suivantes : le charbon, le pétrole brut, le gaz naturel, le propane et le butane, l'essence de dégazolinage, les minerais de soufre, les minerais aurifères et argentifères, les minerais d'uranium et de tungstène, la bauxite, la fluorine et le chlorure de sodium, les lignites, le gaz carbonique, les calcaires et grès bitumineux ou asphaltiques (non destinés à la distillation pour production d'huiles ou d'essences), les schistes carbobitumineux et schistes bitumineux, la pyrite de fer, les minerais de fer, les minerais d'antimoine, les minerais de plomb, de zinc, d'étain, de cuivre, d'arsenic, de bismuth, de manganèse, de molybdène, de lithium, les sels de potassium.

Les autres substances imposables figurent dans l'arrêté annuel fixant les tarifs des redevances pour l'année en cours.

Pour chaque catégorie de substance correspond un tarif appliqué à une base d'imposition exprimée en poids ou en volume.

Aux termes du premier alinéa du IV de l'article 1519 et du premier alinéa du III de l'article 1587 précités, ces tarifs évoluent chaque année *« comme l'indice de valeur du produit intérieur brut total, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année »*.

4. Le cas spécifique des hydrocarbures

S'agissant des hydrocarbures (pétrole et gaz naturel), le tarif applicable dépend de la date de mise en exploitation du gisement (intervenue avant ou après le 1^{er} janvier 1992) et du caractère terrestre ou maritime de l'exploitation.

L'article 71 de la loi de finances pour 1995¹ a exonéré de RDCM les hydrocarbures extraits de gisements situés au-delà d'un mile marin des lignes de base définissant les eaux territoriales française. Son article 73 a quant à lui mis en place des tarifs réduits de RDCM pour les hydrocarbures extraits de gisements situés dans la limite d'un mile marin de ces lignes de base.

¹ Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

L'article 22 de la loi de finances pour 1996¹ a, pour sa part, divisé par deux les tarifs de RDCM applicables aux hydrocarbures extraits de gisements mis en exploitation à compter du 1^{er} janvier 1992.

Les tarifs des redevances communale et départementale des mines actuellement applicables sont rappelés dans le tableau ci-après.

Tarifs des redevances communale et départementale des mines applicables aux hydrocarbures

(en euros)

		À terre		En mer, jusqu'à 1 mille marin des lignes de base
		Avant 1992	Après 1992	
Redevance communale	Pétrole brut*	889,20	258,00	86,10
	Gaz**	298,40	74,60	25,30
Redevance départementale	Pétrole brut*	1 142,30	328,20	111,00
	Gaz**	435,70	94,30	31,90

* Par centaine de tonnes nettes extraites

** Par 100 000 mètres cubes extraits

Source : évaluation préalable du présent article

Si les tarifs applicables aux hydrocarbures issus de gisement mis en exploitation avant le 1^{er} janvier 1992 évoluent chaque année dans les conditions de droit commun, aux termes du deuxième alinéa du IV de l'article 1519 et du deuxième alinéa du III de l'article 1587 précités, ceux applicables aux hydrocarbures extraits à partir de gisements mis en exploitation après le 1^{er} janvier 1992 évoluent « *comme l'indice des prix tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année* ».

5. Attribution et répartition du produit des redevances

Aux termes de l'article 1588 du code général des impôts, « *la redevance départementale portant sur des substances autres que le pétrole brut est attribuée au département sur le territoire duquel se trouve la concession. Si la concession s'étend sur plusieurs départements, la redevance est répartie entre ces départements au prorata du tonnage extrait, au cours de l'année écoulée, sous chacun de leurs territoires respectifs* ».

¹ Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996.

Comme le rappelle le bulletin officiel des finances publiques, « ces modalités de répartition sont également applicables à la redevance départementale des mines sur le pétrole brut ».

Les modalités de répartition de la redevance communale sont fixées par les articles 311 à 315 de l'annexe II du code général des impôts (cf. encadré ci-après). Aux termes de l'article 311 B de l'annexe II, elle est établie pour chaque concession, chaque permis d'exploitation et chaque exploitation de pétrole et gaz combustibles avec ou sans permis, dans la commune du lieu principal d'exploitation ou d'exploration.

Modalités d'attribution et de répartition de la redevance communale des mines

Lorsqu'elle s'applique aux liquides autres que les hydrocarbures liquides et gazeux, aux termes de l'article 312 de l'annexe II du code général des impôts, la redevance communale est divisée en trois fractions.

La première fraction, correspondant à 35 % de la redevance, est attribuée aux communes sur les territoires desquelles fonctionnent les exploitations assujetties.

La deuxième fraction, correspondant à 10 % de la redevance, est répartie entre les communes intéressées au prorata de la partie du tonnage extrait de leurs territoires respectifs au cours de l'année écoulée.

La troisième fraction, correspondant à 55 % de la redevance, abonde un fonds national qui est réparti chaque année entre les communes où se trouvent domiciliés les ouvriers ou employés occupés à l'exploitation des mines et aux industries annexes, et au prorata du nombre de ces ouvriers ou employés. Ne sont pas comprises dans cette répartition les communes pour lesquelles ce nombre est inférieur à dix ni celles dans lesquelles le nombre d'ouvriers ou d'employés ne représente pas un pour mille de la population totale communale.

Lorsqu'elle s'applique aux hydrocarbures liquides et gazeux, la redevance communale des mines comprend deux fractions correspondant chacune à 50 % de son montant (article 315 de l'annexe II du code général des impôts).

La première moitié est répartie dans les mêmes conditions que le montant de la redevance appliqué aux liquides autres que les hydrocarbures liquides et gazeux.

Les 30 % de la seconde moitié sont répartis entre les communes sur le territoire desquelles les hydrocarbures ont été extraits et en fonction du tonnage extrait de leurs territoires respectifs au cours de l'année écoulée.

Les 70 % restants sont répartis par le conseil départemental entre les communes qu'il désigne et selon les modalités qu'il choisit.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AUGMENTATION DU TAUX DES REDEVANCES COMMUNALE ET DÉPARTEMENTALE SUR LA PRODUCTION DE PÉTROLE BRUT

Le i) du a) du 1° du A du I du présent article prévoit **une augmentation du montant de la redevance communale sur la production de pétrole, qui passerait 889,20 euros à 1 067 euros par centaine de tonnes nettes extraites (+ 177,80 euros).**

Le i) du a) du 1° du B du I du présent article **procède de même s'agissant de la redevance départementale, qui augmenterait de 228,70 euros, passant de 1 142,30 euros à 1 371 euros par centaine de tonnes nettes extraites.**

B. LA SUPPRESSION DES TARIFS RÉDUITS POUR LES CHAMPS DE PÉTROLE ET DE GAZ NATUREL EXPLOITÉS À PARTIR DE 1992

Le ii) du a) du 1° du A du I du présent article modifie le 1° du II de l'article 1519 précité afin de supprimer le tarif réduit dont bénéficient les gisements de pétrole brut mis en exploitation après le 1^{er} janvier 1992 en matière de redevance communale.

Le b) du 1° du A du I abroge le 1° *ter* de l'article 1519 précité, qui fixe les tarifs de redevance départementale des mines pour les gisements de gaz naturel et les gisements de pétrole brut mis en exploitation à compter du 1^{er} janvier 1992.

Par coordination, le 2° du A du I supprime le deuxième alinéa du IV de l'article 1519 précité qui prévoit que les tarifs visés au 1° *ter* précité évoluent chaque année comme l'indice de valeur du produit intérieur brut total.

Le ii) du a) du 1° du B du I procède de même s'agissant de la redevance départementale. Par coordination, le b) du 1° du B du I abroge le 1° *ter*, qui fixe les tarifs de redevance communale des mines pour les gisements de gaz naturel et les gisements de pétrole brut mis en exploitation à compter du 1^{er} janvier 1992 et le 2° du B du I supprime le deuxième alinéa du III de l'article 1587 précité, qui prévoit que les tarifs visés au 1° *ter* précité évoluent chaque année dans les conditions prévues au deuxième alinéa du IV de l'article 1519 précité.

Le II du présent article prévoit une entrée en vigueur de ces dispositions à compter du 1^{er} janvier 2018.

*

Le présent article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE HAUSSE DU MONTANT DE LA REDEVANCE COMMUNALE ET DÉPARTEMENTALE COMPRISE ENTRE 20 % ET 360 % SELON LES OPÉRATEURS

Les modifications prévues par le présent article se traduiront, d'une part, par la mise en place d'un barème unique quelle que soit la date de mise en exploitation du gisement et, d'autre part, par une augmentation du tarif applicable au pétrole brut.

Deux motifs sont invoqués par le Gouvernement pour justifier cette mesure : une simplification des règles relatives au calcul des redevances et une augmentation des ressources des collectivités territoriales concernées, afin de leur permettre de les aider « dans leurs projets de reconversion, dans le cadre de la fin de l'activité d'extraction des hydrocarbures programmée à l'horizon 2040 » (cf. *infra*).

Comme le montre le tableau ci-après, **pour les gisements mis en exploitation après le 1^{er} janvier 1992, qui représentent, selon l'évaluation préalable du présent article, entre 10 % et 15 % de la production annuelle, la hausse serait significative, tant pour la redevance communale (+ 809 euros par centaine de tonnes nettes extraites pour le pétrole brut et + 223,80 euros par 100 000 mètres cubes extraits pour le gaz) que pour la redevance départementale (+ 1 042,80 euros par centaine de tonnes nettes extraites pour le pétrole brut et + 341,40 euros par 100 000 mètres cubes extraits pour le gaz).**

**Tarifs des redevances communale et départementale des mines applicables
aux hydrocarbures à compter du 1^{er} janvier 2018**

(en euros)

	Situation antérieure au 1 ^{er} janvier 2018		Situation à compter du 1 ^{er} janvier 2018				
	Gisements mis en exploitation avant le 1 ^{er} janvier 1992	Gisements mis en exploitation après le 1 ^{er} janvier 1992	Tous les gisements	Augmentation de la RDCM pour les gisements mis en exploitation avant le 1 ^{er} janvier 1992 (en valeur)	Augmentation de la RDCM pour les gisements mis en exploitation avant le 1 ^{er} janvier 1992 (en pourcentage)	Augmentation de la RDCM pour les gisements mis en exploitation après le 1 ^{er} janvier 1992 (en valeur)	Augmentation de la RDCM pour les gisements mis en exploitation après le 1 ^{er} janvier 1992 (en %)
Pétrole brut*	889,20	258,00	1 067,00	177,80	20 %	809,00	76 %
Gaz**	298,40	74,60	298,40	0,00	0 %	223,80	75 %
Pétrole brut*	1 142,30	328,20	1 371,00	228,70	20 %	1 042,80	76 %
Gaz**	435,70	94,30	435,70	0,00	0 %	341,40	78 %

* Par centaine de tonnes nettes extraites

** Par 100 000 mètres cubes extraits

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable du présent article

Au total, comme le montre le tableau ci-après, **la variation du montant de RDCM sera comprise entre 20 % et 360 % selon les opérateurs.**

En moyenne, l'augmentation du montant de RDCM atteindrait près de 40 %. Le produit de ces redevances passerait ainsi de 14,2 millions d'euros en 2016 à près de 20 millions d'euros en 2018.

En revanche, selon l'évaluation préalable du présent article, **l'impact sur le gaz serait faible dans la mesure où la production annuelle est peu importante.**

Il convient de souligner que **si l'augmentation en pourcentage du montant de RDCM dû peut être élevé, cette hausse en valeur sera limitée pour la plupart des opérateurs.**

**Impact de la mesure prévue par le présent article 23
par opérateur acquittant actuellement la RDCM**

Société	Montant de RDCM exécuté en 2016	Montant de RDCM attendu avec la réforme	Variation	Production 2016 en tonnes (hydrocarbures liquides)
Vermilion Rep	10,8 M€	14,1 M€	30%	610 414
Lundin	2,0 M€	2,7 M€	30%	112 420
Géopétrol	1,0 M€	1,2 M€	27%	50 182
Pétrorep	0,16 M€	Opérateur qui a cédé ses parts à SPPE	NA	8 687
SPPE	0,17 M€	0,9 M€	Eq. 320% *	27 917
BridgeOil	0,03 M€	0,13 M€	320%	5 373
Oelweg	< 10 k€	< 10 k€	25%	348
Total (en €)	14,2 M€	19 876 383 €	39,75%	815 341

* Selon l'évaluation préalable du présent article, une partie de l'augmentation de RDCM prévue pour la SPPE sera imputable à « l'augmentation exceptionnelle de production de la société SPPE en 2017 » du fait de la reprise des activités de Pétrorep.

Source : évaluation préalable du présent article

B. UNE MESURE QUI SE TRADUIRA PAR UNE AUGMENTATION DES RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ESTIMÉE À 5,6 MILLIONS D'EUROS PAR AN

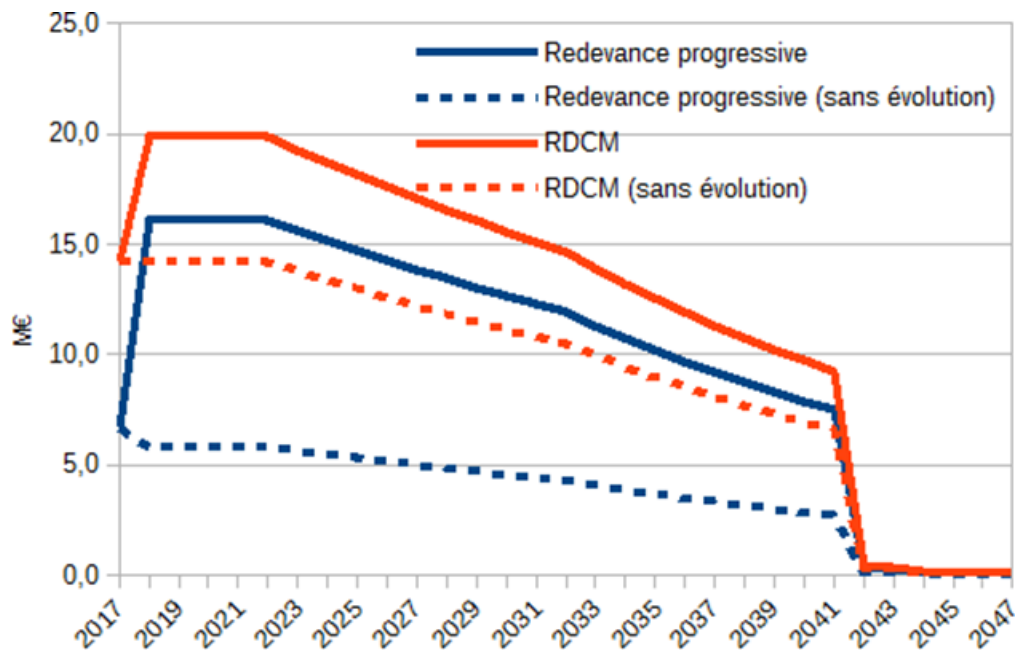
L'augmentation des taux de la RDCM et la suppression des tarifs réduits pour les gisements exploités à compter du 1^{er} janvier 1992 se traduiront par **des recettes supplémentaires pour les collectivités territoriales concernées estimées à 5,6 millions d'euros par an.**

C. UN SURCROÎT DE RECETTES QUI NE SERAIT CEPENDANT PAS PÉRENNE COMPTE TENU DE LA FIN DES ACTIVITÉS D'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES D'ICI 2040

Comme le montre le graphique ci-après, l'augmentation des recettes des collectivités territoriales liées à la mise en œuvre du dispositif prévu par le présent article a vocation à être temporaire.

Le montant de RDCM progresserait fortement en 2018 puis se stabiliserait jusqu'en 2022 avant de diminuer à compter de 2023. Le montant atteint en 2017 devrait être retrouvé à l'horizon 2030.

Évolution prévisionnelle du produit de RDCM



Source : évaluation préalable du présent article

En effet, la mise en œuvre des dispositions du projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement actuellement en discussion se traduira à terme par une diminution de la production et donc du montant de RDCM, qui devrait être nul à l'horizon 2040.

Au total, votre rapporteur général considère que si l'impact de cette mesure n'a pas vocation à être pérenne, celle-ci permettra néanmoins aux collectivités territoriales concernées de bénéficier d'un surcroît de recettes au cours des vingt prochaines années leur permettant de financer des projets destinés à anticiper la fin prévue de l'exploitation d'hydrocarbures sur le territoire.

Il est par conséquent favorable au présent article.

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

ARTICLE 23 bis (nouveau)

(Art. L. 2333-30, L. 2333-32, L. 2333-34, L. 2333-41 et L. 2333-42 du code général des collectivités territoriales, et art. L. 422-3 et L. 443-1 du code du tourisme)

Modification du barème de la taxe de séjour

Commentaire : le présent article vise à instituer un tarif proportionnel au prix de la nuitée pour l'ensemble des hébergements non classés ou en attente de classement, correspondant notamment aux logements loués par des particuliers via des plateformes en ligne. Ce tarif, qui se substituerait au tarif fixe applicable à chaque catégorie d'hébergement, serait compris entre 1 % et 5 % du prix de la nuitée par personne, dans la limite du tarif le plus élevé fixé par la collectivité et du tarif plafond applicable aux hôtels 4 étoiles (2,30 euros).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE DE SÉJOUR ET SA RÉFORME DE 2015

Instituée par la loi du 13 avril 1910, **la taxe de séjour est une taxe locale et facultative** qui a pour but de faire contribuer les touristes aux dépenses liées à la fréquentation d'une commune. Elle peut être instituée par délibération du conseil municipal prise avant le 1^{er} octobre de l'année précédente par les communes suivantes :

- 1° les communes touristiques et des stations classées de tourisme ;
- 2° les communes littorales ;
- 3° les communes de montagne ;

4° les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

Elle peut également être instituée par les groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme et certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹. **En outre, les départements peuvent instituer une taxe additionnelle de 10 %**, établie et recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe de séjour perçue par les communes et les EPCI

¹ Les EPCI bénéficiant de la dotation de solidarité rurale (DSR), les EPCI qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ainsi que ceux qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, et la métropole de Lyon.

La loi prévoit **deux modalités possibles d'assujettissement à la taxe de séjour**, laissées au libre choix des organes délibérants :

- **la taxe de séjour « au réel »**, établie sur les touristes, et calculée par personne et par nuitée de séjour ;

- **la taxe de séjour forfaitaire**, établie sur les logeurs, hôteliers et propriétaires, et assise sur la capacité d'hébergement multipliée par le nombre de nuitées, avec application le cas échéant d'un abattement de 20 % à 30 % afin de tenir compte de la fréquentation de la commune.

La taxe de séjour a été profondément réformée par l'article 67 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, quelques ajustements ayant ensuite été apportés par l'article 86 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016. **Cette réforme de la taxe de séjour a notamment consisté à :**

- **ajuster à la hausse son barème** (cf. *infra*) ;

- **simplifier le régime des exonérations et abattements applicables**. Sont aujourd'hui exonérés de la taxe de séjour les mineurs de moins de 18 ans, les personnes qui, par leur travail ou leur profession, participent au fonctionnement et au développement de la station, ainsi que les personnes bénéficiant d'un hébergement d'urgence ou d'un relogement temporaire ;

- **renover ses modalités de recouvrement** ;

- **sécuriser les conditions dans lesquelles les communes et les EPCI peuvent délibérer et ajuster le barème** ;

- **permettre aux plateformes de réservation en ligne de collecter la taxe de séjour pour le compte des loueurs** (cf. article 23 *ter* du présent projet de loi de finances rectificative).

La taxe de séjour est désormais codifiée aux articles L. 2333-26 à L. 2333-47 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

B. UN BARÈME INADAPTÉ AUX LOCATIONS VIA DES PLATEFORMES EN LIGNE

La réforme de la loi de finances pour 2015 a ajusté à la hausse le barème de la taxe de séjour, afin de mieux refléter la diversité des hébergements proposés et des prix correspondants.

Auparavant compris entre 0,20 euro et 4 euros par personne et par nuitée, **le tarif de la taxe de séjour est désormais compris entre 0,20 euro et 4 euros par personne et par nuitée**. Le tableau ci-après montre que la hausse a **surtout porté sur les catégories d'hébergement haut de gamme** (hôtels 4 étoiles ou 5 étoiles et palaces, le tarif plafond applicable à ces derniers passant de 1,50 euro à 4 euros).

La réforme de 2015 a également créé une catégorie de « *meublés de tourisme et hébergements assimilés en attente de classement ou sans classement* », correspondant notamment aux logements mis en location sur des plateformes de réservation en ligne comme *Airbnb, Homelidays* ou encore *Abritel*, ainsi qu'une catégorie rassemblant les « *hôtels et résidences de tourisme, villages de vacances en attente de classement ou sans classement* ».

Ces catégories d'hébergements non classés se voient appliquer le **tarif correspondant aux hôtels 1 étoile, soit un tarif très bas compris entre 0,20 euro et 0,75 euro**, alors que la qualité du service proposé peut être bien plus élevée – et le prix également. Ce tarif unique pose deux problèmes :

- **s'agissant des hébergements professionnels** (hôtels, résidence de tourisme, villages de vacances), il représente **une incitation à renoncer à la procédure de classement**, par ailleurs promue par les gouvernements successifs afin d'améliorer la qualité de l'hébergement touristique ;

- **s'agissant des hébergements loués par des particuliers via des plateformes en ligne**, il constitue une rupture d'égalité qui favorisent ceux-ci au détriment de l'offre professionnelle.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et a été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise, d'abord, à modifier le tarif applicable à certaines catégories d'hébergement particulières, et surtout, à prévoir un tarif proportionnel au prix de la nuitée pour l'ensemble des hébergements non classés. **Ces modifications concernent à la fois la taxe de séjour « au réel » et la taxe de séjour forfaitaire.**

À cet effet, les articles L. 2333-30, L. 2333-32, L. 2333-34, L. 2333-41, L. 2333-42 du code général des collectivités territoriales seraient modifiés. Par coordination, les articles L. 422-3 et L. 443-1 du code du tourisme seraient également modifiés.

Évolution du barème de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire

(« tarif plancher » et « tarif plafond », en euros par personne et par nuitée)

Catégorie d'hébergement	Avant 2015		Depuis 2015		Droit proposé	
	min.	max.	min.	max.	min.	max.
Palaces	0,65 €	1,50 €	0,65 €	4,00 €	0,70 €	4,00 €
Hôtels de tourisme 5 étoiles , résidences de tourisme 5 étoiles, meublés de tourisme 5 étoiles	0,65 €	1,50 €	0,65 €	3,00 €	0,70 €	3,00 €
Hôtels de tourisme 4 étoiles , résidences de tourisme 4 étoiles, meublés de tourisme 4 étoiles	0,65 €	1,50 €	0,65 €	2,25 €	0,70 €	2,30 €
Hôtels de tourisme 3 étoiles , résidences de tourisme 3 étoiles, meublés de tourisme 3 étoiles	0,50 €	1,00 €	0,50 €	1,50 €	0,50 €	1,50 €
Hôtels de tourisme 2 étoiles , résidences de tourisme 2 étoiles, meublés de tourisme 2 étoiles, villages de vacances 4 et 5 étoiles	0,30 €	0,90 €	0,30 €	0,90 €	0,30 €	0,90 €
Hôtels de tourisme 1 étoile , résidences de tourisme 1 étoile, meublés de tourisme 1 étoile, villages de vacances 1, 2 et 3 étoiles, chambres d'hôtes	0,20 €	0,75 €	0,20 €	0,75 €	0,20 €	0,80 €
Hôtels et résidences de tourisme, villages de vacances en attente de classement ou sans classement	0,20 €	0,40 €	0,20 €	0,75 €	<i>Catégorie supprimée</i>	
Meublés de tourisme et hébergements assimilés en attente de classement ou sans classement			0,20 €	0,75 €	<i>Catégorie supprimée</i>	
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 3, 4 et 5 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, <u>emplacements dans des aires de camping-cars et des parcs de stationnement touristiques par tranche de 24 heures*</u>	0,20 €	0,55 €	0,20 €	0,55 €	0,20 €	0,60 €
Terrains de camping et terrains de caravanage classés en 1 et 2 étoiles et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, ports de plaisance		0,20 €		0,20 €		0,20 €

*Les emplacements dans des aires de camping-cars et des parcs de stationnement touristiques par tranche de 24 heures étaient auparavant rattachés à la catégorie des hôtels de tourisme 1 étoile.

Les tarifs modifiés par rapport au droit applicable précédemment (pour la réforme de 2015) ou par rapport au droit en vigueur (pour la réforme proposée) sont indiqués en gras.

Source : commission des finances du Sénat

A. L'AJUSTEMENT DU TARIF APPLICABLE À CERTAINES CATÉGORIES

Le présent article vise à ajuster, à la marge, le barème applicable à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire :

- **tout d'abord, les tarifs applicables aux emplacements dans des aires de camping-cars** et des parcs de stationnement touristiques par tranche de 24 heures, actuellement identiques aux tarifs applicables aux hôtels 1 étoile, seraient alignés sur ceux applicables aux terrains de camping classés en 3, 4 et 5 étoiles, **dont le tarif plafond est légèrement moins élevé ;**

- **ensuite, le tarif applicable à certaines catégories serait légèrement revalorisé**, comme le montre le tableau ci-après. **Il s'agit toutefois de la stricte prise en compte de l'inflation**, comme le prévoit d'ores et déjà le droit applicable¹.

Ce nouveau barème serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2019.

B. UNE TAXE PROPORTIONNELLE POUR TOUS LES HÉBERGEMENTS NON CLASSÉS, DONT LES LOGEMENTS LOUÉS VIA INTERNET

Le cœur du dispositif adopté par l'Assemblée nationale consiste à **instaurer un tarif proportionnel, quoique plafonné, pour la taxe de séjour applicable à l'ensemble des hébergements sans classement ou en attente de classement, en lieu et place du tarif spécifique qui leur est aujourd'hui applicable.**

Les catégories correspondant aux « *meublés de tourisme et hébergements assimilés* » et aux « *hôtels et résidences de tourisme, villages de vacances* » non classés ou en attente de classement seraient donc supprimées.

Le tarif applicable par personne et par nuitée serait compris entre 1 % et 5 % du prix hors taxes de la nuitée. Il appartiendrait à la commune ou à l'EPCI de fixer le tarif au sein de cette fourchette. **Ce tarif serait toutefois soumis à un double plafond, correspondant :**

- **au tarif le plus élevé adopté par la collectivité ;**

- **et au tarif plafond applicable aux hôtels 4 étoiles** (soit 2,30 euros par personne et par nuitée dans le droit proposé), dans le cas où le tarif le plus élevé adopté par la collectivité serait supérieur à ce montant.

¹ Aux termes du cinquième alinéa des articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales, « les limites de tarif (...) sont, à compter de l'année suivant celle au titre de laquelle elles s'appliquent pour la première fois, revalorisées chaque année dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, de l'avant-dernière année. Lorsque les limites tarifaires ainsi obtenues sont exprimées par des nombres avec plus d'un chiffre après la virgule, elles sont arrondies au dixième d'euro, les fractions d'euro inférieures à 0,05 euro étant négligées et celles égales ou supérieures à 0,05 euro étant comptées pour 0,1 euro ».

Par exception, les terrains de camping et les terrains de caravanage non classés continueraient à être soumis au tarif fixe (entre 0,20 euro et 0,60 euro), et non au tarif proportionnel proposé. Bien que non classés, ceux-ci ne sont en effet pas assimilables aux logements loués sur des plateformes en ligne : comme l'a indiqué en séance publique Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *souvent, cela correspond à des terrains où vous louez un emplacement pour une tente au tarif de deux ou trois euros. Il paraissait plus logique d'appliquer à des campings de ce type la taxe de séjour forfaitaire plutôt qu'une usine à gaz* ».

Les abattements et exonérations applicables à l'ensemble de la taxe de séjour s'appliquerait également à ce tarif proportionnel spécifique. En particulier, **les mineurs demeureraient exonérés**.

À l'instar du nouveau barème applicable aux hébergements classés, **ce tarif proportionnel serait applicable à compter du 1^{er} janvier 2019**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé a fait l'objet d'un très large consensus à l'Assemblée nationale. En effet, l'amendement adopté en séance publique et présenté par Joël Giraud, rapporteur général, au nom de la commission des finances, est en réalité **la « seconde mouture » d'un autre amendement**, présenté conjointement par Joël Giraud, Éric Woerth, président de la commission des finances, Amélie de Montchalin¹, Véronique Louwagie², François Pupponi³, Charles de Courson⁴, Mohamed Laqhila⁵, Fabien Roussel⁶ et Éric Coquerel⁷, puis **rectifié plusieurs fois et modifié par quatre sous-amendements du Gouvernement** tendant à clarifier le dispositif.

Ce large consensus suffit à souligner l'inadaptation du barème actuel à l'essor des locations par des plateformes en ligne, sur lesquelles on trouve des logements proposés par des particuliers, mais aussi par des professionnels qui ne se présentent pas toujours comme tels. Bien qu'il soit par définition impossible de quantifier précisément le phénomène, quelques chiffres en donnent une idée : Paris, première destination mondiale d'*Airbnb*, comporte **65 000 annonces sur la plateforme, et près de 100 000 toutes plateformes confondues**. La Mairie de Paris estime qu'environ « *20 000 d'entre elles sont des hôtels qui ne disent pas leur nom*⁸ ». **D'après une**

¹ Groupe La République en Marche.

² Groupe Les Républicains.

³ Groupe Nouvelle Gauche.

⁴ Groupe UDI, Agir et Indépendants.

⁵ Groupe du Mouvement Démocrate et apparentés.

⁶ Groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

⁷ Groupe La France insoumise.

⁸ Source : interview de Ian Brossat, adjoint chargé du logement, 20 Minutes, 6 septembre 2017.

enquête du *Monde*, 10 % des hôtes français seraient multipropriétaires, et représente plus du tiers des annonces proposées à l'année¹.

Votre rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2015, avait lui-même souligné le problème au moment de la réforme de la taxe de séjour : « *le choix d'un barème unique pour tous les « meublés de tourisme » réservés par Internet (de 0,20 euro à 0,75 euro) peut paraître inadapté, compte tenu du caractère haut de gamme de nombreux hébergements proposés sur des sites comme Airbnb, [même si] le choix d'une catégorie unique est un premier pas dans cette phase « expérimentale » du dispositif* ».

La solution retenue, c'est-à-dire une taxe proportionnelle de 1 % à 5 % plafonnée, pour les seuls hébergements non classés ou n'ayant pas encore été classés, apparaît comme la plus opportune² :

- elle incite les loueurs professionnels à demander un classement de l'hébergement, ce qui contribuera à l'attractivité touristique de la France ;
- elle permettra de remédier à la distorsion de traitement fiscal qui résultait de l'application d'un tarif très bas aux logements non classés loués *via* des plateformes en ligne, même lorsque leur qualité ou leur prix était bien supérieurs à ceux d'un hôtel 1 étoile.

Cette solution correspond d'ailleurs à la solution proposée par plusieurs de nos collègues lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018. La commission des finances s'y était montrée favorable sur le principe, tout en proposant aux auteurs des amendements d'attendre l'examen du présent projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Le plafonnement devrait quant à lui permettre de remplacer la sous-taxation actuelle de certains logements par une sur-taxation. En l'absence de plafonnement, en effet, un logement loué 200 euros par nuit par un couple à un particulier pourrait être soumis à une taxe de séjour totale de 20 euros (soit 2 x 5 % de 200 euros), là où une chambre louée pour plusieurs milliers d'euros dans un palace serait soumise à une taxe de séjour totale de 8 euros.

La date d'application du nouveau barème a été fixée au 1^{er} janvier 2019. Ce décalage résulte d'une initiative du Gouvernement, l'amendement initial prévoyant une application au 1^{er} janvier 2018 pour le nouveau tarif fixe, et au 1^{er} mai 2018 pour le tarif proportionnel. Ce décalage apparaît

¹ Source : « Comment Airbnb a investi Paris et l'hypercentre des grandes villes », Le Monde, 4 août 2017. Enquête réalisée conjointement avec la *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), De Tijd (Belgique), Trouw.nl (Pays-Bas) et le journaliste d'investigation suisse François Pilet. D'après cette étude, seuls 17 % des multipropriétaires proposant plus de six appartements entiers, et 54 % de ceux proposant plus de vingt appartements, se déclareraient comme professionnels sur Airbnb – ce qui ne suffit pas d'ailleurs à garantir qu'ils s'acquittent de leurs obligations.

² Pour plusieurs villes dans le monde se sont dotées d'une taxe de séjour entièrement proportionnelle : 5 % du prix de la nuit à Berlin et Amsterdam, 14 % à San Francisco etc.

justifié, en raison du délai nécessaire aux communes, EPCI et départements pour adopter les nouvelles délibérations, dont la date limite est de toute façon fixée au 1^{er} octobre de l'année précédente.

Toutefois, si la mesure proposée est la bienvenue, elle ne suffira pas, en elle-même, à rétablir une situation de concurrence équitable entre les acteurs traditionnels du tourisme et de l'hébergement d'une part, et les plateformes en ligne d'autre part. Plusieurs autres défis doivent en effet être relevés, parmi lesquels on peut citer :

- **assurer la collecte obligatoire de la taxe de séjour par ces plateformes**, ce que propose l'article 23 *ter* du présent projet de loi de finances rectificative ;

- **assurer l'imposition des bénéfices de ces plateformes, souvent établies à l'étranger, dans le pays où sont réalisées leurs activités**¹ ;

- **assurer le respect des limites instituées par certaines collectivités à la durée maximale de location d'un logement par un particulier**. À Paris, par exemple, cette limite est fixée à 120 nuitées par an, au-delà de laquelle une demande de changement d'usage assortie d'une compensation est obligatoire². Dans cette perspective, la Ville de Paris a mis en place depuis le 1^{er} octobre 2017 un système d'enregistrement obligatoire préalable à la mise en location.

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

¹ C'est-à-dire, à titre principal, dans le pays où sont situés les hébergements, mais aussi, à titre secondaire, dans le pays où réside à titre habituelle la personne qui est hébergée. De fait, le service proposé par la plateforme de réservation est un service rendu aussi bien au loueur qu'au voyageur, ce que reflètent d'ailleurs les commissions prélevées par les principales plateformes.

² Sous peine de 25 000 euros d'amende. Quelque 754 000 euros d'amende ont été infligés entre janvier et septembre 2017. Source : Marie de Paris.

ARTICLE 23 ter (nouveau)
(Art. L. 2333-33 et L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales)

**Généralisation de la collecte de la taxe de séjour « au réel »
par les plateformes en ligne**

Commentaire : le présent article vise à rendre obligatoire la collecte de la taxe de séjour par les plateformes en ligne de réservation pour le compte des logeurs, à compter du 1^{er} janvier 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 67 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, qui a profondément réformé la taxe de séjour (cf. commentaire de l'article 23 *bis*), a **ouvert la possibilité, pour les plateformes en ligne de réservation d'hébergements, de collecter la taxe de séjour pour le compte des logeurs, et avec l'autorisation de ceux-ci.**

Le II de l'article L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose ainsi que *« les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation ou de location ou de mise en relation en vue de la location d'hébergements pour le compte des logeurs, des hôteliers, des propriétaires ou des intermédiaires (...) peuvent, sous réserve d'avoir été habilités à cet effet par ces derniers, être préposés à la collecte de la taxe de séjour et de la taxe additionnelle (...) et à l'exécution des formalités déclaratives correspondantes. Ils versent, une fois par an, au comptable public assignataire de la commune le montant de la taxe de séjour et de la taxe additionnelle (...).*

Ces dispositions concernent seulement la taxe de séjour « au réel », établie sur les touristes, et calculée par personne et par nuitée de séjour, ainsi qu'à la taxe additionnelle de 10 % perçue le cas échéant au profit des départements. Par construction, elle ne peut pas s'appliquer à la taxe de séjour forfaitaire, qui n'est pas liée aux réservations individuelles, mais établie sur les logeurs, hôteliers et propriétaires, et assise sur la capacité d'hébergement multipliée par le nombre de nuitées.

Lorsque les visiteurs bénéficient d'une exemption (mineurs etc.) et que la plateforme n'a pas été à même de l'établir, ou lorsque ceux-ci ont acquitté un montant supérieur à celui prévu, ils peuvent en obtenir la restitution, sur présentation d'une demande en ce sens à la commune ayant perçu la cotisation induite.

Lorsque les plateformes ne sont pas à même d'établir la catégorie de l'hébergement faisant l'objet de leur service, elles appliquent par défaut le tarif de la catégorie des « meublés de tourisme et hébergements assimilés en attente de classement ou sans classement ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté conjointement par Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, Éric Woerth, président de la commission des finances, Amélie de Montchalin, Véronique Louwagie, François Pupponi, Charles de Courson, Mohamed Laqhila, Fabien Roussel et Éric Coquerel. Il a été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à rendre obligatoire la collecte de la taxe de séjour au réel par les plateformes en ligne dès lors que celles-ci sont intermédiaires de paiement et que le loueur n'est pas un professionnel.

La possibilité de collecter cette taxe serait maintenue dans les autres cas, c'est-à-dire lorsque la plateforme n'est pas intermédiaire de paiement, et lorsque les logeurs sont des professionnels qui en font la demande (hôtels, résidences de tourisme etc.).

Ces dispositions seraient applicables à compter du 1^{er} janvier 2019.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE LOGIQUE ET BIENVENUE

La plateforme *Airbnb* a commencé à collecter la taxe de séjour à Paris en octobre 2015, pour un montant total de près de 12 millions d'euros à ce jour. La collecte a été progressivement étendue, et est aujourd'hui effective dans **près de 50 villes de France, ce qui représente plus de 10 millions d'euros pour l'année 2017.**

Les villes françaises où *Airbnb* collecte la taxe de séjour (décembre 2017)

Aime-La-Plagne, Aix-en-Provence, Ajaccio, Angers, Annecy, Antibes, Arcachon, Arles, Avignon, Biarritz, Bordeaux, Boulogne Billancourt, Bourg-Saint-Maurice, Brest, Cannes, Chamonix, Clermont-Ferrand, Colmar, Deauville, Dijon, Grasse, Grenoble, Huez, La Baule-Escoublac, La Rochelle, Lacanau, Le Mans, Les Allues, Les Belleville, Les Deux Alpes, Lille, Lyon, Marseille, Megève, Montpellier, Morzine-Avoriaz, Nîmes, Nantes, Nice, Paris, Perpignan, Rennes, Saint-Bon Tarentaise, Saint-Lary, Saint-Malo, Strasbourg, Tignes, Toulouse, Val d'Isère.

Afin de faciliter la collecte par les plateformes et de leur permettre de connaître les différents tarifs applicables, **la direction générale des finances publiques (DGFIP) est chargée de mettre en ligne, deux fois par an, à compter du 1^{er} janvier 2017, les informations extraites des délibérations prises par les collectivités locales** et notamment les grilles tarifaires, les périodes d'application, les délibérations applicables.

Les collectivités peuvent saisir ces informations sur le formulaire en ligne OCSITAN (Ouverture aux Collectivités locales d'un Système d'Information des Taxes aNnexes). Le recours à cette application de saisie constitue la a été rendu obligatoire par un arrêté du 17 mai 2016.

Le système est donc aujourd'hui pleinement opérationnel et devrait pouvoir être généralisé sans surcoût.

L'enjeu est, notamment, d'impliquer les autres plateformes en ligne, au-delà de la seule plateforme Airbnb qui a mis en œuvre la collecte de manière volontaire et proactive.

Pour mémoire, Airbnb collecte également la taxe de séjour dans plusieurs autres villes et régions du monde, ainsi que dans plus d'une centaine de villes, comtés et États américains, notamment à San Francisco.

La collecte de la taxe de séjour par Airbnb dans le monde

Pays	Ville/province	Nom	Taux
Allemagne	Dortmund	Taxe de séjour	3,5 % du prix
Canada	Province de Québec	Taxe d'hébergement	3,5 % du prix
Inde	Pays entier	<i>Goods and Service Tax (GST)</i> ¹	0-28 % du prix
Italie	Bologne	Taxe de séjour	5 % du prix, max. 5 €
	Gênes	Taxe de séjour municipale	1 € / personne/nuit
Mexique	Mexico	Taxe sur les services d'hébergement	3 % du prix
	Quintana Roo	Taxe d'hébergement	3 % du prix
Pays-Bas	Amsterdam	Taxe de séjour	5 % du prix
Portugal	Lisbonne	Taxe de séjour	1 € / personne/nuit, max. 7 €
Suisse	Canton de Zoug	Taxes de séjour (variable selon la municipalité)	0,90 - 1,50 CHF / pers./nuit

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données disponibles sur le site d'Airbnb

¹ Cet impôt indirect unique a remplacé, au 1^{er} janvier 2017, de multiples taxes locales et nationales.

L'exemple de la collecte de la taxe de séjour à San Francisco

À San Francisco, l'équivalent de la taxe de séjour, ou *hotel tax*, est fixée à 14 % du prix de chaque chambre, qu'il s'agisse d'une chambre d'hôtel ou d'une location de meublé touristique : elle représente donc un enjeu financier important pour cette ville, par ailleurs l'une des plus touristiques des États-Unis, et l'une de celles où les prix de l'immobilier sont les plus élevés.

La taxe peut être collectée soit par le loueur, soit par l'intermédiaire de la transaction (*operator*), agence traditionnelle ou plateforme en ligne : « nous sommes agnostiques sur ce point, peu importe qui collecte la taxe, du moment que celle-ci est versée », a ainsi expliqué le Tax Collector de la Ville et du Comté de San Francisco¹, David Augustine, lors de son entretien avec les membres du groupe de travail.

Le système est en principe volontaire pour les loueurs. Toutefois, en tant que « plateforme agréée » (*qualified company*), *Airbnb* collecte la taxe de façon systématique, pour tous ses hôtes à San Francisco : le système est automatisé et ne relève pas d'un choix au cas par cas.

Surtout, à San Francisco, la collecte de la taxe de séjour par les intermédiaires s'accompagne de la transmission de toutes les informations pertinentes : prix par nuitée, adresse exacte du logement, nom du propriétaire etc.

Par conséquent, les services de la Mairie disposent du revenu de chaque hôte, alors que ce n'est pas le cas de l'IRS (cf. *supra*). Pour les plateformes qui ne collectent pas elles-mêmes la taxe (par exemple *Craigslist*, équivalent américain de *Leboncoin*), la Mairie peut faire usage de son droit de communication, de droit commun. (...)

Au total, la collecte de la taxe de séjour par les plateformes à San Francisco est un net succès. Les recettes de l'*hotel tax* représentent environ 300 millions de dollars par an, une part non négligeable du budget de la Ville de San Francisco, qui est de 8 milliards de dollars². Sur ces 300 millions de dollars, *Airbnb* assure collecter environ un million de dollars par mois, un chiffre couvert par le secret fiscal que la Mairie ne peut pas confirmer.

La Mairie de San Francisco estime que le succès de ce système tient à la stricte séparation qui existe entre la collecte de l'impôt et les autres politiques publiques. (...) La traduction la plus notable de cette politique est que les données collectées par le département de la fiscalité de la Mairie ne sont en aucun cas transmises aux autres départements de la Mairie, et notamment au *Planning Department*, chargé de la politique de l'urbanisme et donc du contrôle du plafond de nuitées applicable à la location de chaque logement. Elles ne sont pas non plus transmises à l'*Internal Revenue Service*.

Source : rapport n° 481 (2016-2017) du 29 mars 2017, « La fiscalité de l'économie collaborative : un besoin de simplicité, d'unité et d'équité », fait par MM. Éric BOCQUET, Michel BOUVARD, Michel CANEVET, Thierry CARCENAC, Jacques CHIRON, Philippe DALLIER, Vincent DELAHAYE, André GATTOLIN, Charles GUENÉ, Bernard LALANDE et Albéric de MONTGOLFIER.

¹ Le Tax Collector est le haut fonctionnaire chargé de la fiscalité au sein de la Ville et du Comté de San Francisco. Il est placé sous l'autorité directe et exclusive du Trésorier de la Ville, José Cisneros.

² S'y ajoutent notamment 1,4 milliard de dollars de *property tax*, au taux de 1,1 %, assise sur la valeur du bien immobilier... à l'époque de son acquisition. Compte tenu de la considérable hausse des prix immobiliers à San Francisco, cette règle aboutit à de graves inégalités. Comme en France, une « révision des valeurs locatives » est actuellement en cours.

B. LE TRAITEMENT DES CAS DES HÉBERGEMENTS DONT LA CATÉGORIE N'EST PAS DÉTERMINÉE

Votre rapporteur général vous propose un amendement n° 91 visant à préciser que, lorsque les plateformes ne sont pas à même d'établir la catégorie de l'hébergement faisant l'objet de leur service, ils appliquent par défaut le tarif correspondant aux hébergements en attente de classement ou sans classement, c'est-à-dire le tarif proportionnel de 1 % à 5 % prévu par l'article 23 bis.

Il s'agit de rétablir une disposition actuellement en vigueur, supprimée par l'article 23 bis dans le cadre de la réforme du barème. De fait, il n'appartient pas aux plateformes de vérifier le classement ou l'absence de classement des hébergements proposés, cette information étant fournie par le loueur de façon purement déclarative. Il convient donc de préciser expressément qu'en l'absence de cette information, le tarif par défaut qui doit être appliqué est le tarif proportionnel.

Compte tenu des caractéristiques du nouveau barème, l'application par défaut du tarif proportionnel **ne devrait pas représenter de pertes de recettes, bien au contraire. Cette précision est d'ordre technique.**

C. L'INTERDICTION POUR LES PLATEFORMES D'EFFECTUER LES PAIEMENTS SUR DES CARTES PRÉPAYÉES

La taxe de séjour représente toutefois une faible part de la fiscalité applicable aux locations effectuées via des plateformes en ligne, l'essentiel des enjeux concernant, pour l'ensemble des plateformes, la fiscalité des revenus de leurs utilisateurs d'une part, et la TVA d'autre part.

Or, aujourd'hui, ces revenus échappent en partie à l'impôt. Si la solution de moyen terme consiste à prévoir une déclaration automatique de ces revenus par les plateformes elles-mêmes, plusieurs « failles » peuvent d'ores et déjà être comblées.

Par exemple, certaines grandes plateformes en ligne proposent à leurs utilisateurs - propriétaires d'appartements à louer, vendeurs sur des places de marché virtuelles etc. - de recevoir leurs versements sur des cartes prépayées.

À la différence des cartes bancaires traditionnelles, les cartes prépayées, qui permettent de stocker une valeur monétaire sous format électronique¹, **ne sont pas adossées à un compte bancaire, et ne sont donc pas soumises à l'échange automatique d'informations fiscales.**

¹ Aux termes de l'article L. 315-1 du code monétaire et financier, « la monnaie électronique est une valeur monétaire qui est stockée sous une forme électronique, y compris magnétique, représentant une créance sur l'émetteur, qui est émise contre la remise de fonds aux fins d'opérations de paiement définies à l'article L. 133-3 et qui est acceptée par une personne

Par conséquent, même si elles ont récemment été soumises à des obligations renforcées en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, tendant notamment à lever l'anonymat au-delà de certains seuils et à effectuer des signalements aux services anti-blanchiment (Tracfin en France), **elles demeurent un moyen relativement simple de dissimuler des revenus à l'administration fiscale.**

En outre, si la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure a **plafonné à 15 000 euros la capacité d'emport des cartes prépayées et à 1 000 euros par mois le montant des chargements et retraits, ces plafonds ne s'appliquent pas aux cartes délivrées à l'étranger**¹.

Votre rapporteur général vous propose donc **un amendement n° 92 tendant à interdire aux plateformes en ligne de réservation de logements d'effectuer des versements aux loueurs sur des cartes prépayées, dès lors que le logement en question est situé en France.**

La plateforme *Airbnb* a annoncé, le 11 décembre 2017, qu'elle retirait de son offre de moyens de paiement la carte prépayée *Payoneer Mastercard*, émise à Gibraltar. D'après la plateforme, cette carte serait actuellement détenue par moins de 1 % des hôtes en France.

Toute infraction à cette interdiction serait punie d'une amende fiscale dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des manquements et qui ne peut excéder 5 % des sommes payées, conformément aux dispositions de l'article 1840 J du code général des impôts (CGI), relatif aux sanctions fiscales en cas de violation de l'interdiction du paiement en espèces ou en monnaie électronique de certaines créances.

Ce dispositif constitue **une mesure d'ordre public, justifiée par l'objectif de valeur constitutionnelle (OVC) de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.** Il existe de nombreux exemples de restrictions imposées à l'utilisation de certains moyens de paiement et justifiées par ce même objectif : interdiction des paiements en espèces ou par carte prépayée au-delà de 1 000 euros (contre 3 000 euros avant 2015), interdiction totale de certains paiements en espèce (métaux, achat d'un terrain ou d'un logement, salaires au-delà de 1 500 euros etc.).

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

physique ou morale autre que l'émetteur de monnaie électronique ». Cette définition recouvre les cartes prépayées, mais aussi les comptes de type PayPal.

¹ Article L. 315-9 du code monétaire et financier et décret n° 2016-1742 du 15 décembre 2016.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 23 ter
(Art. 242 bis du code général des impôts)

**Adaptation de l'obligation d'information des utilisateurs de plateformes
en ligne en matière fiscale**

Commentaire : le présent article vise à adapter l'article 242 bis du code général des impôts, qui prévoit que les plateformes en ligne informent leurs utilisateurs de leurs obligations fiscales et sociales, à la diversité des modèles économiques concernés.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. L'ARTICLE 242 BIS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS, UN PREMIER
OUTIL POUR FAIRE ENTRER L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE DANS LE
DROIT COMMUN DE LA FISCALITÉ**

L'article 87 de la loi n° 2015-1758 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a institué **une obligation d'information de leurs utilisateurs en matière fiscale et sociale par les plateformes de mise en relation par voie électronique**, codifiée à l'article 242 bis du code général des impôts¹.

Cet article contient deux obligations qui s'imposent aux opérateurs de plateforme en ligne :

- d'une part, au I, une obligation de « *fournir, à l'occasion de chaque transaction, une information loyale, claire et transparente sur les obligations fiscales et sociales qui incombent* » à leurs utilisateurs ;

- d'autre part, au II, une obligation d'adresser à leurs utilisateurs **un récapitulatif annuel du montant brut des transactions** qu'ils ont perçues par leur intermédiaire, ce qui correspond peu ou prou à un récapitulatif de ses recettes brutes.

Ces dispositions sont applicables aux transactions réalisées à compter du 1^{er} juillet 2016.

¹ Les développements qui suivent sont principalement tirés du rapport n° 481 (2016-2017) du 29 mars 2017, « La fiscalité de l'économie collaborative : un besoin de simplicité, d'unité et d'équité », fait par *Éric Bocquet, Michel Bouvard, Michel Canevet, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, André Gattolin, Charles Guené, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier.*

L'article 242 bis du code général des impôts

I. – Les entreprises, quel que soit leur lieu d'établissement, qui mettent en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service **sont tenues de fournir, à l'occasion de chaque transaction, une information loyale, claire et transparente sur les obligations fiscales et sociales qui incombent aux personnes qui réalisent des transactions commerciales par leur intermédiaire**. Elles peuvent utiliser, dans ce but, les éléments d'information mis à leur disposition par les autorités compétentes de l'État. Elles sont également tenues de mettre à disposition **un lien électronique vers les sites des administrations permettant de se conformer, le cas échéant, à ces obligations**.

II. – Les entreprises mentionnées au I adressent, en outre, à leurs utilisateurs, en janvier de chaque année, **un document récapitulatif le montant brut des transactions dont elles ont connaissance et qu'ils ont perçu, par leur intermédiaire, au cours de l'année précédente**.

III. – Les obligations définies aux I et II s'appliquent à l'égard des utilisateurs résidant en France ou qui réalisent des ventes ou des prestations de services en France.

IV. – Les entreprises mentionnées au I **font certifier chaque année, avant le 15 mars, par un tiers indépendant, le respect, au titre de l'année précédente, des obligations définies aux I et II**.

V. – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Les conditions d'application de cet article ont été précisées par le décret n° 2017-126 du 2 février 2017, qui détaille notamment la liste des obligations fiscales et sociales dont l'utilisateur doit être informé, c'est-à-dire « les informations relatives aux régimes fiscaux et à la réglementation sociale applicables à ces sommes, aux obligations déclaratives et de paiement qui en résultent auprès de l'administration fiscale et des organismes de recouvrement des cotisations sociales ainsi qu'aux sanctions encourues en cas de manquement à ces obligations ». La plateforme doit mettre à disposition de ses utilisateurs des liens permettant d'accéder à ces informations : concrètement, ceux-ci **mènent vers cinq « fiches explicatives » publiées le même jour**.

Quant au récapitulatif annuel adressé à l'utilisateur, celui-ci doit mentionner « le nombre des transactions réalisées » et « le montant total des sommes perçues à l'occasion des transactions réalisées sur une plate-forme, dont les entreprises de mise en relation ont connaissance, hors commissions perçues par l'entreprise ». **Les éléments d'identification sont relativement détaillés** : le décret mentionne ainsi « le nom complet et l'adresse électronique et, le cas échéant, postale de l'utilisateur, ainsi que, si ce dernier est une entreprise, son numéro de TVA » ou, si elle en est dépourvue, son numéro d'inscription au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou, pour les entreprises non résidentes, leur numéro fiscal délivré dans leur pays d'origine. Les plateformes elles-mêmes doivent fournir les mêmes informations.

Aujourd'hui, la mise en œuvre des dispositions de l'article 242 bis du code général des impôts est en cours – il faut s'en féliciter, car cela n'allait pas de soi il y a quelques mois.

Plusieurs plateformes respectaient déjà tout ou partie de ces dispositions, avant même d'en avoir l'obligation égale, puisqu'elles adressent à leurs utilisateurs un récapitulatif périodique de leurs recettes brutes, et les informent le cas échéant de leurs obligations fiscales au moyen de rubriques parfois très détaillées. **Il en va naturellement de l'intérêt bien compris des plateformes**, l'envoi d'un récapitulatif périodique des sommes perçues étant tout simplement un service attendu de la part des utilisateurs.

De nombreuses autres plateformes sont en train de se mettre en conformité, le léger retard constaté dans plusieurs cas bénéficiant d'une tolérance administrative¹, du fait de la publication tardive du décret d'application. **Les auditions conduites par le groupe de travail ont toutefois permis de mettre en lumière un certain nombre d'interrogations et de préoccupations**, auxquelles il serait bon que l'administration fiscale, ou le législateur, puisse apporter quelques réponses. Parmi celles-ci, on peut citer :

- s'agissant de l'obligation d'information, la question de l'appréciation du critère « à l'occasion de chaque transaction » : s'il semble adapté à la majorité des modèles économiques, il est en revanche **difficile, voire impossible à appliquer dans le cas de modèles fondés sur la « rémunération au clic » ou « à la vue »**, par exemple en matière de publicité en ligne ou de vidéos en ligne – par exemple, un « *Youtuber* » reçoit environ 1 euro toutes les 1 000 vues² ;

- s'agissant du récapitulatif annuel, la question de son application aux plateformes qui ne proposent que des activités exonérées en raison de leur nature, soit principalement les ventes d'occasion et le covoiturage (et autres activités de partage de frais). D'un côté, l'envoi du récapitulatif, outre qu'il requiert des développements spécifiques, **pourrait créer une certaine confusion chez les utilisateurs**. D'un autre côté, permettre à ces plateformes de se dispenser d'une telle obligation sur la base de leur propre appréciation de la nature de leur activité reviendrait à créer une incitation à présumer du caractère non imposable des activités, **ouvrant la voie à de multiples effets d'aubaine**. En tout état de cause, la rédaction actuelle de la loi mentionne le montant *brut* des transactions, ce qui ne permet pas aux plateformes de partage de frais ou de ventes d'occasion de s'exonérer de l'obligation.

¹ Jusqu'au 31 mars 2017 pour le récapitulatif annuel, et jusqu'au 15 mai pour la certification 2017.

² Source : <http://tempsreel.nouvelobs.com/rue89/rue89-internet/20150505.RUE8943/un-dollar-les-1-000-vues-le-detail-des-remunerations-sur-youtube.html>

B. L'ENJEU DE LA CERTIFICATION DES PLATEFORMES

Compte tenu de ces incertitudes et de la nouveauté que constitue cette obligation, **les principaux enjeux se sont portés, semble-t-il, sur les conditions de certification des plateformes.**

L'article 242 *bis* du code général des impôts prévoit en effet que les plateformes en ligne « **font certifier chaque année, avant le 15 mars, par un tiers indépendant, le respect, au titre de l'année précédente, des obligations définies aux I et II** », c'est-à-dire de l'obligation d'information à l'occasion de chaque transaction et de l'envoi du récapitulatif annuel. Ce certificat doit être adressé par la plateforme à l'administration fiscale. Sa non-présentation est sanctionnée par **une amende forfaitaire de 10 000 euros**, prévue à l'article 1731 du code général des impôts.

Le décret n° 2017-126 du 2 février 2017 précise que ce certificat « *est délivré par un commissaire aux comptes, un cabinet d'audit ou toute autre entité, personne physique ou morale, ayant son siège sur le territoire de l'Union européenne et respectant une méthode d'audit assurant un examen impartial et exhaustif. L'entité délivrant l'attestation doit présenter des garanties d'indépendance, d'intégrité et d'honorabilité et accomplir sa mission en évitant tout conflit d'intérêts. Elle ne doit pas être soumise à l'entreprise à laquelle elle délivre l'attestation* ».

Les auditions menées par le groupe de travail ont montré qu'une offre de certification était en train de se structurer, l'article 242 *bis* ayant créé un marché à part entière pour les tiers certificateurs.

Ce certificat revêt en effet une grande importance, sans doute supérieure à ce qui était anticipé au moment du vote de la loi. Compte tenu de l'incapacité matérielle de la direction générale des finances publiques (DGFIP) à contrôler elle-même, faute de moyens techniques et humains, le respect des obligations, **la qualité de la certification est déterminante pour garantir la conformité fiscale des utilisateurs des plateformes, et par conséquent la réputation de ces dernières**. Si le certificat devait jouer un rôle dans la déclaration automatique, comme le propose le groupe de travail (cf. *infra*), son importance en serait encore accrue.

Or, à ce jour, en l'absence de précisions de la part de l'administration et de marché véritablement structuré, **le champ exact de la « certification » demeure extrêmement flou, suscitant l'inquiétude de nombreux acteurs entendus par le groupe de travail**. Trois questions se posent principalement :

- **premièrement, le contenu et les modalités de la certification**. L'audit devrait, *a priori*, porter non seulement sur l'existence de l'information fournie à l'utilisateur (conditions générales d'utilisation, rubriques d'aide, contenu du récapitulatif annuel, etc.), mais aussi sur **les procédures concrètes mises en œuvre pour assurer l'application effective des règles, ce**

qui pourrait impliquer un examen minutieux des algorithmes et mécanismes internes (seuils et critères de détection des vendeurs professionnels, prise en compte des recommandations, notations et signalements des autres utilisateurs, systèmes de plafonnement automatique des prix proposés ou des revenus perçus comme sur *Heetch* et *Blablacar*, etc.). Ces éléments, qui devraient impliquer des échantillonnages, requièrent **une expertise non seulement juridique mais aussi technique relativement poussée** ;

- **deuxièmement, et par conséquent, la nature des certificateurs.** Si de grands cabinets d'audit développent une offre à l'attention des plateformes, fondée sur leur expertise générale et reconnue dans d'autres domaines, d'autres acteurs plus modestes adoptent une stratégie de niche, faisant valoir une expertise spécifique sur le sujet, à l'instar de *WeCertify*, qui met en avant « *une connaissance intime des modèles économiques des plateformes numériques de mise en relation et de leurs problématiques juridiques* ». **À ce jour, la loi permet à tout « tiers indépendant » de procéder à cette certification** ;

- **troisièmement, et par conséquent, le prix de la certification.** Lors des auditions du groupe de travail, certaines grandes plateformes, dont l'offre d'activités est diverse, ont évoqué un montant de plusieurs dizaines de milliers d'euros par an (le certificat doit être renouvelé chaque année). À cet égard, un montant bien plus modeste de quelques milliers d'euros par an représenterait tout de même, **pour une jeune start-up, un coût significatif.**

L'enjeu, pour les plateformes, est de taille : **si la certification n'était pas délivrée, ou si elle s'avérait insuffisante ou complaisante**, les conséquences juridiques, financières et en termes de réputation pourraient être importantes.

La certification annuelle des plateformes prévue par l'article 242 *bis* du code général des impôts, qui concerne l'obligation d'information des utilisateurs, constitue **un pas important vers une meilleure régulation de l'économie collaborative**, et un compromis satisfaisant entre la pure autorégulation et le strict contrôle. La certification est de nature à renforcer **la confiance des utilisateurs comme des pouvoirs publics.**

La déclaration automatique proposée par le groupe de travail serait mise en œuvre par les seules plateformes certifiées, ce qui accroît encore l'importance de cette procédure.

Il est donc crucial que l'agrément soit délivré sur le fondement d'une certification fiable et de qualité, et ceci d'autant plus que la DGFIP ne dispose pas aujourd'hui des moyens ou matériels pour vérifier les conditions de cette certification. Dans ce contexte, le groupe de travail avait formulé deux propositions :

- premièrement, faire de la certification des plateformes un véritable « label » garantissant aux utilisateurs leur conformité fiscale, en prévoyant l'affichage visible de ce certificat, de sa date d'obtention et de l'identité du tiers certificateur sur la page d'accueil ;

- deuxièmement, publier dès la fin de l'année 2017 des « lignes directrices » sur le contenu et les modalités de la certification des plateformes, pour fixer un standard élevé de qualité pour cette procédure et de diffuser les bonnes pratiques parmi les certificateurs.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article additionnel, tel qu'il résulte de l'amendement n° 93, reprend l'article 4 de la proposition de loi n° 482 du 29 mars 2017 relative à l'adaptation de la fiscalité à l'économie collaborative, présentée par les membres du groupe de travail de la commission des finances du Sénat sur la fiscalité et le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique.

Il vise à adapter l'obligation d'information de l'article 242 *bis* du code général des impôts à la diversité des modèles économiques des plateformes en ligne.

Le 1° et le 2° prévoient que l'obligation d'information, en principe applicable à l'occasion de chaque transaction, serait réputée accomplie si la plateforme adresse à l'utilisateur un récapitulatif mensuel de ses transactions, sous réserve que celles-ci présentent un caractère régulier et qu'elles correspondent à des activités de même nature. Cette obligation d'information en temps réel est en effet difficile à mettre en œuvre dans le cas de micro-transactions très fréquentes, par exemple pour les publicités payées « au clic » ou les vidéos au nombre de vues.

Le 2° vise aussi à ajuster l'obligation faite à la plateforme d'adresser à chacun de ses utilisateurs un récapitulatif annuel des revenus bruts perçus par son intermédiaire. Seraient ainsi dispensées de cette obligation les plateformes proposant des activités dont les revenus sont intégralement exonérés d'impôt en raison de leur nature même, par exemple le covoiturage, les activités de « co-consommation » ou les ventes d'occasion entre particuliers. Cette disposition s'appliquerait sous réserve que les plateformes disposent de règles et de procédures permettant d'assurer le caractère non imposable des revenus.

Le 3° vise à renforcer la visibilité du certificat que les plateformes doivent se faire délivrer chaque année, par un tiers indépendant, pour attester du respect de leurs obligations en matière d'information de leurs utilisateurs. **En prévoyant une mention de ce certificat sur la page d'accueil de la plateforme, le présent article introduirait une forme de « label de conformité fiscale »**, de nature à renforcer la confiance des utilisateurs dans les plateformes et à créer un cercle vertueux.

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

ARTICLE 23 quater (nouveau)
(Art. 1396 du code général des impôts)

Suppression, à compter de 2018, de la majoration obligatoire de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des terrains constructibles situés en zone tendue

Commentaire : le présent article vise à supprimer la majoration obligatoire de la valeur locative utilisée pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) due par les propriétaires de terrains constructibles situés en zone tendue.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2013¹ a prévu, à compter de 2015², une majoration obligatoire de la valeur locative utilisée pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) due par les propriétaires de terrains constructibles situés dans certaines zones tendues.

La majoration obligatoire est désormais³ fixée à 3 euros par mètre carré, avec une possibilité, pour l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de la moduler dans la limite de 1 à 5 euros par mètre carré.

Il existe également une majoration facultative pour les autres communes, applicable aux terrains constructibles situés dans les zones urbaines ou à urbaniser.

En 2014 et en 2015, le Sénat avait adopté, à l'initiative de sa commission des finances, un amendement remplaçant la majoration obligatoire par une majoration facultative, en considérant que « les élus locaux, responsables, doivent pouvoir déterminer librement les impositions qu'ils souhaitent voir appliquer sur le territoire de leur commune ».

¹ Article 82 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² L'article 84 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a décalé d'un an l'entrée en vigueur de cette disposition, au 1^{er} janvier 2015.

³ Article 62 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a supprimé cette majoration obligatoire pour les impositions établies au titre de 2018 (I).

Selon l'exposé de l'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, « *ce dispositif s'applique de façon partielle, car moins de 15 % des communes concernées ont transmis la liste des terrains constructibles, et il conduit, malgré les évolutions apportées en 2015, à des hausses de fiscalité disproportionnées, sinon excessives. Le Gouvernement considère par conséquent que cet outil n'est pas adapté pour favoriser la libération de foncier* ».

Le II donne la possibilité aux communes où s'appliquait la majoration obligatoire de mettre en place la majoration facultative en 2018 :

- le 1^o prévoit que ces communes peuvent délibérer jusqu'au 15 février 2018 (au lieu du 30 octobre 2017) pour instituer la majoration facultative en 2018 ;

- le 2^o prévoit que, pour l'année 2018, la liste des terrains constructibles auxquels s'applique la majoration facultative peut être transmise par le maire à l'administration fiscale jusqu'au 28 février 2018 – au lieu du 1^{er} octobre 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se félicite que le Gouvernement reprenne cette initiative répétée du Sénat, qui avait dénoncé l'inefficacité d'une telle mesure et la situation inconfortable dans laquelle elle plaçait les élus des communes où s'appliquait la majoration obligatoire.

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

ARTICLE 23 quinquies (nouveau)
(Art. 1398 A du code général des impôts)

Prorogation du dégrèvement temporaire de la cotisation de TFPNB en faveur des parcelles dans le périmètre d'une association foncière pastorale

Commentaire : le présent article vise à prolonger de trois ans le dégrèvement de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties assises sur les propriétés classées dans le périmètre d'une association foncière pastorale.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1398 A du code général des impôts accorde un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties aux propriétés agricoles et forestières incluses dans le périmètre d'une association foncière pastorale.

Ce dégrèvement est conditionné :

- dans le temps dans la mesure où accordé aux impositions de 1995 il doit s'éteindre en 2017 ;

- à la nature principalement agricole ou forestière des recettes de l'association pastorale attestée par un seuil de recettes alternatives inférieur à 30 % des recettes de l'association ou à 30 000 euros ; au-delà, le dégrèvement est repris ;

- à la fourniture d'une déclaration informant le service des impôts des parcelles concernées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, consiste à prolonger de trois ans le régime de dégrèvement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances relève que le pastoralisme a bénéficié depuis 1995 d'un dégrèvement qu'il ne paraît pas utile de remettre en cause.

Le Gouvernement a présenté ou soutenu des dispositifs de prorogation de dispositifs d'incitation fiscale dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 ayant pour objet de soutenir des modes d'exploitation agricole présentant les caractéristiques habituellement associées au développement durable : crédit d'impôt pour l'agriculture biologique, « DEFI-Forêt ».

C'est sans doute par inadvertance que le dispositif ici envisagé n'a pas été inclus dans ce train de prorogations. Au demeurant, le Gouvernement a donné un avis favorable à l'initiative des députés.

Il est à noter que l'avantage lié au dégrèvement fait partie des dépenses fiscales n'ayant pas fait l'objet d'une estimation et encore moins d'une évaluation.

Par ailleurs, compte tenu des votes acquis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 sur le rehaussement des limites au-delà desquelles les revenus d'une activité annexe à l'activité d'un exploitant agricole sont, malgré leur nature extra-agricole, considérés comme des revenus agricoles, il est proposé de modifier, par un amendement n° 94, la condition résolutoire figurant à l'article 1398 A pour la porter aux nouveaux seuils (50 % des recettes totales et 100 000 euros).

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

ARTICLE 23 sexies (nouveau)
(Art. 1595 bis du code général des impôts)

Fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux

Commentaire : le présent article permet aux communes ayant exactement 5 000 habitants de bénéficier du fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

L'article 1595 *bis* du code général des impôts prévoit un **fonds départemental de péréquation des droits de mutations à titre onéreux** (DMTO) – taxe additionnelle aux droits d'enregistrement et à la taxe de publicité foncière – **perçus dans les communes de moins de 5 000 habitants**. Le produit de ce fonds est réparti par le conseil départemental entre les communes concernées, en fonction notamment de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal.

À l'initiative du rapporteur général de l'Assemblée nationale et avec l'avis favorable du Gouvernement, nos collègues députés ont adopté le présent amendement qui prévoit que **les communes qui ont exactement 5 000 habitants sont comprises dans le dispositif précité**.

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

ARTICLE 23 septies (nouveau)
(Art. 1599 quater B du code général des impôts)

Élargissement du champ d'application de l'IFER à l'ensemble des réseaux de communications électroniques à compter de 2019

Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre aux réseaux câblés et de fibre optique l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur les réseaux de télécommunication.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES COMPOSANTES DE L'IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAUX

Créée en 2010 lors de la suppression de la taxe professionnelle, **l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) s'applique aux entreprises dont l'activité repose sur l'exploitation d'un réseau, et comprend neuf composantes :**

- l'imposition forfaitaire sur les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent et les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale (article 1519 D du code général des impôts - CGI - IFER éolienne et hydrolienne) ;

- l'imposition forfaitaire sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme (article 1519 E du CGI, IFER nucléaire et thermique) ;

- l'imposition forfaitaire sur les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique (article 1519 F du CGI, IFER photovoltaïque et hydraulique) ;

- l'imposition forfaitaire sur les transformateurs électriques (article 1519 G du CGI, IFER transformateurs) ;

- l'imposition forfaitaire sur les stations radioélectriques (article 1519 H du CGI, IFER radioélectrique) ;

- l'imposition forfaitaire sur les installations gazières et sur les canalisations de transport de gaz naturel, d'autres hydrocarbures et de produits chimiques (article 1519 HA du CGI, IFER réseaux de gaz) ;

- l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs (article 1599 *quater* A du CGI) (IFER ferroviaire) ;

- l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé pour le transport de voyageurs en Île-de-France (article 1599 *quater* A *bis* du CGI, IFER ferroviaire Île-de-France) ;

- l'imposition forfaitaire sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et certains équipements de commutation téléphonique (article 1599 *quater* B du CGI, IFER télécom).

B. L'IFER TÉLÉCOM

1. Depuis 2017, l'IFER télécom n'est appliqué qu'aux répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre

L'IFER sur les réseaux de télécommunication, prévue par l'article 1599 *quater* B du code général des impôts, s'appliquait jusqu'en 2017 à deux éléments des réseaux de téléphonie fixe :

- les **répartiteurs principaux de la « boucle locale cuivre »**. La boucle locale désigne la partie de la ligne téléphonique (paires de fils de cuivre) allant du répartiteur de l'opérateur jusqu'à la prise de l'abonné. Elle est ainsi définie par le 3^o *ter* de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques comme « *l'installation qui relie le point de terminaison du réseau dans les locaux de l'abonné au répartiteur principal ou à toute autre installation équivalente d'un réseau de communications électroniques fixe ouvert au public* ». Si l'IFER est **due par le propriétaire du réseau**, elle est en pratique payée par l'ensemble des opérateurs qui utilise le réseau en question. Ainsi, France Télécom, qui est le propriétaire exclusif de la boucle locale, refacture aux opérateurs alternatifs le prix de l'IFER au prorata de leur utilisation du réseau.

- aux **unités de raccordement (URA) et cartes d'abonnés** du réseau téléphonique commuté. Ce second élément de l'assiette a été introduit par l'article 112 de la loi de finances pour 2011, afin de limiter le coût de production des lignes et des répartiteurs principaux pour France Télécom, et ainsi réduire les refacturations sur les opérateurs alternatifs auxquels France Télécom cède l'usage de son réseau.

En raison de la diminution des unités de raccordement et cartes d'abonnés, dans un contexte général de développement des offres haut débit et très haut débit intégrant la téléphonie fixe, **l'article 71 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013¹ a prévu une diminution progressive du tarif applicable aux URA et cartes d'abonnés et,**

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

à compter de 2017, la suppression de cet élément de l'assiette, afin d'éviter que l'IFER n'entraîne une hausse du coût des abonnements téléphoniques fixes classiques.

Depuis 2017, les unités de raccordement d'abonnés et les cartes d'abonnés du réseau téléphonique commuté ne sont donc plus imposées à l'IFER prévue à l'article 1599 *quater* B du CGI.

Le tarif de l'imposition est fixé à 12,73 euros par ligne en service d'un répartiteur principal.

2. Une « clause de sauvegarde » qui garantit un rendement minimal de 400 millions d'euros aux régions

L'IFER télécom est perçue au profit des régions, pour un produit minimal de 400 millions d'euros.

Compte tenu de la modification de l'assiette alors engagée, consistant à imposer les cartes d'abonnés, dont le nombre avait pourtant tendance à diminuer de façon sensible et rapide, il était apparu nécessaire de garantir aux collectivités territoriales un rendement stable au titre de cette IFER. C'est pourquoi, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, un mécanisme de sauvegarde avait été introduit. Il prévoit que, **si le montant perçu est inférieur à 400 millions d'euros, les tarifs sont majorés d'un coefficient permettant de rétablir ce rendement.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Éric Bothorel et Anthony Cellier, membres du groupe La République en Marche et après un avis favorable du Gouvernement, qui l'a sous-amendé, et de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **élargir l'assiette de l'IFER télécom à l'ensemble des réseaux de communications électroniques**. Le sous-amendement du Gouvernement a ajusté le tarif prévu compte tenu de l'extension de l'assiette et a ménagé une entrée en vigueur plus progressive.

Le présent article entend tenir compte des évolutions technologiques en matière de réseaux de télécommunication, et en particulier du recul progressif du nombre de lignes cuivre en service en raison du déploiement de nouveaux modes de raccordement – fibre optique, câble coaxial.

A. L'EXTENSION DE L'ASSIETTE DE L'IFER TÉLÉCOM À LA FIBRE OPTIQUE

À cette fin, le présent article complète l'article 1599 *quater* B du code général des impôts en **ajoutant deux nouvelles applications à l'IFER télécom** :

- d'une part, pour **les points de mutualisation des réseaux de communications électroniques en fibre optique** ;

- d'autre part, **aux nœuds de raccordement optique** des réseaux de communications électroniques en fibre optique avec terminaison en câble coaxial.

B. UN TARIF AJUSTÉ ET UNE MISE EN ŒUVRE ÉCHELONNÉE

À l'initiative du Gouvernement, qui a sous-amendé l'amendement initial, **deux éléments ont été précisés** :

- **le tarif d'imposition a été modulé à la baisse**, de 12,73 euros par ligne en service d'un répartiteur principal à 11,61 euros ;

- **une période transitoire plus longue a été prévue**, afin qu'une ligne raccordée par un équipement entrant dans le champ de l'IFER télécom ne soit pas prise en compte dans son calcul pendant les cinq années suivant celle de la première installation et que l'extension de l'assiette ne s'applique qu'aux impositions dues au titre de 2019.

Selon le Gouvernement, ces dispositions visent à concilier l'extension de l'assiette de l'IFER télécom et les objectifs de déploiement du très haut débit.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inspire d'un amendement proposé par votre rapporteur général en 2015, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

Afin de prendre en compte les évolutions technologiques en matière de réseaux des télécommunications, la commission des finances du Sénat avait adopté une extension de son assiette aux nouveaux réseaux très haut débit, qui remplacent progressivement le réseau cuivre classique.

Le précédent Gouvernement s'était toutefois opposé à l'initiative de la commission des finances du Sénat en 2015, conduisant finalement à un retrait de l'amendement.

Le contexte demeure identique. Quoique portant sur une assiette obsolète par rapport à la réalité du marché du réseau des télécommunications, l'IFER pèse d'un poids constant sur un réseau en perte de vitesse du fait de la clause de sauvegarde budgétaire.

C'est pourquoi le dispositif proposé est analogue. Il s'agit de procéder à une **actualisation de l'IFER télécom**, pour tenir compte de deux évolutions majeures intervenues depuis la création de l'IFER et conduisant à une remise en cause de son assiette :

- d'une part, la différence entre les réseaux desservant la téléphonie fixe, ceux desservant la télévision et ceux desservant l'Internet s'est largement estompée. Les réseaux cuivre, câble ou fibre optique desservent aujourd'hui tous ces trois usages.

- d'autre part, la montée en puissance des réseaux très haut débit, en particulier la fibre optique, qui complète et, dans certains cas, remplace le réseau cuivre classique.

A l'instar du mécanisme proposé en 2015, **une période de transition est prévue afin d'éviter que l'élargissement de l'assiette ne nuise aux investissements en matière de fibre optique.**

Ainsi, les lignes raccordées par un équipement entrant dans le champ de l'IFER télécom ne seront pas prises en compte dans son calcul pendant les cinq années suivant celle de la première installation et l'extension de l'assiette ne s'appliquera qu'aux impositions dues au titre de 2019. Ces dispositions s'articulent en particulier avec le plan « France très haut débit », qui vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022.

Par ailleurs, l'extension de l'assiette a conduit le Gouvernement à prévoir une réduction du tarif de l'IFER télécom, ce qui se traduira par une **réduction de la fiscalité appliquée aux réseaux déjà assujettis.**

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

ARTICLE 23 octies (nouveau)
(Art. 1638-0 bis et 1638 quater du code général des impôts)

Application du mécanisme de « débasage » du taux de taxe d’habitation de l’ancienne part départementale aux communes nouvelles

Commentaire : le présent article vise à étendre le mécanisme de « débasage » du taux de taxe d’habitation actuellement applicable en cas de fusion d’établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou de rattachement de commune à un EPCI aux communes nouvelles.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE MÉCANISME DE « DÉBASAGE » DU TAUX DE TAXE D’HABITATION EN CAS DE RATTACHEMENT D’UNE COMMUNE OU D’UNE FUSION D’EPCI PERMET D’ÉVITER UNE DOUBLE IMPOSITION AU TITRE DE L’ANCIENNE PART DÉPARTEMENTALE

La réforme de la taxe professionnelle¹ a conduit à des transferts ou réaffectations d’impôts entre collectivités territoriales afin d’assurer l’équilibre de leurs recettes. À cette occasion, **la part départementale de la taxe d’habitation (TH) a été transférée au bloc communal à compter du 1^{er} janvier 2011.**

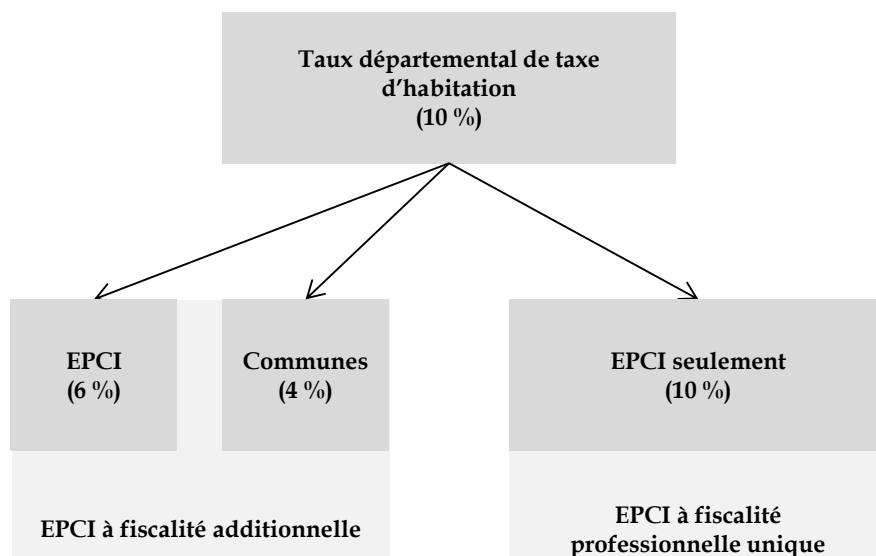
Ce transfert a pu s’effectuer selon deux modalités différentes s’agissant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Dans le cas d’EPCI à fiscalité additionnelle, le taux départemental a été partagé entre l’EPCI et ses communes.

En revanche, dans le cas d’EPCI à fiscalité professionnelle unique, conformément aux dispositions de l’article 1609 *nonies* C du code général des impôts, le taux départemental a été intégralement transféré à l’EPCI.

¹ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Exemples de transfert du taux départemental de taxe d'habitation



Source : commission des finances du Sénat

En cas de rattachement à un EPCI à fiscalité professionnelle unique qui faisait application en 2011 de l'article 1609 *nonies* C précité d'une commune qui n'était pas membre en 2011 d'un tel établissement, un mécanisme dit de « débasage » des taux de TH a été prévu afin d'éviter une double taxation des contribuables au titre de l'ancienne part départementale de TH.

Cette disposition est également applicable aux communes rejoignant un EPCI issu de la fusion de plusieurs EPCI dont au moins un était à fiscalité professionnelle unique en 2011 (VII de l'article 1638 *quater* du code général des impôts).

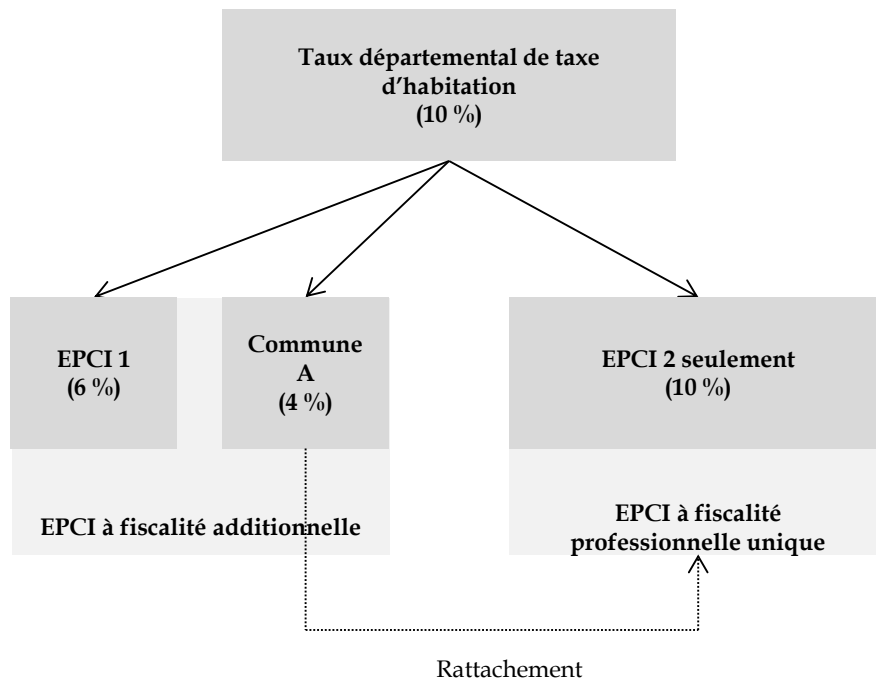
Le taux communal de l'année N est alors calculé selon la formule suivante :

$$\text{Taux communal N} = \text{taux communal N-1} - (\text{taux de référence de la taxe d'habitation calculé conformément à l'article 1640 C du code général des impôts} - \text{taux communal applicable en 2010})$$

Dans l'exemple ci-dessous, sans ce mécanisme, le rattachement de la commune A, qui faisait partie de l'EPCI 1 à fiscalité additionnelle, à l'EPCI 2 à fiscalité professionnelle unique, se traduirait par une taxation au titre de l'ancienne part départementale de la TH s'élevant à 14 %, contre 10 % avant le rattachement.

Le mécanisme de « débasage » permet de neutraliser la fraction communale du taux départemental de TH. Les contribuables de la commune A continuent d'acquitter un taux de 10 % au titre de l'ancienne part départementale.

Exemple de rattachement d'une commune appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle à un EPCI à fiscalité professionnelle unique



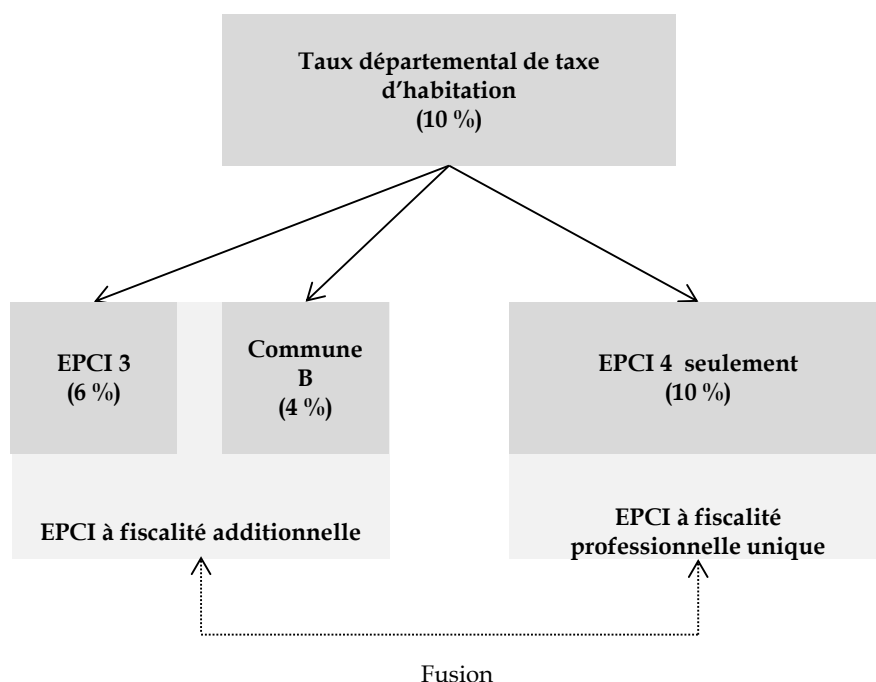
Source : commission des finances du Sénat

Un mécanisme similaire a été prévu :

- pour les communes membres en 2011 d'un EPCI à fiscalité additionnelle ou d'un EPCI sans fiscalité propre qui fusionne avec un EPCI qui faisait application en 2011 de l'article 1609 *nonies* C précité ;

- ainsi que pour les communes qui n'étaient pas membres en 2011 d'un EPCI faisant application de l'article 1609 *nonies* C précité et qui, à la suite d'une fusion, deviennent membres d'un EPCI issu d'une ou de plusieurs fusions d'EPCI, dont l'un au moins faisait application en 2011 du même article 1609 *nonies* C (IV de l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts).

Exemple de fusion d'un EPCI à fiscalité additionnelle et d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique



Source : commission des finances du Sénat

B. UN MÉCANISME QUI N'A CEPENDANT PAS ÉTÉ TRANSPOSÉ DANS LE CAS DES COMMUNES NOUVELLES

Dans un courrier au directeur de l'association des maires de France (AMF) adressé le 20 juin 2017, le directeur général des finances publiques indique que « *par tolérance interprétative, il peut être admis d'appliquer les dispositions prévues par les articles 1638 quater et 1638-0 bis du code général des impôts, afin de régler les difficultés que rencontrent actuellement certaines communes nouvelles* » ajoutant que les services de fiscalité directe locale « *ont reçu des instructions en ce sens* ».

Or, dans la pratique, de nombreuses communes nouvelles se sont trouvées dans l'impossibilité d'avoir recours au mécanisme de « débasage » des taux de taxe d'habitation, du fait d'une interprétation stricte des articles 1638-0 bis et 1638 quater précités par certains services départementaux des finances publiques.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue députée Christine Pirès-Beaune (groupe Nouvelle Gauche) adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Le 1° du présent article vise à modifier le IV de l'article 1638-0 *bis* précité afin d'étendre le mécanisme de « débasage » de taux de taxe d'habitation aux communes nouvelles, dont les anciennes communes n'étaient pas membres, en 2011, d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique et qui à la suite d'une fusion « *deviennent membres d'un établissement issu d'une ou de plusieurs fusions d'établissements publics de coopération intercommunale dont l'un au moins faisait application en 2011 du même article 1609 nonies C* ».

Le 2° du présent article vise à modifier l'article 1638 *quater* précité afin d'étendre ce mécanisme aux communes nouvelles, dont les anciennes communes n'étaient pas membres en 2011 d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique faisant l'objet d'un rattachement à un EPCI issu d'une ou plusieurs fusions d'EPCI, dont l'un au moins faisait application en 2011 de l'article 1609 *nonies C*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'impossibilité d'avoir recours au mécanisme de « débasage » de taux de taxe d'habitation prévus aux articles 1638-0 *bis* et 1638 *quater* précités s'agissant des communes nouvelles n'était pas justifiée dans la mesure où ce dispositif aurait été appliqué si les anciennes communes n'avaient pas fusionné.

Le maintien du droit existant se traduirait en outre par une augmentation du montant de taxe d'habitation due par les contribuables.

Dans la mesure où les seules instructions de la direction générale des finances publiques se sont révélées insuffisantes pour garantir une pratique homogène sur l'ensemble du territoire, **le dispositif prévu par le présent article apportera une clarification bienvenue.**

Aussi, votre rapporteur général vous propose-t-il d'adopter le présent article sans modification.

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

ARTICLE 23 nonies (nouveau)

(Art. 5 et 6 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992)

Modalités de calcul des compensations reversées aux collectivités mahoraises pour la TFPB et la CFE

Commentaire : le présent article prévoit que les taux de références pour le calcul des compensations d'allègements fiscaux concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises à Mayotte sont ceux de 2014.

I. LE DROIT EXISTANT

En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte, l'article 1466 F du code général des impôts prévoit que les établissements exploités par des entreprises – répondant aux conditions des zones franches d'activité – bénéficient d'un abattement de 70 % sur leur base de cotisation foncière des entreprises (CFE).

De même, l'article 1388 *quinquies* du même code prévoit pour ces mêmes établissements un abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 40 %, éventuellement majoré dans certaines conditions.

Enfin, les articles 1390 et 1391 du même code exonèrent de taxe foncière sur les propriétés bâties les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et les redevables âgés de plus de soixante-quinze ans, sous certaines conditions.

Ces allègements fiscaux sont compensés aux collectivités territoriales sur la base des taux de 2009, pour les deux premiers, et de 1991, pour le troisième.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Mansour Kamardine (Mayotte, LR), Ramlati Ali (Mayotte, LREM) et Olivier Serva (Guadeloupe, LREM), avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article.

Dans la mesure où le régime de fiscalité locale de droit commun ne s'est appliqué à Mayotte qu'à compter de 2014, les compensations précitées ne pouvaient être calculées pour ce territoire et étaient donc nulles.

Aussi, le présent article propose de les calculer sur la base du taux de 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article permet de réellement compenser les allègements de fiscalité applicables à Mayotte.

Votre commission des finances y est donc favorable.

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

ARTICLE 23 *decies* (nouveau)

Dates de délibération pour l'instauration de la taxe relative à la « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI)

Commentaire : le présent article valide les délibérations prises fin 2017 par les EPCI compétents à partir du 1^{er} janvier 2018 en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et donne aux autres EPCI la possibilité de délibérer jusqu'au 15 février 2018.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)¹ a confié aux communes, avec transfert aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la compétence de « *gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations*² », à compter du 1^{er} janvier 2018³.

Pour l'exercice de cette compétence, les communes et leurs groupements peuvent « *instituer et percevoir une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations* »⁴. Il est précisé que « *les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui se substituent à leurs communes membres pour l'exercice de la compétence [GEMAPI] peuvent, par une délibération (...), instituer et percevoir cette taxe en lieu et place de leurs communes membres* ». En application de l'article 1639 A bis du code général des impôts, cette délibération doit être prise avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par conséquent, pour instituer la taxe prévue, de nombreux EPCI devenant compétents en matière de GEMAPI au 1^{er} janvier 2018 ont pris une délibération avant le 1^{er} octobre 2017.

¹ Article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Article L. 211-7 du code de l'environnement.

³ Article 76 de la loi n° 2013-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴ Article 1530 bis du code général des impôts.

Toutefois, ces délibérations sont susceptibles d'être annulées pour vice de compétence, la délibération étant prise par un EPCI qui ne dispose pas encore de la compétence GEMAPI.

C'est pourquoi, à l'initiative de Joël Giraud et plusieurs de nos collègues députés, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel qui rend applicables, à compter des impositions dues au titre de 2018, les délibérations prises avant le 1^{er} octobre 2017 par les EPCI à fiscalité propre qui exercent la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations à compter du 1^{er} janvier 2018 (I).

En outre, le présent article prévoit que les EPCI qui exercent cette compétence à partir du 1^{er} janvier 2018 mais n'ont pas délibéré pour instituer la taxe en 2017 ont jusqu'au 15 février 2018 pour prendre les délibérations relatives à son institution à compter des impositions dues au titre de 2018 (II).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette clarification est la bienvenue pour permettre aux EPCI concernés de pouvoir exercer cette nouvelle compétence dans de bonnes conditions.

Il convient de souligner que le problème sera limité à l'année 2018, année de la prise de la compétence par les collectivités territoriales et EPCI concernées et dans la mesure où des dispositions spécifiques en matière de délibération sont prévues à la fois s'agissant de la création de communes nouvelles¹, et de fusion d'EPCI².

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

¹ Cf. le II bis de l'article 1530 bis du code général des impôts : « Lorsqu'un arrêté de création de commune nouvelle a été pris avant le 1^{er} octobre d'une année, la commune peut prendre les délibérations prévues aux I et II jusqu'au 15 janvier de l'année suivante ».

² Cf. le III ter de l'article 1530 bis du code général des impôts : « Les établissements publics de coopération intercommunale issus d'une fusion opérée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales peuvent prendre les délibérations prévues aux I et II du présent article jusqu'au 15 janvier de l'année qui suit celle de la fusion ».

*ARTICLE 23 undecies (nouveau)***Rapport sur les transferts financiers vers les collectivités territoriales du département de Mayotte**

Commentaire : le présent article prévoit un rapport sur la situation financière de Mayotte.

Le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les transferts financiers de l'État dont bénéficie le département de Mayotte et ses collectivités territoriales, ainsi que sur les « ressources mobilisables ». En particulier, il évalue les compensations financières au regard des compétences transférées et des dépenses des collectivités territoriales et les moyens financiers qui pourraient être transférés à Mayotte dans le cadre de « l'identité législative », à savoir l'application des mêmes lois et règlements qu'en métropole.

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

ARTICLE 23 duodecies (nouveau)

Rapport sur l'extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises aux activités accessoires des exploitants agricoles

Commentaire : le présent article prévoit la remise d'un rapport sur l'extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) dont bénéficient les exploitants agricoles à leurs activités accessoires.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 1450 du code général des impôts, les exploitants agricoles « *y compris les propriétaires ou fermiers de marais salants* » bénéficient d'une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Selon le bulletin officiel des finances publiques¹, sont notamment concernés par cette exonération :

- les agriculteurs qui se livrent à la mise en valeur de tous terrains propres à la culture (terres, prés, vignes, vergers, jardins maraîchers, etc.) ;
- les sylviculteurs ;
- les exploitants de champignonnières ;
- les vendeurs d'herbe sur pied ;
- les obtenteurs de nouvelles variétés végétales (fleurs, céréales, plantes maraîchères, etc.) ;
- les exploitants de marais salants ;
- les éleveurs d'animaux de toutes espèces, quelle que soit l'importance en valeur de la nourriture achetée dans le commerce pour leurs animaux (laitiers nourrisseurs, emboucheurs et herbagers ; aviculteurs, les éleveurs de porcs et de veaux quelle que soit l'importance de leur cheptel).

En revanche, cette exonération ne s'étend pas aux activités accessoires, c'est-à-dire celles qui présentent un caractère industriel ou commercial. En particulier, sont soumises à la CFE :

- la vente ou transformation de produits ne provenant pas de l'exploitation ;

¹ BOI-IF-CFE-10-30-10-20-20120912.

- la transformation de produits ou sous-produits provenant de l'exploitation, lorsque les produits obtenus ne sont destinés ni à l'alimentation de l'homme ou des animaux, ni à être utilisés à titre de « matières premières » dans l'agriculture ou l'industrie ;

- les activités n'ayant aucun lien direct avec l'exploitation agricole (activités commerciales d'un centre équestre, fourniture de logement et de nourriture à des hôtes payants, activités de tourisme à la ferme, etc.).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue Joël Giraud, rapporteur général, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement, avant le 1^{er} juillet 2018, d'un rapport sur « *les conditions dans lesquelles l'exonération de cotisation foncière des entreprises dont bénéficient les exploitants agricoles [...] peut être étendue aux activités accessoires de transformation de produits provenant de leur exploitation et sur les conséquences financières qu'aurait cette extension* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que la situation actuelle, qui se traduit par l'exonération de CFE au titre de certaines activités exercées par les exploitants agricoles seulement, n'est pas satisfaisante.

Or cette problématique doit être rapprochée de celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur les locaux affectés à un usage agricole.

En effet, l'article 1382 du code général des impôts exonère « *les bâtiments qui servent aux exploitations rurales tels que granges, écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs et autres, destinés, soit à loger les bestiaux des fermes et métairies ainsi que le gardien de ces bestiaux, soit à serrer les récoltes* ». Cette exonération est maintenue « *lorsque ces bâtiments ne servent plus à une exploitation rurale et ne sont pas affectés à un autre usage* ».

Sont également exonérés de TFPB, « *les bâtiments affectés à un usage agricole par les sociétés coopératives agricoles, par les associations syndicales ayant un objet exclusivement agricole, leurs unions, les associations foncières, les sociétés d'intérêt collectif agricole, les syndicats professionnels agricoles, les sociétés d'élevage, les associations agricoles reconnues par la loi et dépendant du ministère de l'agriculture ayant pour objet de favoriser la production agricole, leurs unions et fédérations ainsi que les unions de sociétés coopératives agricoles ou unions de coopératives agricoles et de coopératives de consommation constituées et*

fonctionnant conformément aux dispositions légales qui les régissent et par les groupements d'intérêt économique constitués entre exploitations agricoles ».

Pour que l'exonération de TFPB puisse être accordée, il faut que l'affectation à un usage agricole soit exclusive. En principe, comme le soulignait le ministère de l'économie dans une réponse à notre ancien collègue député Hervé de Charette¹, *« lorsque de tels locaux font partie d'un ensemble, ils ne sont imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties qu'à concurrence de la surface spécialement aménagée pour l'activité extra-agricole. La diversification des activités d'un exploitant agricole ne peut donc conduire à une remise en cause de l'exonération précitée que si elle s'accompagne d'un changement d'affectation des locaux »*. Néanmoins, ainsi que l'a indiqué en séance² Delphine Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, cette solution n'est applicable *« que lorsqu'on peut individualiser physiquement, dans un bâtiment ou au sein d'une exploitation, l'utilisation d'une partie des locaux pour une activité annexe ; dans ce cas, on fait le rapport des surfaces. Lorsque cette distinction n'est pas possible, c'est-à-dire lorsque c'est le même bâtiment, la même partie de bâtiment ou le même équipement qui est utilisé pour une activité annexe, le bénéfice de l'exonération est perdu »*.

Cette situation apparaît insatisfaisante dans la mesure où ces activités, bien qu'accessoires, font partie intégrante des activités de l'exploitation.

C'est pourquoi, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, **le Sénat a adopté deux amendements identiques de nos collègues Françoise Férat (II-133) et Nathalie Delattre (II-347) visant à maintenir l'exonération de TFPB pour les bâtiments utilisés à titre accessoire pour des activités non-agricoles, sauf lorsque ces bâtiments ou fractions de bâtiments sont spécialement aménagés pour l'exercice d'une activité extra-agricole.**

Une autre solution aurait pu être envisagée, prenant la forme d'**une réduction de la base d'imposition au prorata de la durée d'utilisation de ces locaux au titre de ces activités**, sur le modèle du dispositif prévu à l'article 1388 *quater* du code général des impôts en matière de locaux d'habitation affectés exclusivement à l'hébergement de salariés agricoles saisonniers.

Dans l'hypothèse où le dispositif adopté par le Sénat ne serait finalement pas retenu par l'Assemblée nationale, votre rapporteur général estime que des réflexions devraient néanmoins être menées sur ce sujet.

¹ Question n° 76120. Réponse publiée au journal officiel le 10 janvier 2016.

² Séance du 11 décembre 2017.

Aussi, il vous propose d'adopter un amendement n° 95 visant à compléter le présent article afin d'étendre le contenu de ce rapport à la question de la TFPB due par les exploitants agricoles au titre des locaux affectés à ces activités accessoires, notamment saisonnières.

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

ARTICLE 24

(Art. 440 bis du code des douanes et III de l'art. 1727 du code général des impôts)

Réduction du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire

Commentaire : le présent article prévoit de diviser par deux le taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire s'appliquant aux créances de nature fiscale, qui passerait de 0,4 % à 0,2 % par mois (soit de 4,8 % à 2,4 % par an).

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes du I de l'article 1727 du code général des impôts (CGI), toute créance de nature fiscale dont l'établissement ou le recouvrement incombe aux administrations fiscales, et qui n'a pas été acquittée dans le délai légal, donne lieu au versement d'un intérêt de retard. Le taux de l'intérêt de retard est de **0,40 % par mois depuis 2006** (il s'élevait jusqu'alors à 0,75 %).

Ce taux d'intérêt est également applicable aux impositions qui doivent être remboursées aux contribuables à la suite d'une décision de dégrèvement de l'administration ou d'une décision du juge favorable au contribuable (article L. 208 du livre des procédures fiscales) : il s'agit alors de l'intérêt dit « moratoire ».

L'intérêt de retard prévu par l'article 1727 du CGI ne constitue pas une sanction : les sanctions prévues au CGI peuvent s'ajouter au paiement de l'intérêt de retard, mais ne se confondent pas avec lui.

L'objet de l'intérêt de retard n'est pas, en effet, de sanctionner les infractions en tenant compte de leur gravité mais de **compenser le préjudice financier subi par le Trésor du fait d'un retard ou d'une insuffisance dans le paiement de l'impôt.**

Lors des travaux préparatoires de la loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières, la seule justification évoquée reposait sur la concrétisation de « *l'idée du prix du temps* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **réduire de moitié le taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire** s'appliquant aux créances de nature fiscale, qui **passerait de 0,4 % à 0,2 % par mois** (soit de 4,8 % à 2,4 % par an).

Le I modifie l'article 440 *bis* du code des douanes et le II l'article 1727 du code général des impôts.

Le III prévoit que **le taux réduit s'applique aux intérêts courant à compter du 1^{er} janvier 2018** - quelle que soit la date de la décision sur le fondement de laquelle ils sont dus.

Selon le Gouvernement, **l'impact budgétaire de cette réforme ne peut être évalué.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté l'amendement n° 606 du Gouvernement, sur avis favorable de la commission des finances, qui vise à restreindre la durée d'application du taux prévu par le présent article : celui-ci ne serait applicable qu'aux intérêts courant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020.

D'après les propos tenus par le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, en séance, cette modification vise à ce que le Gouvernement soit « *obligé, dans trois ans, d'avoir à nouveau ce débat avec la représentation nationale* » et devrait donc permettre « *d'effectuer une révision périodique du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire* ».

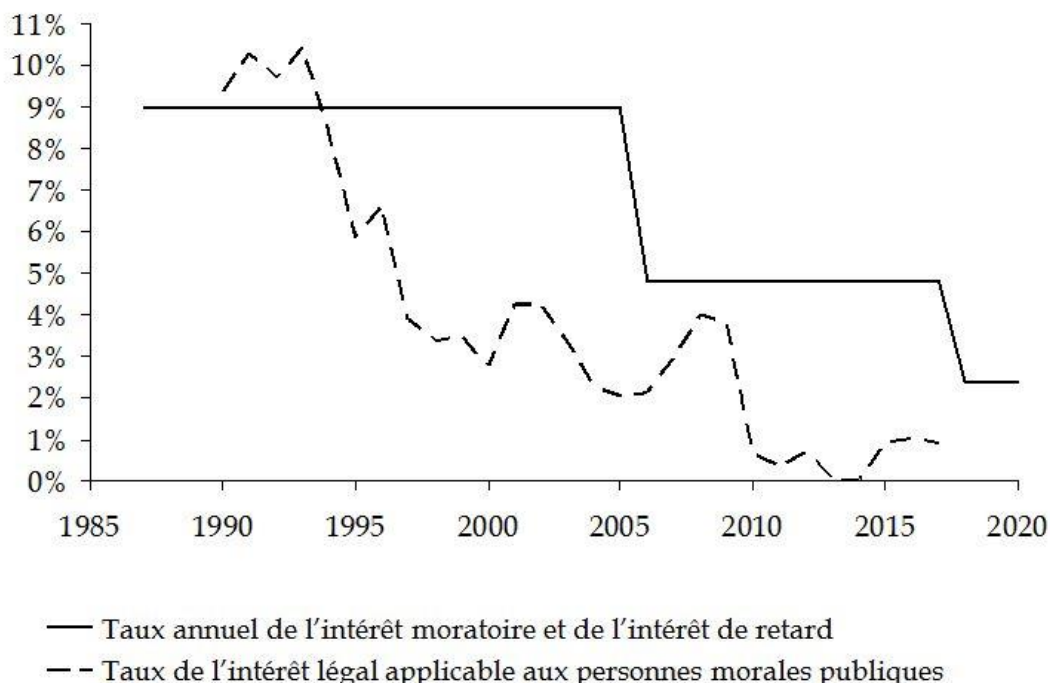
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Deux principaux motifs justifient la modification du taux de l'intérêt moratoire et de l'intérêt de retard : l'évolution des taux d'intérêt sur les marchés financiers d'une part et le poids budgétaire que représentent les intérêts moratoires versés par l'État.

Concernant l'évolution du marché financier, la comparaison du taux d'intérêt légal applicable aux créanciers professionnels et aux personnes morales publiques, qui s'élève actuellement à 0,9 %, avec le taux de l'intérêt de retard - de 4,8 % par an, soit cinq fois plus - laisse subsister peu de doutes quant à la pertinence d'un ajustement à la baisse du taux.

Évolution depuis 1987 du taux d'intérêt légal et du taux de l'intérêt moratoire

(en %)



Source : commission des finances du Sénat

Du point de vue budgétaire, le constat est également sans appel : comme le souligne le Gouvernement dans l'évaluation préalable du présent article, « les intérêts moratoires versés aux contribuables ont fortement et régulièrement augmenté ces dernières années » et atteignaient près de 340 millions d'euros en 2016. Cette hausse résulte à la fois du développement des contentieux de série et des délais importants des procédures, tant au plan national qu'à l'échelle de l'Union européenne.

L'incidence budgétaire du taux de l'intérêt moratoire est rendue particulièrement significative, pour les années à venir, par la décision du Conseil constitutionnel relative à la taxe de 3 % sur les dividendes¹. En effet, la censure intégrale du dispositif « fait peser un risque de décaissement d'intérêts moratoires évalué à près de 900 millions d'euros ». La modification du taux pourrait donc permettre de contenir le coût du contentieux pour les finances publiques.

Par ailleurs, le principe d'une révision plus régulière du taux, qui résulte de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, paraît également pertinent.

¹ Décision QPC 2017-660 du 6 octobre 2017.

Votre rapporteur général propose donc d'adopter le présent article sans modification.

Cependant, il convient de noter que **la seule façon réellement durable de maîtriser le coût des contentieux fiscaux est d'en limiter le nombre et l'ampleur**, en particulier en cessant de présenter au vote du Parlement des mesures préparées à la va-vite.

En outre, **il est pour le moins surprenant que le Gouvernement se refuse à chiffrer l'impact de la réforme**. D'après les éléments transmis à votre rapporteur général, *« concernant le montant des intérêts de retard (IR) encaissé par l'État, cette donnée ne peut pas être restituée car le système d'information financière de l'État ne distingue pas le montant des paiements des sanctions et des intérêts de retard »* et, *« s'agissant du montant total des intérêts moratoires (IM) acquittés par l'État sur le fondement de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales, le système d'information de la DGFIP ne permet pas de distinguer ceux dus au titre des différents contentieux européens (OPCVM, Steria, De Ruyter, Précompte et 3 %) et ceux dus au titre des contentieux "classiques" »*.

Le Gouvernement indique seulement qu'à titre indicatif, **environ 800 millions d'euros d'intérêts de retard** sont notifiés annuellement dans le cadre des contrôles fiscaux contre une estimation des intérêts moratoires que l'État pourrait verser au titre des différents contentieux européens de 3,857 milliards d'euros¹.

Au total, **l'État serait donc largement gagnant grâce à la diminution du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire** et il paraît difficile de croire que les services du Gouvernement n'ont élaboré aucun chiffrage de l'incidence budgétaire de la mesure.

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

¹ À partir des litiges enregistrés au 7 novembre 2017 dans le système d'information de la direction générale des finances publiques (DGFIP), montant contesté dans les réclamations déposées, dans le cas où l'administration devrait restituer l'ensemble des sommes contestées.

ARTICLE 25

(Art. 1649 AC, 1729 C bis [nouveau], et 1740 ter [nouveau] du code général des impôts, art. L. 102 AG [nouveau] du livre des procédures fiscales, et art. L. 564-1 [nouveau], L. 612-1 et L. 621-1 du code monétaire et financier)

Contrôle des informations sur les comptes financiers soumises à un échange automatique entre administrations fiscales

Commentaire : le présent article vise à compléter les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations fiscales, en précisant les obligations respectives des institutions financières et des titulaires des comptes financiers, les procédures et les sanctions applicables, et les autorités chargées du contrôle du respect des diligences qui incombent aux institutions financières.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE, NOUVEAU STANDARD MONDIAL DE LA COOPÉRATION FISCALE

L'échange automatique d'informations fiscales, qui représente un progrès majeur dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales, est prévu :

- **au niveau international, par l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers**, signé le 29 octobre 2019 à Berlin sous l'égide de l'OCDE¹, qui prévoit la mise en œuvre de la « **norme commune de déclaration** » en vue de l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale ;

- **au niveau européen, par l'article 8 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011** relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, qui reprend la norme commune de déclaration de l'OCDE ;

- **entre la France et les États-Unis, par dérogation, par l'accord du 14 novembre 2013 pour l'application de la loi « FATCA »** (« *Foreign Account Tax Compliance Act* »), ou « *loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers* », adoptée par les États-Unis

¹ Organisation de coopération et de développement économiques.

le 18 mars 2010, dont les modalités sont proches mais qui ne prévoit pas, à ce jour, de réciprocité complète des échanges.

Quelque 106 États et territoires se sont à ce jour engagés à mettre en œuvre l'échange automatique d'informations en 2017 ou 2018, les premiers échanges devant intervenir en septembre de ces années. La France, qui appartient au premier groupe comme l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, procède donc d'ores et déjà à ces échanges.

Les juridictions qui se sont engagées à appliquer la norme commune de déclaration de l'OCDE en matière d'échange automatique d'informations

Premiers échanges en 2017 (49)

Afrique du Sud, Allemagne, Anguilla, Argentine, Belgique, Bermudes, Bulgarie, Chypre, Colombie, Corée, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Guernesey, Hongrie, Îles Caïmans, Île de Man, Îles Féroé, Îles Turques-et-Caïques, Îles Vierges britanniques, Inde, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Montserrat, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Seychelles, Slovénie, Suède

Premiers échanges en 2018 (53)

Andorre, Antigua-et-Barbuda, Arabie saoudite, Aruba, Australie, Autriche, Azerbaïdjan Bahreïn, Barbade, Belize, Brésil, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Chine, Îles Cook, Costa Rica, Curaçao, Dominique, Émirats Arabes Unis, Ghana, Grenade, Groenland, Hong Kong (Chine), Îles Marshall, Île Maurice, Indonésie, Israël, Japon, Koweït, Les Bahamas, Liban, Macao (Chine), Malaisie, Monaco, Nauru, Niue, Nouvelle Zélande, Pakistan, Panama, Qatar, Russie, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Martin, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Samoa, Singapour, Suisse, Trinité-et-Tobago, Turquie, Uruguay, Vanuatu

Premiers échanges en 2019-2020 (3)

Albanie (2020), Maldives (2020), Nigéria (2019)

Pas d'engagement à ce jour (41)

Ancienne République yougoslave de Macédoine, Arménie, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Équateur, Gabon, Géorgie, Guatemala, Guyane, Haïti, Jamaïque, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Moldavie, Niger, Ouganda, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pérou, Philippines, République dominicaine, Rwanda, Salvador, Sénégal, Tanzanie, Tchad, Thaïlande, Togo, Tunisie, Ukraine.

Source : OCDE, décembre 2017

La norme commune de déclaration de l'OCDE est un texte ambitieux, qui couvre un champ très large dans trois dimensions :

- **les informations communiquées** comprennent l'identité et le numéro d'identification fiscale (NIF) du contribuable, sa résidence fiscale, le numéro du compte, le solde et les revenus financiers qu'il produit (intérêts, dividendes etc.) ;

- **les comptes déclarables comprennent les comptes des personnes physiques et des entités**, ce qui inclut les *trusts* et autres structures pouvant correspondre à des sociétés-écrans. La norme requiert de regarder à travers les entités passives afin de déterminer et de déclarer les personnes physiques qui en détiennent le contrôle réel ;

- **les institutions financières soumises à l'obligation déclarative** comprennent non seulement les banques, mais aussi la plupart des sociétés d'assurance, les organismes de placement collectif et d'autres établissements financiers.

Aux termes de la norme OCDE, ces institutions financières doivent mettre en œuvre **une série de « diligences raisonnables » afin d'identifier les comptes déclarables**. Celles-ci diffèrent en fonction de leur titulaire, de leur date d'ouverture et de leur valeur. Les comptes préexistants de personnes physiques inférieurs à un million de dollars se voient appliquer des procédures allégées, et un seuil *de minimis* de 250 000 dollars est prévu pour les comptes d'entités préexistants. Pour tous les nouveaux comptes, une auto-certification de résidence fiscale est demandée au titulaire.

Les établissements financiers devront commencer à collecter les données au 1^{er} janvier 2016, et les premiers échanges d'informations entre États auront lieu d'ici au 30 septembre 2017. L'accord contient d'exigeantes stipulations en matière de confidentialité et de protection des données personnelles, qui seront évaluées par l'OCDE pour chaque État signataire.

B. UNE BASE LÉGISLATIVE À ACTUALISER

En droit interne, le fondement législatif de l'échange automatique d'informations est l'article 1649 AC du code général des impôts (CGI), créé par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

En application de cet article, *« les teneurs de compte, les organismes d'assurance et assimilés et toute autre institution financière mentionnent, sur une déclaration déposée dans des conditions et délais fixés par décret, les informations requises pour l'application du 3 bis de l'article 8 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 (...) et des conventions conclues par la France permettant un échange automatique d'informations à des fins fiscales. Ces informations peuvent notamment concerner tout revenu de capitaux mobiliers ainsi*

que les soldes des comptes et la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation et placements de même nature.

« Afin de satisfaire aux obligations mentionnées au premier alinéa, ils mettent en œuvre, y compris au moyen de traitements de données à caractère personnel, les diligences nécessaires à l'identification des comptes, des paiements et des personnes. Ils collectent à cette fin les éléments relatifs aux résidences fiscales et les numéros d'identification fiscale de l'ensemble des titulaires de comptes et des personnes les contrôlant.

« Ces traitements éventuels sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

Ces dispositions sont précisées par le décret n° 2016-683 du 5 décembre 2016.

En application du 5 du I de l'article 1736 du code général des impôts, tout manquement à l'obligation déclarative prévue à l'article 1649 AC est sanctionné par une **amende fiscale de 200 euros par compte déclarable** comportant une ou plusieurs informations omises ou erronées

Bien que déjà appliquées, ces dispositions demeurent à ce jour incomplètes pour permettre la pleine application des engagements de la France, et doivent donc être complétées. Il s'agit en particulier de préciser les obligations respectives qui s'imposent aux institutions financières et aux titulaires des comptes, ainsi que les procédures et sanctions applicables.

En outre, si l'article L. 10 du livre des procédures fiscales habilite la direction générale des finances publiques (DGFIP) à contrôler les déclarations et les actes utilisés pour l'établissement des impôts, droits, taxes et redevances, **aucune disposition ne précise les autorités chargées du contrôle des diligences** effectuées par les institutions financières.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à préciser et compléter les dispositions législatives applicables en vue de la pleine mise en œuvre de l'échange automatique d'informations.

A. LES OBLIGATIONS DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DÉCLARANTES

Le présent article vise, tout d'abord, à préciser les obligations applicables aux institutions financières soumises à l'obligation de déclaration prévue à l'article 1649 AC du code général des impôts.

Celui-ci serait ainsi complété afin de prévoir que les institutions financières « *conservernt les données [qu'elles collectent dans ce cadre] et les éléments prouvant les diligences effectuées, jusqu'à la fin de la cinquième année qui suit celle au titre de laquelle la déclaration doit être déposée* », ceci afin

de permettre aux autorités en charge du contrôle d'effectuer toutes les vérifications nécessaires (cf. *infra*).

Un nouvel article L. 102 AG serait par ailleurs créé au sein du livre des procédures fiscales, prévoyant que ces institutions financières transmettent à l'administration la liste des titulaires de compte n'ayant pas remis les informations demandées (cf. point suivant), et ceci « *après la seconde demande de l'institution financière et à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la réception de celle-ci* ». Les modalités de cette procédure seraient précisées par décret.

Un nouvel article L. 564-1 serait également créé au sein du code monétaire et financier (CMF), visant à empêcher l'ouverture d'un nouveau compte en l'absence des informations demandées. Aux termes de ce nouvel article, « *lorsqu'une institution financière (...) n'est pas en mesure d'identifier (...) les résidences fiscales et les numéros d'identification fiscale d'un titulaire du compte (...), elle n'établit pas de relation contractuelle* ».

B. LES OBLIGATIONS DES TITULAIRES DE COMPTES

L'article 1649 AC du code général des impôts serait ensuite complété par un II prévoyant que **les titulaires de comptes remettent aux institutions financières les informations nécessaires à l'identification :**

- de leur résidence fiscale ;
- et de leur numéro d'identification fiscale (NIF).

Les personnes physiques contrôlant des comptes détenus par d'autres personnes seraient tenues de fournir les mêmes informations.

C. LES SANCTIONS APPLICABLES

Le présent article vise ensuite à préciser les sanctions fiscales applicables en cas de manquement aux nouvelles obligations qu'il introduit, en complément de l'amende de 200 euros par compte en cas de manquement à l'obligation déclarative « générale » de l'article 1649 AC du code général des impôts (cf. *supra*) :

- pour les institutions financières, tout manquement à l'obligation de transmission de la liste des titulaires n'ayant pas remis leur résidence fiscale ou leur NIF serait sanctionné par une amende fiscale de 200 euros par titulaire de compte omis, prévue à un nouvel article 1729 C *bis* du code général des impôts ;

- pour les titulaires de comptes, le refus de remettre leur résidence fiscale ou leur NIF serait sanctionné par une amende fiscale de 1 500 euros, prévue à un nouvel article 1740 *ter* du code général des impôts. En pratique, cette amende ne devrait trouver à s'appliquer qu'aux titulaires de comptes

déjà ouverts auprès d'une institution financière donnée, compte tenu de l'interdiction prévue par le nouvel L. 564-1 du code monétaire et financier d'établir une relation contractuelle en l'absence des informations requises.

D. LES AUTORITÉS EN CHARGE DU CONTRÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Enfin, le présent article vise à **préciser les autorités compétentes** pour le contrôle du respect, par les institutions financières, des dispositions du I de l'article 1649 AC du code général des impôts, en **reprenant la répartition prévue par le code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme**. Ainsi :

- à **titre principal, c'est l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** qui serait chargée « *de veiller au respect (...) de l'obligation de mise en œuvre des diligences nécessaires à l'identification des comptes, des paiements et des personnes* ». La liste de ses missions, qui figure au II de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier¹, serait complétée à cet effet ;

- **l'Autorité des marchés financiers (AMF)** serait quant à elle chargée de **veiller au respect de ces obligations par les sociétés de gestion et les sociétés de gestion de portefeuille**, dont elle assure le contrôle en application de l'article L. 561-36 du même code. Cette nouvelle mission serait expressément précisée à l'article L. 621-1 du code monétaire et financier².

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels de Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, ainsi que :

- **un amendement de Joël Giraud**, rapporteur général de la commission des finances, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, visant à **tenir compte des cas où les titulaires de comptes ne disposent pas d'un NIF**, notamment parce que leur État de résidence n'en délivre pas ;

- **un amendement de Bénédicte Peyrol**, adopté avec l'avis défavorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, visant à **rendre non cumulables la sanction de 200 euros par compte non**

¹ La mission générale de l'ACPR, définie au I du même article, est de veiller « à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle ».

² Aux termes de cet article, « l'Autorité des marchés financiers, autorité publique indépendante, veille à la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers (...). Elle veille également à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés d'instruments financiers (...). Elle apporte son concours à la régulation de ces marchés aux échelons européen et international ».

déclaré au titre de l'article 1649 AC du code général des impôts, et la sanction de 200 euros par titulaire omis de la liste des personnes n'ayant pas remis leur résidence fiscale et leur NIF ;

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé complète utilement les dispositions relatives à la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations fiscales.

Il convient de préciser que ces compléments **ne relèvent pas, en tant que tels, de la norme commune de déclaration de l'OCDE** ni de la directive 2011/16/UE précitée, qui définissent la liste des informations à transmettre et les diligences imposées aux institutions financières déclarantes.

Le choix des modalités de contrôle de ces institutions financières et les institutions qui en ont la charge, de même que des procédures applicables, relève de chacun des États.

À ce titre, en l'absence des éléments requis (résidence fiscale et NIF), le partage entre sanction fiscale pour les comptes déjà ouverts et une limitation spécifique à la liberté contractuelle des institutions financières pour les demandes d'ouverture semble **une solution équilibrée.**

De même, **la transmission de la liste des titulaires n'ayant pas communiqué les éléments requis** devrait permettre à la direction générale des finances publiques d'effectuer les vérifications qui lui incombent de manière efficace. **Il conviendra toutefois d'appliquer la sanction fiscale de 1 500 euros en tenant compte de l'éventuelle bonne foi des titulaires** en cas de retard ou d'oubli.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, plusieurs de nos collègues députés se **sont interrogés sur la pertinence de confier le contrôle des diligences effectuées par les institutions financières à l'ACPR et à l'AMF**, alors que le contrôle des informations transmises revient, fort logiquement, à la direction générale des finances publiques (DGFIP). L'article L. 10 du livre des procédures fiscales habilite celle-ci à contrôler les déclarations et les actes utilisés pour l'établissement des impôts, droits, taxes et redevances.

Votre rapporteur général estime toutefois que le « partage des tâches » retenu est pertinent, l'administration fiscale ne disposant guère des moyens humains ni de l'expertise nécessaires à ces vérifications, alors que le contrôle des diligences effectuées par les institutions financières est au cœur des missions de l'ACPR comme de l'AMF. Plus particulièrement, **leurs missions dans le cadre du respect des obligations de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** correspond à des vérifications analogues - et d'ailleurs mutualisables.

L'essentiel est que les missions respectives de l'AMF, de l'ACPR et de la DGFIP soient bien coordonnées. À cet égard, on rappellera que l'article 46 *quinquies* du projet de loi de finances pour 2018 prévoit de créer **un droit de communication direct de l'administration fiscale à l'égard des personnes soumises à l'obligation de vigilance** en matière de blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, dans le cadre de la transposition de la directive n° 2016/2258/UE du Conseil du 6 décembre 2016, afin d'obtenir des informations de nature fiscale, notamment en vue de la mise en œuvre des échanges d'informations entre États membres.

S'agissant de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale visant à rendre non cumulables la sanction de 200 euros par compte non déclaré au titre de l'article 1649 AC du code général des impôts, et la sanction de 200 euros par titulaire omis de la liste des personnes n'ayant pas remis leur résidence fiscale et leur NIF, **votre rapporteur général souligne que ces sanctions s'appliquent à des manquements distincts, et le cas échéants cumulables.**

Rien ne semble donc justifier un non cumul des deux sanctions : **votre rapporteur général vous propose un amendement n° 96 tendant à revenir sur cette modification apportée par l'Assemblée nationale.**

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

ARTICLE 25 bis (nouveau)

(Art. L. 113 et art. L. 135 ZH [nouveau] du livre des procédures fiscales)

**Échange de données fiscales entre le ministère chargé du logement
et la direction générale des finances publiques**

Commentaire : cet article prévoit la communication annuelle au ministère chargé du logement, par l'administration fiscale, des informations fiscales nécessaires à l'alimentation du Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE).

I. LE DROIT EXISTANT

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est tenue au respect du secret fiscal, défini par l'article L. 103 du livre des procédures fiscales : *« l'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts »*.

Toutefois, elle est déliée de cette obligation dans certains cas limitativement énumérés par la loi, notamment dans le cadre des échanges d'informations avec certaines administrations, autorités administratives, collectivités, services et organismes publics, **pour les seules informations nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives.**

Ces échanges d'informations, qui peuvent être à sens unique ou réciproques, à la demande ou automatiques, sont prévus par les articles L. 115 à L. 135 ZG du livre des procédures fiscales (cf. encadré).

**Les échanges d'informations fiscales entre la DGFIP
et les autres personnes publiques**
(articles L. 115 à L. 135 ZG du livre des procédures fiscales)

- le Défenseur des droits ;
- la direction générale de la concurrence et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ;
- l'Autorité de la concurrence ;
- la direction générale des finances publiques (DGFIP) elle-même, dans le cadre des échanges avec d'autres services internes ;

- l'Agence de services de paiement ;
- les commissaires du Gouvernement auprès d'un conseil de l'ordre des experts-comptables ;
- le ministère du logement ;
- l'observatoire nominatif des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation ;
- les services municipaux chargés du logement ;
- les agents de l'État chargés de la constatation, de la poursuite et de la répression de certaines infractions ;
- la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ;
- Pôle Emploi ;
- la cellule de renseignement financier Tracfin ;
- l'Autorité des marchés financiers (AMF) ;
- les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ;
- les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) ;
- la Banque de France ;
- les agences de l'eau ;
- les services de renseignement ;
- l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) ;
- les officiers de police judiciaire et la gendarmerie nationale ;
- le ministère des transports ;
- la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

À ce jour, toutefois, il n'existe aucun dispositif permettant la communication d'informations fiscales au ministère chargé du logement dans le cadre de la politique d'attribution des logements sociaux, prévue aux articles L. 441 à L. 441-2-9 du code de la construction et de l'habitation.

Ces informations seraient pourtant utiles pour alimenter le **Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE), dans lequel les demandeurs doivent enregistrer leur demande** et la renouveler annuellement, en application de l'article R. 441-2-7 du code de la construction et de l'habitat. Le SNE a été créé par l'article 117 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

En l'absence d'accès aux informations détenues par la DGFIP, le Groupement d'Intérêt Public chargé de la gestion du SNE (GIP SNE) **ne peut pas confirmer ou recouper directement les informations fournies par les quelque deux millions de demandeurs annuels.**

Ces informations peuvent certes être obtenues auprès du demandeur lui-même, par une demande écrite, ce qui implique pour ce dernier des délais et des démarches administratives supplémentaires.

Pour mémoire, le livre des procédures fiscales prévoit à ce **jour la communication d'informations détenues par la DGFIP au ministère chargé du logement dans des cas restreints** : la détermination du caractère de résidence principale ou secondaire (article L. 124), la liste des locaux susceptibles d'être réquisitionnés (article L. 124 A), et le recensement et à l'achèvement des opérations de construction, de démolition et de modification portant sur les immeubles (article L. 135 G). Peuvent en outre recevoir ces informations les **services municipaux chargés du logement** (article L. 125) et, depuis 2009, l'« observatoire nominatif » des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation¹ (article L. 124 B).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances et un sous-amendement de précision de celle-ci.

Il vise à créer un dispositif d'échanges d'informations, codifié au nouvel article L. 135 ZH du livre des procédures fiscales, prévoyant que *« Pour l'application des articles L. 441-1 et L. 441-2-1 du code la construction et de l'habitation, l'administration fiscale communique chaque année aux services du ministre chargé du logement les informations nécessaires à la détermination et au contrôle de l'éligibilité des demandeurs d'accès à un logement social »*.

Il s'agit donc d'un dispositif de **transmission automatique annuelle d'informations**, et non pas de communication au cas par cas à la demande du ministère chargé du logement. **Le GIP opérant le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) aura accès à ces informations.**

La liste - limitative - des informations transmises serait précisée par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Afin de faciliter l'identification des demandeurs, il est en outre précisé que *« le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques peut être utilisé pour les demandes, les échanges et les traitements nécessaires à la communication des informations (...), lorsqu'elles concernent des personnes physiques »*. Tenu par l'Insee depuis 1946, le RNIPP contient exclusivement des informations relatives à l'état civil (nom, prénom,

¹ L'observatoire des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement ainsi que des terrains supportant un habitat informel et des secteurs d'habitat informel est prévu par l'article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

date et lieu de naissance et de décès etc.), **associées à un numéro d'identification unique par personne** (dit « numéro Insee »).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé, conforme dans sa rédaction aux autres dispositifs d'échanges d'informations à caractère fiscal prévus par le livre des procédures fiscales, **représente une double simplification** :

- **pour l'État, il permettra une alimentation directe et fiable du système national d'enregistrement de la demande de logement social**, ce qui contribuera à fiabiliser la demande et l'attribution de ces logements ;

- **pour les demandeurs, il simplifiera les démarches actuelles**, qui aujourd'hui l'obligent à des échanges – le cas échéant par voie postale – avec au moins deux administrations pour une même information.

Il est en effet regrettable qu'aujourd'hui encore, les usagers des services publics doivent parfois communiquer plusieurs fois une même information à des organismes publics différents – en l'espèce, à la DGFIP et aux services chargés du logement. Cette situation s'explique souvent par la complexité et l'hétérogénéité des systèmes d'information, l'absence de base juridique pour ces échanges, le cloisonnement des administrations, mais aussi les difficultés liées à l'absence de numéro d'identification unique. **À cet égard, l'utilisation du numéro Insee, expressément prévue par le texte, est une mesure de bon sens.**

S'agissant de la protection des données personnelles, il convient de préciser que ce nouveau dispositif est par définition soumis à l'ensemble des garanties prévues par la section du livre des procédures fiscales relative aux dérogations au secret fiscal au profit de certaines administrations, autorités administratives, collectivités, services et organismes publics, ce qui inclut notamment les garanties prévues par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

La mesure proposée est donc bienvenue – et gagnerait à être rapidement étendue à d'autres demandes de prestations, telles que les aides personnalisées au logement (APL) ou les autres aides versées par la caisse d'allocations familiale (CAF).

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

ARTICLE 26

(Art. 1739 du code général des impôts, art. L. 221-35 du code monétaire et financier, art. L. 80 Q du livre des procédures fiscales (nouveau))

Consolidation du contrôle par l'administration fiscale de certaines obligations prévues au code monétaire et financier

Commentaire : le présent article prévoit de renforcer le cadre juridique permettant à l'administration fiscale de procéder au contrôle du respect des dispositions légales applicables aux comptes d'épargne réglementés, et aux plafonds de règlement en espèce.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CONTRÔLE DES PRODUITS D'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉS

1. Un encadrement législatif des produits d'épargne réglementés

L'article L. 221-35 du code monétaire et financier prévoit un **encadrement des produits d'épargne réglementés**. Ainsi, un établissement de crédit ou les institutions mentionnées à l'article L. 518-1 du même code (Trésor public, Banque de France, La Poste, institut d'émission des départements d'outre-mer, institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations) **ne peut ouvrir ou maintenir ouvert, dans des conditions irrégulières des comptes d'épargne général à régime fiscal spécifique**. Il s'agit notamment du livret A (art. L. 221-4 et suivants du code monétaire et financier), du livret et plan d'épargne populaire (art. L. 221-15 et L. 221-19 et suivants du même code), du livret jeune (art. L. 221-26 et suivants du même code), du livret de développement durable et solidaire (art. L. 221-27 du même code) de l'épargne logement (L. 221-29 du même code), du plan d'épargne en action (art. L. 221-30 et suivants du même code) et de l'épargne de co-développement. Ces conditions peuvent porter sur le plafond des dépôts, l'âge ou encore les revenus du bénéficiaire.

Une amende égale au montant des intérêts payés est applicable en cas de non- respect des dispositions régissant ces produits d'épargne spécifique. Elle peut atteindre, pour un établissement de crédits **plusieurs centaines de milliers d'euros**. À titre d'exemple, les amendes infligées au crédit agricole mutuel du Nord-Est, au crédit agricole mutuel de Paris Ile de France et au crédit agricole mutuel de la Touraine et du Poitou, à l'origine

des trois arrêts¹ du juge administratif, s'élèvent respectivement à 472 647 euros, 670 585 euros et 406 132 euros.

L'article 1739 du code général des impôts prévoit pour sa part un encadrement des produits d'épargne général à régime fiscal spécifique, pour les seuls établissements de crédits qui reçoivent du public des fonds à vue ou à moins de cinq ans.

Ainsi, la sanction du non-respect des règles applicables en matière d'épargne réglementée est actuellement prévue dans **deux articles de deux codes différents**.

2. Les pouvoirs de contrôle des agents de l'administration financière

L'article L.221-36 du code monétaire et financier prévoit que le respect des obligations relatives à l'épargne réglementée est vérifié **par les comptables publics compétents et les agents de l'administration financière**. Pour les établissements de crédits, le contrôle peut également être effectué par un inspecteur de la Banque de France habilité (art. L. 221-37 du même code).

Jusqu'à présent, les agents de l'administration financière procédaient à ces vérifications **dans le cadre des contrôles de comptabilité**. Les agents ont notamment recours à un **traitement informatique des données**, prévu aux articles L. 13 et L. 47A du livre des procédures fiscales. Ce dernier article prévoit notamment que « *lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés, le contribuable qui fait l'objet d'une vérification de comptabilité satisfait à l'obligation de représentation des documents comptables [...] en remettant au début des opérations de contrôle, sous forme dématérialisée [...] une copie des fichiers des écritures comptables[...]* ». L'administration peut effectuer tout tri, classement et calcul, afin de vérifier la concordance entre les déclarations fiscales du contribuable et les écritures comptables.

3. Le secret professionnel en matière bancaire

L'article L. 511-33 du code monétaire et financier instaure une **obligation de secret professionnel** pour tout membre d'un conseil d'administration ou de surveillance ou tout employé d'un établissement de crédit.

Toutefois, la loi met en place **dans certaines circonstances une possibilité de levée de ce dernier**. Ainsi, le secret professionnel ne peut être opposé à **l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), à la Banque de France, à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IDEOM), à l'autorité judiciaire** agissant dans le cadre d'une procédure

¹ Décisions n°39870 et n° 392874 du 26 juin 2017 du Conseil d'État, arrêt n°15BX02110 du 11 avril 2017 de la cour administrative d'appel de Bordeaux.

pénale, ou encore aux commissions d'enquête parlementaires (2^{ème} alinéa de l'article L. 511-33 du même code). En outre, les établissements de crédits peuvent également communiquer certaines informations couvertes par le secret professionnel et énumérées par la loi aux **agences de notations**.

À l'exception des cas prévus par la loi, la communication des informations couvertes par le secret bancaire ne peut se faire qu'au cas par cas, et uniquement lorsque les personnes concernées **ont donné expressément leurs accords**.

B. L'INTERDICTION DU PAIEMENT EN ESPÈCES DE CERTAINES DETTES

Les articles L. 112-6 à L. 112-6-2 du code monétaire et financier interdisent le paiement en espèce d'une dette supérieure à un montant fixé par décret.

Conditions	Plafond du paiement en espèces	Article (code monétaire et financier)
Le débiteur a son domicile fiscal sur le territoire de la République française ou agit pour les besoins d'une activité professionnelle	1 000 euros pour les paiements effectués en espèces 3 000 euros pour les paiements effectués au moyen de monnaie électronique	L. 112-6 et D.112-3
Le débiteur n'a pas son domicile fiscal sur le territoire de la République française et n'agit pas pour les besoins d'une activité professionnelle	45 000 euros pour les paiements effectués en espèces et au moyen de monnaie électronique.	L. 112-6 et D.112-3
Achat des métaux à un particulier ou à un autre professionnel	Chèque barré ou virement obligatoire	L. 112-6
Dépenses des services concédés	450 euros	L. 112-6
Opérations afférentes au prêt sur gage	3 000 euros	L. 112-6 et D.112-3
Paiements effectués ou reçus par un notaire pour le compte des parties à un acte reçu en la forme authentique et donnant lieu à publicité foncière	3 000 euros	L. 112-6-1 et R.112-5
Institutions de garantie mentionnées à l'article L. 3253-14 du code du travail	Virement obligatoire	L. 112-6-2

C. LES DÉCISIONS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE D'AVRIL ET JUIN 2017 ET LEURS CONSÉQUENCES

La décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux n° 15BX02110 du 11 avril 2017 et les deux arrêts du Conseil d'État n° 392870 et 392874 du 26 juin 2017 ont entraîné une **profonde interrogation sur les modalités de contrôle par les agents de l'administration financière du respect des dispositions relatives à l'épargne réglementée**. Or, les amendes perçues par l'État au titre du non-respect de cette obligation représentent des sommes, variables d'une année sur l'autre, mais dont le montant est significatif. Il était ainsi de 8 millions d'euros en 2015. Pour l'année 2017, il est estimé à 64 millions d'euros.

Le contrôle du respect des seuils de paiement en espèces répond aux mêmes problématiques : l'administration financière ne peut sanctionner le non-respect de ces seuils qui serait découvert à l'occasion d'une vérification de la comptabilité d'une banque et des traitements des données informatiques obtenues à ce titre.

1. Une absence de base législative pour la réalisation de traitement informatique des données en matière de contrôle de l'épargne réglementée

Dans ses deux arrêts du 26 juin 2017, le Conseil d'État a estimé que l'administration ne **pouvait pas utiliser**, dans le cadre exclusif du contrôle du respect de l'article L. 221-35 du code monétaire et financier relatif à l'épargne réglementée, les dispositifs législatifs permettant de « *contrôler la sincérité des déclarations souscrites [par l'établissement de crédit] en vue d'assurer l'établissement d'impôts qu'il devait* ». C'est notamment le cas des informations obtenues lors de la vérification de la comptabilité, mais surtout de la **réalisation de traitements informatiques** en application de l'article L. 47A du livre des procédures fiscales.

2. La question de l'opposition du secret professionnel en matière de contrôle de l'épargne réglementée

Dans son arrêt n° 15BX02110 du 11 avril dernier, la cour administrative d'appel de Bordeaux a relevé que pour vérifier le respect de la réglementation relative à l'épargne réglementée, l'administration financière a demandé à l'établissement concerné d'effectuer un **traitement informatique des données**, au titre de l'article L. 47A du livre des procédures fiscales, afin de contrôler le respect des conditions de détentions des différents comptes et plans d'épargne réglementés. Pour cela, elle s'est notamment intéressée à **la date d'ouverture et de clôture** des comptes individuels des particuliers, des versements effectués, des intérêts versés,

ainsi qu'à l'**identité complète des titulaires** - notamment pour vérifier l'unicité de détention de ces comptes. Or, pour le juge administratif, ces informations nominatives font partie de **celles protégées par le secret professionnel** en application de l'article L. 511-33 du code monétaire et financier. Aussi, en l'absence de dispositions législatives le prévoyant, **l'administration ne pouvait recueillir ces données, qu'avec l'accord des clients concernés.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN PLACE D'UNE BASE LÉGALE PROPRE AU CONTRÔLE DU RESPECT DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE ET AU SEUIL DE PAIEMENT EN ESPÈCES

1. Un dispositif inspiré des pouvoirs de contrôle en matière de recouvrement de l'impôt

Prenant acte des décisions de justice administrative, le présent article vise à donner **une base législative solide aux contrôles de certaines obligations prévues au code monétaire et financier**. Il crée ainsi, aux **alinéas 7 à 17**, un chapitre dédié au « *droit de contrôle de certaines obligations prévues au code monétaire et financier* » dans le livre des procédures fiscales. L'article L. 80 Q ainsi créé vise à s'appliquer tant au contrôle du respect de la réglementation relative au **seuil de paiement en espèces** qu'à celle portant sur les **produits d'épargne réglementés (alinéa 10)**. Elle est **distincte des vérifications de comptabilité** prévues par l'article L. 13 du même code (**alinéa 17**).

Les agents de l'administration fiscale disposent de pouvoirs importants. Ainsi, en réponse à la décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux, le texte prévoit désormais qu'ils pourront se faire présenter tout document nécessaire pour la vérification du respect des obligations mentionnées ci-dessus, **sans que le secret professionnel ne puisse plus leur être opposé (alinéa 13)**.

En outre, et suite aux décisions mentionnées précédemment du Conseil d'État, l'alinéa 14 vise à permettre un **contrôle sur l'ensemble des informations, données et traitements informatiques**. L'administration fiscale pourra également, ou bien effectuer elle-même tout ou partie du traitement des données, ou bien demander à l'établissement de crédit contrôlé d'y procéder, comme c'est actuellement le cas pour la vérification de la comptabilité et le recouvrement de l'impôt au II de l'article L. 47A du livre des procédures fiscales (**alinéa 15**).

Ce dispositif vise à s'appliquer aux contrôles engagés à compter du 1^{er} janvier 2018 (**alinéa 18**).

2. Des garanties reconnues aux établissements de crédits contrôlés

Le nouvel article L. 80 Q du livre des procédures fiscales **reprend les garanties accordées à un contribuable** lors d'un contrôle fiscal, notamment celles prévues à l'article L. 47 du même code. Ainsi, la personne contrôlée doit avoir été **informée** par l'envoi ou la remise d'un avis de contrôle (**alinéa 11**). Cet avis doit préciser **les années de contrôle** et la possibilité pour la personne contrôlée d'être **assistée par un conseil** de son choix (alinéa 12).

En outre, les infractions sont constatées par procès-verbal notifié selon les modalités prévues à l'article L. 80 D du même code (alinéa 16). À ce titre, la sanction *« ne peut être prononcée avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification du document par lequel l'administration a fait connaître au contribuable ou redevable concerné la sanction qu'elle se propose d'appliquer, les motifs de celle-ci et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter dans ce délai ses observations »*.

B. UNE HARMONISATION DU PÉRIMÈTRE DES OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES

Cet article vise à harmoniser les dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales. Ainsi, l'article L. 1739 du code général des impôts renverra désormais directement au code monétaire et financier, tant pour la définition **du périmètre des établissements de crédits concernés, l'infraction et l'amende** prévue (alinéa 2).

L'article L. 221-35 du code monétaire et financier pour sa part, serait complétée par l'actuel II de l'article L. 1739 du code général des impôts, relatif à l'extension de l'interdiction d'ouverture ou de maintien dans des conditions irrégulières d'un régime d'épargne populaire (**alinéa 5**).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement visant à **renforcer les garanties** lors du contrôle du respect des obligations prévues par le code monétaire et financier. Il a ainsi été inscrit à l'article L. 80 Q du livre de procédures fiscales que lorsqu'un établissement applique une **interprétation formellement admise par l'administration, aucune infraction ne pouvait être constatée**. Interrogé, le ministre a précisé en séance à l'Assemblée nationale qu'il s'agissait des interprétations telles qu'elles découlaient d'un **rescrit ou du Bulletin Officiel des Finances-Publiques-Impôts**.

En outre, il est également précisé qu'une fois un contrôle achevé pour une période donnée, **l'administration ne pourra procéder à un nouveau contrôle portant sur les mêmes obligations et la même période**.

Ces modifications répondent à une volonté forte des acteurs économiques d'une sécurisation de leurs échanges avec l'administration fiscale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que le présent article permet de **répondre aux faiblesses du dispositif légal actuel mises en évidence** par les décisions du juge administratif. Il constate par ailleurs une harmonisation entre l'article L. 1739 du code général des impôts et l'article L. 221-356 du code monétaire et financier permettant une **meilleure compréhension** des dispositifs en vigueur. Enfin, il se félicite de l'élargissement des pouvoirs des contrôleurs de l'administration financière en matière de contrôle du respect des règles applicables à l'épargne réglementée : le secret professionnel ne peut ainsi plus leur être opposé, leur **donnant les mêmes pouvoirs** que les inspecteurs habilités de la Banque de France, chargés de la même mission.

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

ARTICLE 27

(Art. 158 quinquies, 267 et 284 quater du code des douanes, art. 87 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016)

Simplification de la fiscalité douanière

Commentaire : le présent article modifie les règles relatives au fait générateur et à l'exigibilité de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la taxe spéciale de consommation (TSC) sur les produits pétroliers en outre-mer afin de les mettre en conformité au droit européen et reporte en deux temps l'obligation de téléversement de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR).

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA DÉFINITION DE LA MISE À LA CONSOMMATION DES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES DIFFÈRE EN DROIT NATIONAL ET EN DROIT EUROPÉEN**

Les accises appliquent un tarif aux quantités de produits consommés en France. Elles concernent les carburants et les combustibles fossiles qui émettent du dioxyde de carbone, ainsi que l'électricité.

Elles sont principalement au nombre de quatre¹ en France : la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, la **taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)**, la **taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et coques (TICC)** et la **contribution au service public de l'électricité (CSPE)**².

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est un droit d'accise qui porte sur les **produits pétroliers et assimilés** utilisés ou destinés à être utilisés comme **carburant ou combustible de chauffage**.

La TICPE est toutefois remplacée en outre-mer par la **taxe spéciale de consommation (TSC) sur les produits pétroliers** qui s'applique aux carburants (essences et gazoles).

¹ Pour plus d'exhaustivité, il faudrait également ajouter à cette liste les taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TLCFE), à savoir la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité et la taxe communale sur la consommation finale d'électricité.

² Les dispositions relatives au fait générateur et à l'exigibilité de ces taxes sont définies respectivement aux articles 158 quinquies, 266 quinquies, 266 quinquies B et 266 quinquies C du code des douanes.

Le régime de la TICPE est défini par l'article 265 du code des douanes. Les tableaux B et C¹ du 1 de cet article dressent la liste des produits, commune à tous les États membres de l'Union européenne, qui sont soumis à cette taxe et les différents tarifs qui leur sont applicables.

Le code des douanes définit les conditions dans lesquelles **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** et **la taxe spéciale de consommation (TSC) sur les produits pétroliers en outre-mer** sont exigibles.

L'article 158 *quinquies* du code des douanes dispose ainsi que la TICPE et la TSC sont **exigibles** :

- lors de la mise à la consommation en France, auquel cas l'impôt est dû par la personne qui met à la consommation en France (a) du I) ;
- lors de la constatation de manquants (b) du I);
- lorsque les produits sont détenus en France à des fins commerciales alors qu'ils n'ont pas supporté de taxe en France, auquel cas la taxe est due par le détenteur des produits (c) du I).

Le même article précise d'ailleurs la notion de « **mise à la consommation** » d'un produit, qui s'applique « *soit lorsqu'il cesse de bénéficier du régime suspensif, soit lorsqu'il est importé* » :

- d'une part, **l'importation** s'entend de l'entrée en France en provenance de pays ou territoires non compris dans le territoire communautaire ;

- d'autre part, le **régime douanier suspensif** permet à certains opérateurs ayant obtenu le statut d'entrepositaire agréé de recevoir d'un État membre de l'Union européenne, d'expédier vers un tel État, de produire, de détenir ou de transformer des produits énergétiques en suspension de droits de douane. Ceci autorise les entreprises redevables de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à détenir ces produits dans un entrepôt fiscal suspensif **sans avoir à faire une avance de trésorerie importante en attendant de récupérer les droits au moment de la vente du produit au consommateur final**. *In fine*, les taxes ne sont payées qu'à la mise à la consommation, soit **à la sortie du régime douanier suspensif**.

Ainsi, la définition actuelle de la mise à la consommation ne tient compte que des cas d'importation, non suivie de régime suspensif, et de sortie du régime suspensif. **Elle ne retient pas les cas de détention et de production en dehors d'un régime de suspension de droits.**

¹ Plus précisément, le tableau C dresse la liste des produits qui sont exemptés de TICPE, sauf lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou combustible.

Or, l'article 7 de la directive 2008/118/CE relative au régime général d'accise¹ stipule que « *les droits d'accise deviennent exigibles au moment de la mise à la consommation et dans l'État membre où celle-ci s'effectue* ». La notion de « mise à la consommation » et la détermination des personnes redevables des droits d'accise devenus exigibles sont définis respectivement aux articles 7 et 8 de la directive.

Définition en droit européen de la notion de « mise à la consommation » et personne redevable des droits d'accise devenus exigibles

4 composantes de la définition de la notion « mise à la consommation » (article 7)	Personnes redevables des droits d'accise exigibles (article 8)
La sortie, y compris irrégulière, de produits soumis à accise, d'un régime de suspension de droits	L'entrepositaire agréé, le destinataire enregistré ou toute autre personne procédant à la sortie des produits soumis à accise du régime de suspension de droits
La détention de produits soumis à accise en dehors d'un régime de suspension de droits pour lesquels le droit d'accise n'a pas été prélevé conformément aux dispositions communautaires et à la législation nationale applicable ⇒ il s'agit par exemple de produits libres de circulation dans l'Union européenne, pour lesquels le régime suspensif de droit ne s'applique pas et non soumis à des contrôles de circulation au sein de l'Union européenne	La personne détenant les produits soumis à accise ou toute autre personne ayant participé à leur détention
La production , y compris la production irrégulière, de produits soumis à accise en dehors d'un régime de suspension de droits ²	La personne produisant les produits soumis à accise ou toute autre personne ayant participé à leur production
L'importation, y compris l'importation irrégulière, de produits soumis à accise, sauf si les produits soumis à accise sont placés, immédiatement après leur importation, sous un régime de suspension de droits	La personne qui déclare les produits soumis à accise ou toute autre personne ayant participé à l'importation

Source : commission des finances du Sénat, d'après les articles 7 et 8 de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise

Le décalage résultant des différences de définition de la notion de « mise à la consommation » entre le droit national et le droit européen

¹ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

² La production d'hydrocarbures en France ne représente toutefois que 1 % de la consommation totale du pays, cf. commentaire de l'article 21.

conduit à ce que les produits qui ne sont pas sous régime de suspension de droits ou importés ne peuvent être considérés en droit national comme mis à la consommation et partant, ne peuvent être taxés, contrairement à ce que prévoit le droit européen.

L'évaluation préalable du présent article mentionne que « *de tels cas, même s'ils sont rares, ont pu être relevés sur des produits taxables compte tenu de leur utilisation comme carburant ou combustible en dehors des cas d'exemption et d'exonération prévus par le code des douanes* ».

Par ailleurs, s'agissant du fait générateur de la TICPE et de la TSC, l'article 2 de la directive précitée stipule que « *les produits soumis à accise sont soumis aux droits d'accise au moment de leur production (...) [ou] de leur importation* ». Or, **le code des douanes ne définit nullement le fait générateur de ces taxes.**

B. UNE OBLIGATION DE TELEREGLEMENT DE LA TAXE SPÉCIALE SUR CERTAINS VÉHICULES ROUTIERS (TSVR) RÉCEMMENT RENFORCÉE MAIS QUI PEINE À ÊTRE EFFECTIVE

1. Un renforcement récent de l'obligation de télèrèglement de la TSVR

La taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), régie par les dispositions du chapitre IV *bis* du titre X des codes des douanes (articles 284 *bis*, *bis A*, *ter*, *quater*, *quinquies*, *sexies* et *sexies bis*), a pour objet de **compenser les dépenses d'entretien de la voirie**, occasionnées par la circulation de certaines catégories de véhicules de fort tonnage.

Le **fait générateur** de la taxe est la circulation sur la voie publique d'un véhicule immatriculé en France ou dans un État tiers n'ayant pas conclu d'accord d'exonération réciproque avec la France, **d'un poids autorisé égal ou supérieur à 12 tonnes**, à l'exclusion de ceux qui sont spécialement conçus pour le transport routier de personnes, pour l'exploitation agricole ou forestière, la protection civile, la défense nationale, etc.

L'article 73 de la loi de finances rectificative pour 2015¹ a modifié la **périodicité de déclaration et d'acquittement de la taxe**, qui est exigible d'avance, en instaurant **un régime semestriel** en lieu et place **du régime trimestriel** qui était prévu.

Chaque semestre, le redevable reçoit ainsi un avis de paiement devant être réglé dans les deux mois.

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

Aux termes de l'article 284 *quater* du code des douanes, **le paiement de la taxe doit être effectué par téléversement, directement opéré sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France, lorsque son montant excède 5 000 euros.**

Or, l'application d'un seuil à partir duquel le paiement est effectué par téléversement demeure une exception au droit commun régissant la fiscalité des entreprises : l'article 1681 *septies* du code général des impôts prévoit en effet que l'impôt sur les sociétés, la taxe sur les salaires, la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée sont payés par téléversement.

L'article 87 de la loi de finances rectificative pour 2016¹ a ainsi **étendu l'obligation de téléversement** au paiement de la taxe pour les **véhicules utilisés à des fins professionnelles** dès le **premier euro**, à compter du **1^{er} janvier 2018**. La limitation de la mesure aux véhicules « utilisés à des fins professionnelles » permettait de cibler l'obligation sur les entreprises, ne concernant donc pas les particuliers.

2. En pratique, l'obligation de téléversement de la TSVR peine à être effective

D'après l'évaluation préalable du présent article, « *les opérateurs n'ont pas achevé leur transition vers la dématérialisation complète des déclarations* ».

Ces difficultés apparaissent d'autant plus problématiques que le passage au paiement semestriel a doublé le montant des échéances et donc augmenté le nombre de redevables assujettis au **téléversement**.

En effet, les redevables concernés par la généralisation du téléversement doivent envoyer une **convention de téléservice** au service des douanes afin d'assurer l'opérationnalité de ce mode de paiement. Or, la généralisation du téléversement induirait une charge de travail supplémentaire pour les services en charge du conventionnement des opérateurs au dernier trimestre 2017, dans un contexte de transformation importante des services : la dématérialisation s'accompagne en effet de la centralisation des opérations de gestion de la TSVR au service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR), achevée au 1^{er} juillet 2017.

¹ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN CONFORMITÉ DES RÈGLES NATIONALES RELATIVES AU FAIT GÉNÉRATEUR ET À L'EXIGIBILITÉ DES TAXES INTÉRIEURES DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE) AVEC LE DROIT EUROPÉEN

Le **1° du I** du présent article modifie l'article 158 *quinquies* du code des douanes afin de mettre en conformité le droit national avec le droit européen tel qu'il résulte des articles 7 et 8 de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise.

La rédaction proposée transpose ainsi intégralement cette directive, en reprenant les quatre situations permettant de déterminer la « mise à la consommation » en droit européen : la sortie d'un régime de suspension de droit et l'importation étaient d'ores et déjà prévues par le droit existant, le présent article ajoute la détention et la production en dehors d'un régime de suspension de droits (b) et c) du I du nouvel article 158 *quinquies*).

Le présent article précise en outre le fait générateur de la taxe, constitué, selon le cas, au moment de la production de l'un des produits soumis à accise (y compris de leur extraction) ou de leur importation en France.

Fait générateur de la taxe en droit européen et tel que proposé par le présent article

Fait générateur de la taxe aux termes de l'article 2 de la directive	Fait générateur de la taxe proposé par le présent article
<p>Les produits soumis à accise sont soumis aux droits d'accise au moment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de leur production, y compris, le cas échéant, de leur extraction, sur le territoire de la Communauté ; - de leur importation sur le territoire de la Communauté. 	<p>Les produits soumis aux taxes intérieures de consommation prévues aux articles 265 et 266 <i>quater</i> sont soumis à l'impôt, selon le cas au moment de leur production, y compris, de leur extraction en France, ou de leur importation en France</p>

Source : commission des finances du Sénat.

Le **2° du I** opère les coordinations nécessaires à l'article 267 du code des douanes.

Ainsi, cette mise en conformité supprime « les risques contentieux nés d'une transposition incomplète de la directive 2008/118/CE sur les notions de fait générateur, d'exigibilité et de redevable aux droits d'accise »¹.

B. LE REPORT DE L'OBLIGATION DE TÉLÉRÈGLEMENT DE LA TAXE SPÉCIALE SUR CERTAINS VÉHICULES ROUTIERS (TSVR)

Les redevables n'ayant pas achevé la transition vers la dématérialisation complète des déclarations, le présent article prolonge la période transitoire, en instaurant des seuils de télérèglement obligatoire dégressifs.

Ainsi, le 3° du I et le II modifient le calendrier de mise en œuvre du télérèglement de la TSVR afin de le lisser dans le temps :

- au 1^{er} janvier 2018, le **télérèglement** du paiement de la TSVR est obligatoire pour les **véhicules utilisés à des fins professionnelles** lorsque le montant dû excède 1 000 euros – contre 5 000 euros actuellement, et dès le **premier euro** dans la version du texte résultant de la loi de finances rectificative pour 2016 ;

- au 1^{er} janvier 2019, l'obligation du télérèglement du paiement de la TSVR s'étendrait à tous les redevables dont les véhicules sont utilisés à des fins professionnelles (b) du 2° du II).

Les modifications proposées par la loi de finances rectificative pour 2016 sont donc repoussées d'un an, afin de permettre aux petits opérateurs de s'adapter aux procédures dématérialisées rendues nécessaires par l'obligation de télérèglement.

Ainsi, l'abaissement du seuil de télérèglement obligatoire de la TSVR à 1 000 euros concernerait **15 600 opérateurs, soit 20 % du total des opérateurs**.

¹ Évaluation préalable du présent article.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement de coordination**, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En premier lieu, il importe de noter que les mesures proposées par le présent article ne revêtent **aucun impact budgétaire** et tendent à simplifier les modalités de recouvrement des impositions de toute nature que sont la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR) et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La mise en place du télèglement permet de limiter les incidents de paiement. Sa généralisation concernant la TSVR devrait augmenter la **sécurisation des moyens de paiement** et **diminuer les risques de défaut de paiement**.

Par ailleurs, le télèglement obligatoire permet l'appariement automatique des créances au moyen de paiement. Ainsi, le temps de travail consacré par les agents des douanes à ces tâches diminuera en conséquence, permettant d'allouer davantage de temps à d'autres tâches, telle la fiabilisation de la chaîne de traitement comptable. La généralisation du télèglement de la TSVR contribuera ainsi à la **diminution des coûts de gestion** de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

S'il faut le regretter, le report d'un an de la généralisation du télèglement de la TSVR apparaît inévitable, dans la mesure où les petits opérateurs n'ont pas pu **adapter leurs procédures de règlement en un laps de temps trop court**.

La mise en place de seuils progressifs pour l'entrée en vigueur de l'obligation de télèglement permettra ainsi **d'échelonner les opérations de conventionnement réalisées par les services des douanes** tout en laissant le **temps nécessaire à la transition** vers ce nouveau mode de paiement pour les redevables.

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

ARTICLE 27 bis (nouveau)
(Art. 266 quinquies C du code des douanes)

**Exonération de contribution au service public de l'électricité pour
l'autoconsommation d'électricité**

Commentaire : cet article précise que n'est exonérée de contribution au service public de l'électricité que l'électricité qui est intégralement consommée par les petits producteurs d'électricité qui la consomment pour les besoins de leur activité.

I. LE DROIT EXISTANT

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) est une taxe intérieure sur la **consommation finale d'électricité**, fournie ou consommée quelle que soit la puissance souscrite, prévue par l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

Dans sa forme actuelle, la CSPE, souvent qualifiée de « *nouvelle* », résulte de **l'intégration de l'« ancienne CSPE » dans la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)** opérée par l'article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Le fait générateur de la « *nouvelle* » CSPE intervient lors de la **livraison de l'électricité par un fournisseur à chaque point de livraison situé en France d'un utilisateur final**. Sont redevables de cette taxe les **fournisseurs d'électricité¹** et les **personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins**.

Pour 2017, son tarif est fixé à **22,50 euros par mégawattheure (MWh)**. Son rendement attendu pour 2017 est de **7,7 milliards d'euros** environ.

De nombreux cas d'exemptions, d'exonérations et de réductions de taux de CSPE sont prévus par l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

C'est le 5 de cet article **qui dresse la liste de cas pour lesquels l'électricité est exonérée de CSPE**.

¹ Un fournisseur d'électricité s'entend de la personne qui produit ou achète de l'électricité en vue de la revendre à un consommateur final.

Parmi eux figure **l'électricité produite par de petits producteurs d'électricité¹ qui la consomment pour les besoins de leur activité.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article *27 bis* est issu de **deux amendements identiques** présentés respectivement par **le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et les membres du groupe Mouvement Démocrate et apparentés (MoDem)** et par **le Gouvernement.**

Il modifie le 5 de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes pour prévoir que n'est exonérée de CSPE que l'électricité produite par de petits producteurs d'électricité qui la consomment **intégralement** pour les besoins de leur activité.

L'exonération de CSPE de l'électricité produite par de petits producteurs d'électricité qui la consomment pour les besoins de leur activité est autorisée par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité **à la condition de taxer les produits énergétiques utilisés pour la production de cette électricité.** Cette exonération est avant tout **une mesure de simplification qui vise à limiter les obligations déclaratives des petits producteurs.**

L'article 86 de la circulaire du 11 mai 2016 parue au bulletin officiel des douanes prévoyait déjà que « *l'intégralité de l'électricité produite doit être consommée par le producteur d'électricité pour ses propres besoins* » pour être exonérée de CSPE. En d'autres termes, le Gouvernement estimait que **les petits producteurs qui revendent leur surplus de courant à EDF doivent payer la CSPE.**

Cela paraît logique mais **le Gouvernement a eu le tort de prévoir cette règle dans une simple circulaire.** Le Conseil d'État, saisi d'un recours par le syndicat des professionnels de l'énergie solaire Enerplan, a estimé dans **une décision du 20 septembre 2017** qu'il avait « *posé une règle nouvelle entachée d'incompétence* » car celle-ci devait être **déterminée par la loi.**

C'est précisément ce que prévoit le présent article *27 bis*.

¹ Sont considérées comme petits producteurs d'électricité les personnes qui exploitent des installations de production d'électricité dont la production annuelle n'excède pas 240 millions de kilowattheures par site de production. Cette disposition s'applique également à la part, consommée sur le site, de l'électricité produite par les producteurs d'électricité pour lesquels la puissance de production installée sur le site est inférieure à 1 000 kilowatts. Pour les installations de production d'électricité utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, la puissance installée s'entend de la puissance crête installée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article permettra **d'appliquer la CSPE aux surplus d'électricité produite par des petits producteurs lorsqu'ils la revendent à EDF, l'électricité autoconsommée restant exonérée.**

La mesure d'exonération pour les petits producteurs visait en effet à encourager l'autoconsommation mais **il n'y a aucune raison de la prévoir lorsque l'électricité est revendue à des opérateurs extérieurs.**

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

ARTICLE 27 ter (nouveau)
(Art. 266 sexies du code des douanes)

**Extension de la durée d'exonération de la TGAP applicable aux déchets
générés par une catastrophe naturelle**

Commentaire : le présent article prévoit l'allongement de la durée pendant laquelle les réceptions de déchets non dangereux générés par une catastrophe naturelle sont exemptées de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi de finances pour 1999¹, par le regroupement de plusieurs taxes fiscales ou parafiscales affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Il existe cinq principales composantes de TGAP, chacune d'elle constituant une taxe à part entière répondant à ses propres règles : la TGAP sur les déchets, sur les émissions polluantes, sur les lubrifiants, sur les lessives, et sur les matériaux d'extraction.

Aux termes de l'article 266 *sexies* du code des douanes, **la composante « déchets » de la TGAP est due :**

- par les exploitants d'installations dont les activités sont relatives au stockage et au traitement thermique, c'est-à-dire à l'incinération, de **déchets non dangereux**, soumise à autorisation² ;

- par les exploitants d'installations dont les activités sont relatives au stockage et au traitement thermique **de déchets dangereux**, soumise à autorisation³.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

² En application du titre I^{er} du Livre V du code de l'environnement.

³ Id. L'article précise également que l'installation peut ne pas être « exclusivement utilisée pour les déchets que l'entreprise produit » et que la TGAP est également due « par toute personne qui transfère ou fait transférer des déchets vers un autre État en application du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets ».

La composante « déchets » de la TGAP ne s'applique pas :

- aux installations de traitement thermique de déchets dangereux exclusivement affectées à la valorisation comme matière¹ par incorporation des déchets dans un processus de production ou tout autre procédé aboutissant à la vente de matériaux² ;

- aux installations de stockage des déchets autorisées à recevoir des déchets d'amiante ayant conservé leur intégrité ;

- aux réceptions de déchets non dangereux générés par une **catastrophe naturelle**, dont l'état est constaté par arrêté, entre la **date de début de sinistre et cent vingt jours après la fin du sinistre** ; l'article 52 de la loi de finances rectificative pour 2016³ a **prolongé ce délai, auparavant fixé à soixante jours**.

- aux installations de co-incinération de déchets non dangereux pour les déchets non dangereux qu'elles réceptionnent ;

- aux installations de production de chaleur ou d'électricité à partir de déchets non dangereux préparés sous forme de combustibles solides de récupération. Ces combustibles solides de récupération sont constitués principalement d'un mélange de papiers, plastiques, bois, caoutchouc et textiles issus de refus de tri. Les installations utilisant ces combustibles ne sont pas des incinérateurs de déchets mais des « chaudières spécifiques » et leur activité consiste en la valorisation énergétique des déchets.

Plusieurs cas d'exonération de la composante « déchets » de la TGAP sont également prévus par le même article.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et après l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **allonger la durée** pendant laquelle les réceptions de **déchets non dangereux générés par une catastrophe naturelle** sont **exemptées de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à 240 jours après la fin du sinistre**, contre 120 jours actuellement.

¹ Par exemple, les installations de régénération d'huiles.

² Elle ne s'applique pas non plus aux transferts de déchets vers un autre État lorsqu'ils sont destinés à y faire l'objet d'une valorisation comme matière.

³ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À la suite des dommages importants dans les Antilles françaises résultant de l'ouragan Irma, catastrophe naturelle la plus coûteuse survenue en France, l'arrêté du 8 septembre 2017¹ a reconnu pour les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin **l'état de catastrophe naturelle**.

Au regard de l'importance des dégâts et du temps de la mise en place des systèmes d'évacuation des déchets, il est fort à craindre que des difficultés exceptionnelles de collecte et de réception des déchets surviennent - l'excédent des déchets liés à cette catastrophe est estimé par l'auteur de l'amendement à **100 000 tonnes de déchets**.

Or, actuellement, les déchets réceptionnés par une installation de stockage ou d'incinération et générés par une catastrophe naturelle sont exonérés de TGAP jusqu'à 120 jours après la fin du sinistre.

Votre rapporteur général est donc favorable au doublement de la durée pendant laquelle les réceptions de déchets non dangereux générés par une catastrophe naturelle sont exemptées de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

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

¹ Arrêté du 8 septembre 2017 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

ARTICLE 27 quater (nouveau)
(Art. 266 nonies du code des douanes)

Reconduction pour deux ans de la modulation de la taxe générale sur les activités polluantes pour la Guyane et Mayotte

Commentaire : le présent article allonge de deux ans la période pendant laquelle la Guyane et Mayotte bénéficieront de tarifs de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aménagés sur les installations de stockage et d'incinération des déchets.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 266 *sexies* du code des douanes prévoit que **tout exploitant d'une installation soumise à autorisation au titre d'une rubrique de la nomenclature des installations classées relatives au stockage ou au traitement thermique de déchets doit s'acquitter d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).**

Les tarifs de cette taxe sont déterminés par **le tableau du a du A du 1 de l'article 266 nonies du code des douanes.**

Ainsi, **le tarif de la réception de déchets dans une installation de stockage de déchets non dangereux s'élève à 150 euros en 2017**, d'autres tarifs étant prévus pour d'autres formes de déchets.

Des tarifs dérogatoires sont toutefois prévus pour la Guyane et pour Mayotte.

Ainsi, sur le territoire de la Guyane, **pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux accessibles par voie terrestre**, le tarif de la taxe est fixé à 10 euros par tonne jusqu'au 31 décembre 2018 et, **pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux non accessible par voie terrestre**, le tarif de la taxe est fixé à 3 euros par tonne jusqu'au 31 décembre 2018.

Sur le territoire de Mayotte, **pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux**, le tarif de la taxe est fixé à 0 euro jusqu'au 31 décembre 2017 puis à 10 euros par tonne en 2018.

Enfin, il est prévu **qu'à compter de 2019, sur le territoire de la Guyane et de Mayotte**, les tarifs mentionnés au tableau du a du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes **sont multipliés par un coefficient égal à 0,4.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement **présenté par plusieurs députés ultramarins issus de plusieurs groupes politiques** (La République en Marche, Les Républicains, etc.). Il a reçu **un avis favorable** de la **commission des finances de l'Assemblée nationale** et du **Gouvernement**.

Il vise à **proroger les tarifs dérogatoires dont bénéficient la Guyane et Mayotte en matière de TGAP sur les installations de stockage ou de traitement thermique des déchets**.

Ainsi, **sur le territoire de la Guyane**, pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux accessibles par voie terrestre, le tarif de la taxe **resterait fixé à 10 euros par tonne jusqu'au 31 décembre 2020** et, pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux non accessible par voie terrestre, **le tarif de la taxe resterait fixé à 3 euros par tonne également jusqu'au 31 décembre 2020**.

Sur **le territoire de Mayotte**, pour les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux, le tarif de la taxe **resterait fixé à 0 euro jusqu'au 31 décembre 2019** et **ne s'élèverait à 10 euro par tonne qu'à compter de 2020**.

Enfin, **ce ne serait qu'à compter de 2020 que, sur le territoire de la Guyane et de Mayotte**, les tarifs mentionnés au tableau du a du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes **seraient multipliés par un coefficient égal à 0,4**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet amendement vise à **prendre en compte le retard de la Guyane et de Mayotte en termes de qualité des installations de stockage et d'incinération des déchets**, lié à leur **situation économique** mais également aux **particularités de leur géographie**, avec l'existence de **villages parfois très enclavés** qui **peinent à installer les infrastructures prévues par la réglementation en matière de traitement des déchets**.

Votre rapporteur général est favorable à ce que **ces deux territoires confrontés à des difficultés particulières** puissent **bénéficier d'un délai supplémentaire pour mettre aux normes leurs équipements de gestion des déchets**.

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

ARTICLE 27 quinquies (nouveau)

(Art. 284 bis, 411 et 427 du code des douanes ;

Art. 302 C, 302 D, 302 E, 302 F bis, 302 F ter, 302 G, 302 H ter, 302 K, 302 L, 302 M, 302 M bis, 302 M ter, 302 P, 302 Q, 302 R, 302 U bis, 302 V bis, 403 et 519 du code général des impôts ; Art. L. 758-1 du code de la sécurité sociale)

Adaptation aux DROM des dispositions juridiques relatives aux produits soumis à accises

Commentaire : le présent article propose de modifier les dispositions applicables aux produits soumis à accises à la situation des départements et régions d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DISPOSITIONS RELEVANT DU CODE DES DOUANES

L'article 284 *bis* du code des douanes prévoit une taxe spéciale sur les véhicules immatriculés en France circulant sur la voie publique, à l'exclusion de ceux qui sont spécialement conçus pour le transport des personnes.

L'article 411 énumère les contraventions douanières passibles d'une amende comprise entre une et deux fois le montant des droits et taxes en cause, lorsque cette irrégularité a pour but ou pour résultat d'éluder ou de compromettre leur recouvrement. Il vise à ce titre les taxes prévues pour certains produits énergétiques mentionnés aux articles 265, 266 *quinquies* ou 266 *quinquies* B.

L'article 427 dresse une liste de comportements réputés constituer des importations sans déclaration de marchandises prohibées, parmi lesquels on trouve le détournement de produits énergétiques mentionnés aux articles 265, 266 *quinquies* ou 266 *quinquies* B.

B. LES DISPOSITIONS RELEVANT DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

L'article 302 C du code général des impôts définit le territoire communautaire pour l'application des articles 302 B à 302 V *bis* du même code, relatifs aux contributions indirectes en matière de boissons alcooliques et de tabacs manufacturés.

C. LES DISPOSITIONS RELEVANT DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

L'article L. 758-1 du code de la sécurité sociale prévoit le montant de la cotisation sur les boissons alcooliques applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, et a pour objet de moderniser le cadre de la perception des droits indirects dans les départements et régions d'outre-mer.

A. CONCERNANT LE CODE DES DOUANES

Le présent article modifie le code des douanes afin :

- de rendre non applicable aux véhicules qui circulent sur la voie publique de Guadeloupe, de Guyane, de la Réunion, de Martinique et de Mayotte la taxe spéciale prévue à l'article 284 *bis*. Il s'agit, selon l'exposé des motifs de l'amendement, de donner une base juridique à une exonération dont bénéficient les départements concernés depuis 1969 ;

- d'ajouter la référence à la taxe spéciale de consommation sur les essences et carburants dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion dans la liste des taxes susceptibles de faire l'objet de contraventions douanières passibles d'une amende au sens de l'article 411 ;

- d'ajouter la référence aux produits visés par la taxe spéciale de consommation sur les essences et carburants dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion dans la liste des produits pouvant faire l'objet de comportements réputés constituer des importations sans déclaration de marchandises prohibées au sens de l'article 427.

B. CONCERNANT LE CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 302 C du code général des impôts, qui rassemble les définitions des territoires ultramarins, des territoires d'importation nationaux, du territoire communautaire, de l'importation et de l'exportation pour l'application du chapitre relatif aux contributions indirectes en matière d'alcools et de tabacs. Ces définitions étaient auparavant réparties dans les articles 302 C, 302 D et 302 E. Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article 302 C supprime la

disposition en vigueur : « *Pour l'application des articles 302 B à 302 V bis, la France s'entend de la France métropolitaine* ».

Par conséquent, le présent article procède à une coordination dans les articles suivants du même chapitre, pour préciser le cas échéant que le territoire concerné est la « France métropolitaine ». Cette coordination concerne les articles 302 D, 302 H *ter*, 302 K, 302 L, 302 M, 302 M *ter*, 302 P, 302 Q, 302 R, 302 U *bis* et 302 V *bis* du code général des impôts.

Il est également proposé de préciser à l'article 403 du même code que le droit de consommation applicable au Rhum produit dans les départements d'outre-mer s'applique « *lors de la mise à la consommation en France métropolitaine* ».

Enfin, l'article 519 du code général des impôts est abrogé, en conséquence de la rédaction proposée pour l'article 302 C.

C. CONCERNANT LE CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le présent article propose d'ajouter explicitement le département de Mayotte dans la liste des départements et régions d'outre-mer visés par l'article L. 758-1 du code de la sécurité sociale, la cotisation de sécurité sociale sur les boissons alcooliques n'y ayant pas de base légale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas opposé à cette modernisation du régime juridique des droits d'accises dans les départements et régions d'outre-mer, même s'il regrette vivement que son adoption par voie d'amendement du Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative empêche tout examen parlementaire approfondi des dispositions proposées. Celles-ci auraient dû figurer dans le projet de loi de finances rectificative déposé par le Gouvernement.

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

ARTICLE 27 sexies (nouveau)
(Art. 750 bis C, 1043 B, 1135 ter, 1388 sexies, 1396 bis
du code général des impôts)

**Mise en place à Mayotte d'un régime fiscal transitoire jusqu'en 2025 en
vue de faciliter les démarches de régularisation foncière**

Commentaire : le présente article met en place, à Mayotte, jusqu'au 31 décembre 2025, un régime d'exonération de droits d'enregistrement et de droits de mutation à titre gratuit et d'abattement de taxe foncière.

I. LE DROIT EXISTANT

L'ordonnance du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte¹ a étendu au nouveau département de Mayotte le droit fiscal national. **Aux termes de son article 12, les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière prévus par le code général des impôts y sont applicables pour les actes et mutations intervenant à compter du 1^{er} janvier 2014.**

Cette ordonnance a en outre créé un article 1388 *sexies* dans le code général des impôts, aux termes duquel, à Mayotte, **pour l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, les valeurs locatives des propriétés cédées à compter du 18 septembre 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016 par une personne publique aux occupants irréguliers des constructions affectées à leur habitation principale sises sur ces propriétés font l'objet d'un abattement les cinq années suivant celle au cours de laquelle la cession est intervenue.** Le taux de l'abattement est fixé à 100 % la première année, 80 % la deuxième année, 60 % la troisième année, 40 % la quatrième année et 20 % la dernière année.

La question de la propriété foncière reste très problématique à Mayotte car le passage du droit oral coutumier au droit commun écrit n'a pas fait l'objet d'un accompagnement suffisant pendant la phase de préparation de la départementalisation. La régularisation foncière à Mayotte n'a que très peu progressé ce qui a favorisé les indivisions et les successions non établies. Ces retards font qu'aujourd'hui de très nombreuses

¹ Ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte.

personnes se considèrent propriétaires mais ne disposent pas de titre de propriété conforme au droit commun.

Par ailleurs, les impôts associés à la détention et à la mutation des propriétés immobilières apparaissent difficiles à assumer pour les familles mahoraises, ce qui crée une situation de blocage des démarches de régularisation foncière qui a des conséquences préjudiciables pour le Département de Mayotte.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable du rapporteur général Joël Giraud créé, à Mayotte, jusqu'au 31 décembre 2025, **un régime d'exonération de droits d'enregistrement, de droits de mutation à titre gratuit et prolonge le régime d'abattement de taxe foncière.**

Le présent article prévoit notamment :

- une exonération de la taxe de publicité foncière de 2,50 % prévue à l'article 750 du code général des impôts de la valeur des immeubles prévue sur les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires ;

- une exonération, à compter du 1^{er} janvier 2018 de droit d'enregistrement ou de taxe de publicité foncière pour les cessions effectuées par une personne publique et les actes de notoriété et les décisions judiciaires constatant l'usucapion¹ réalisés au profit de propriétaires irréguliers de biens immeubles ;

- une exonération de droits de mutation à titre gratuit pour les immeubles et droits immobiliers situés à Mayotte, lors de la première transmission postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférents, sous réserve que ces titres de propriété aient été constatés par un acte régulièrement transcrit ou publié entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2025.

Le présent article proroge, en outre, l'abattement prévu à l'article 1388 *sexies* du code général des impôts jusqu'au 31 décembre 2025. Pour les propriétés cédées à partir du 1^{er} janvier 2017, il en réduit toutefois la durée à trois ans, à hauteur de 100 % la première année, 70 % la deuxième année et 30 % la dernière année.

¹ Acquisition juridique du droit réel sans possession du titre.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les délais d'examen du présent article ne permettent pas d'expertiser, sur le plan technique, le détail des mesures proposées par le présent article. Il est à cet égard regrettable qu'une réforme d'une telle ampleur n'ait pas été intégrée au projet de loi initial.

L'objectif fixé par le Gouvernement, de faciliter les démarches de régularisation foncière est toutefois pleinement légitime. Dans son rapport sur le foncier en outre-mer, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a ainsi rappelé la prégnance du problème : *« l'insécurité foncière que connaît Mayotte fait régner un climat d'extrême tension. L'île est confrontée à de tels conflits nourris par la pression migratoire, la multiplication des squats, les difficultés de régularisation des occupations traditionnelles et le caractère endémique de l'indivision, elle présente de tels besoins d'équipement, de logement et de développement sur un territoire contraint à 80 % par un classement en zone d'aléa naturel fort ou moyen que l'urgence sociale est avérée »*¹. La plupart des parcelles ne disposant pas de titre de propriété conforme au droit, il n'est pas possible pour les occupants de mener des projets immobiliers respectueux du code de l'urbanisme et mobilisant des aides à la pierre

Afin de donner une impulsion forte au chantier de la régularisation foncière, **l'instauration d'une fiscalité dérogatoire pendant une période transitoire apparaît justifiée. Le coût budgétaire de cette mesure, qui n'est pas chiffrée par le Gouvernement, devrait être faible** étant donné que les fiscalités concernées - droits de mutations à titre gratuit, droits d'enregistrement sur les donations et successions, et taxe sur la publicité foncière pour les mutations à titre gratuit - génèrent très peu de recettes fiscales aujourd'hui à Mayotte. Par contre, **le retour sur investissement de pourrait être positif si elle permettait une réelle accélération du chantier de la régularisation foncière** sur les prochaines années car les bases fiscales de la taxe foncière augmenteraient.

¹ Rapport d'information de Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, Daniel Gremillet et Antoine Karam, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer (Conflits d'usage en outre-mer - un foncier disponible rare et sous tension).

Une vigilance s'impose toutefois, l'efficacité d'un tel dispositif étant conditionnée par la mise en place de dispositifs incitant à la reconstitution des titres de propriété. La mise en place d'autres dispositifs d'accompagnement par l'État, tels que l'instauration d'une **commission consultative des baux ruraux** et la création de **groupements fonciers agricoles (GFA) à Mayotte**, demandés par la Délégation sénatoriale aux outre-mer¹, devraient être étudiées par le Gouvernement, la question du désordre foncier ne pouvant se résoudre avec le seul instrument fiscal.

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

¹ *Ibid.*

ARTICLE 28

(Art. 1599 *quindecies*, 1628-0 bis et 1723 *ter-0 B* du code général des impôts)

Aménagements relatifs au paiement dématérialisé pour la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et à l'accès direct au système d'immatriculation des véhicules

Commentaire : le présent article prévoit que le paiement par les particuliers de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules se fera désormais directement par Internet sur un site dédié et que les agents de la direction générale des finances publiques pourront accéder aux informations issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PAIEMENT DE LA TAXE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES S'EFFECTUAIT JUSQU'À CES DERNIERS MOIS AUPRÈS DES PRÉFECTURES OU VIA DES PROFESSIONNELS DE L'AUTOMOBILE COMMISSIONNÉS

La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, dite « *taxe sur les cartes grises* », est régie par les dispositions de l'article 1599 *quindecies* du code général des impôts (CGI).

Celui-ci prévoit que **cette taxe**, qui est proportionnelle ou fixe, selon les distinctions établies par les articles 1599 *sexdecies* à 1599 *novodecies* du même code, **est instituée au profit des régions et de la collectivité territoriale de Corse.**

Concrètement, ses recettes sont **affectées à la région dans laquelle se situe le domicile du propriétaire du véhicule.** Lorsque le propriétaire est une personne morale ou une entreprise individuelle, la taxe est **affectée à la région où se situe l'établissement auquel le véhicule est affecté à titre principal.**

L'article 1599 *quindecies* du CGI dispose que cette taxe est « *assise et recouvrée comme un droit de timbre* ».

Sont associés à la délivrance de la carte grise diverses **autres taxes « additionnelles » à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules :**

- la **taxe additionnelle due lors des immatriculations postérieures à la première immatriculation en France**, dite « *taxe sur les véhicules d'occasion* », prévue à l'article 1010 *bis* du CGI ;

- le **malus automobile**, prévu à l'article 1011 *bis* du CGI ;

- la **taxe additionnelle à la taxe régionale sur les cartes grises de véhicules utilitaires**, perçue au profit de l'association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports, qui est prévue à l'article 1635 *bis* M du CGI ;

- la **taxe additionnelle perçue au profit des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy**, prévue à l'article 1585-I du CGI.

Le paiement de ces différentes taxes est effectué **soit directement auprès de l'administration, soit auprès des personnes**, titulaires d'une commission, **qui transmettent par la suite les données relatives aux demandes d'immatriculation des véhicules donnant lieu au paiement de ces taxes.**

Dans le premier cas, les particuliers s'acquittent des taxes sur les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) **auprès des régies de préfecture.**

Dans le second cas, ils s'acquittent de ces taxes **auprès des professionnels de l'automobile commissionnés**, qui ont été **habilités à transmettre à l'administration les informations relatives à l'immatriculation des véhicules en 2009.**

Ces professionnels peuvent être **uniquement habilités par la préfecture pour intervenir en qualité d'intermédiaire dans les opérations de délivrance des CIV.** Dans ce cas, le paiement de la taxe s'effectue **au moyen de la carte bancaire du particulier.**

Ils peuvent également être agréés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour **recevoir le paiement des particuliers, puis régler eux-mêmes la taxe due au Trésor.**

B. LA LISTE DES PERSONNES QUI ONT ACCÈS AUX INFORMATIONS ISSUES DU SYSTÈME D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES EST DÉTERMINÉE PAR LA LOI

La liste des personnes ou services administratifs qui **peuvent recevoir communication des informations relatives à la circulation des véhicules** contenues dans le **système d'immatriculation des véhicules (SIV)** est établie par le **code de la route.**

Parmi eux figurent **les services du ministre de l'intérieur, du ministre des armées, du ministre chargé de l'écologie, du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé des transports**, pour l'exercice de leurs compétences respectives.

Sont également concernés, entre autres, **les services de sécurité, les préfetures, les mairies, les compagnies d'assurance et les constructeurs automobiles.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article 28 modifie les dispositions des articles 1599 *quindecies*, 1628-0 *bis* et 1723 *ter*-0 B du code général des impôts afin de **mettre en place un système de paiement de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules dématérialisé et d'autoriser les agents de la direction générale des finances publiques à accéder aux informations issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV).**

Alors que les particuliers pouvaient jusqu'ici s'acquitter des taxes sur les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) **auprès des régies de recettes des préfetures**, celles-ci sont **appelées à disparaître dès le 1^{er} janvier 2018 dans le cadre du Plan Préfetures Nouvelle Génération (PPNG).**

Pour remplir le service jusque-là rendu par ces régies, le ministère de l'intérieur a mis en place **un téléservice, géré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), qui doit permettre aux usagers d'effectuer en ligne les formalités préalables à la délivrance de certificats d'immatriculation mais également de s'acquitter des droits de délivrance liés à l'exécution de cette formalité de façon dématérialisée (télépaiement).**

L'article 28 prévoit également que la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules sera désormais contrôlée et que les réclamations à son sujet seront instruites et jugées **comme en matière d'enregistrement et non plus de droit de timbre.** Elle sera recouvrée **comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.**

Le fait **d'autoriser les agents de la direction générale des finances publiques à accéder aux informations issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV)** vise quant à lui à :

- **améliorer le recouvrement des recettes de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et lutter contre la fraude fiscale** en identifiant les véhicules des débiteurs défaillants et en les saisissant, dans **le contexte de la mise en place du télépaiement des taxes liées à l'immatriculation des véhicules ;**

- **permettre aux agents du Domaine chargés des ventes de véhicules d'avoir accès aux informations nécessaires à la vente des véhicules abandonnés en fourrière ou devenus propriété de l'État sur décision de justice.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de son rapporteur général, l'Assemblée nationale a **adopté un amendement rédactionnel à cet article.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le fait que **les agents de la direction générale des finances publiques puissent désormais accéder aux informations issues du système d'immatriculation des véhicules (SIV)** devrait leur permettre **d'améliorer le recouvrement des différentes taxes liées à l'immatriculation des véhicules et de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale.**

Votre rapporteur général est donc **favorable à cet élargissement de la liste des personnels administratifs habilités à consulter ce fichier.**

Si **la dématérialisation** des formalités préalables à la délivrance de certificats d'immatriculation et du paiement des droits de délivrance liés à l'exécution de cette formalité **va évidemment dans le bon sens**, votre rapporteur général **déplore en revanche la façon dont ce dossier est actuellement géré par le ministère de l'intérieur.**

En effet, avant même que le présent article soit entré en vigueur, **les régies de recettes des préfectures ont totalement cessé de délivrer les certificats d'immatriculation des véhicules (CIV) depuis le 6 novembre dernier.**

Les particuliers **ne peuvent donc effectuer les démarches pour faire immatriculer leur véhicule depuis cette date que sur le site internet de télépaiement immatriculation.ants.gouv.fr**, géré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Or, ce site internet, **saturé, rencontre des bogues très importants** (parmi la dizaine de difficultés recensées par le Centre national des professionnels de l'automobile (CNPA) : immatriculation en WW impossible, modèles importés non reconnus, etc.) **qui devraient perdurer au moins jusqu'à la fin de l'année 2017.**

Ainsi, **au moins 100 000 demandes de cartes grises n'ont pas été satisfaites depuis plusieurs semaines**, alors que le délai de délivrance est **normalement de deux jours** et ces véhicules en attente de livraison doivent **rester stockés sur les parkings des concessionnaires**, ce qui pénalise leurs trésoreries.

Un contentieux est actuellement en cours devant le tribunal administratif de Paris, saisi par des concessionnaires automobiles qui réclament que ces cartes grises soient délivrées dans les meilleurs délais et sous astreinte de 2 000 euros par véhicule et par jour de retard.

Votre rapporteur général considère que **le Gouvernement n'aurait pas dû fermer les régies de préfectures avant même que la fiabilité du site immatriculation.ants.gouv.fr ne soit pleinement garantie**. Il aurait été grandement préférable d'attendre le 1^{er} janvier 2018 comme le prévoyait le Plan Préfectures Nouvelle Génération (PPNG).

Leur réouverture temporaire pourrait même être envisagée pour éviter que cette situation très préjudiciable aux concessionnaires automobiles et aux automobilistes **ne s'aggrave**.

La commission a ainsi adopté un amendement n° 97 reportant au 1^{er} juillet 2018 l'obligation de recourir exclusivement au télépaiement.

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

ARTICLE 28 bis (nouveau)
(Art. 278 sexies du code général des impôts)

Application du taux réduit de TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers NPNRU

Commentaire : cet article a pour objet de prévoir que le taux réduit de TVA à 5,5 % peut s'appliquer aux opérations d'accession sociale à la propriété dans le périmètre des quartiers relevant du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dès lors qu'ont été signés des protocoles de préfiguration à la convention de rénovation urbaine prévue à l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

I. LE DROIT EXISTANT

Parmi les opérations éligibles au **taux réduit de TVA à 5,5 %** dans le secteur du logement, le **11 bis du I de l'article 278 sexies du code général des impôts** dispose qu'en bénéficient **les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées :**

- **dans les 1 511 quartiers prioritaires de la politique de la ville**, tels qu'issus de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville (QPV) définie par loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine¹. Le taux réduit bénéficie également aux **immeubles entièrement situés à une distance de moins de 300 mètres** de la limite de ces quartiers.

Cette application du taux réduit a été prévue par l'article 17 de la loi de finances pour 2015², en reprenant - tout en l'étendant à l'ensemble des QPV - ce qui était auparavant prévu pour les quartiers relevant du nouveau programme de rénovation urbaine (PNRU), dits « quartiers ANRU » au 11° du I de l'article 278 sexies du code général des impôts précité.

Le taux de TVA à 5,5 % s'applique pour les opérations **dès lors que les contrats de ville** prévus à l'article 6 de la loi du 21 février 2014 précitée **ont été effectivement signés et jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle le contrat de ville arrive à échéance**, ou jusqu'au 31 décembre 2024 pour les quartiers prioritaires faisant l'objet d'une convention de

¹ Ces quartiers prioritaires de la politique de la ville se sont substitués aux 751 zones urbaines sensibles (ZUS), 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et 2 492 quartiers couverts par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

renouvellement urbain conclue dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), en vertu de l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

- dans les ensembles immobiliers entièrement situés à moins de 500 mètres de la limite des « quartiers NPNRU », c'est-à-dire faisant l'objet d'une convention au titre du NPNRU en vertu de l'article 10-3 précité de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, et partiellement situés à moins de 300 mètres de cette limite.

Cette disposition est issue de l'article 30 de la loi de finances pour 2017¹ et s'applique aux opérations pour lesquelles la demande de permis de construire a été déposée à compter du 1^{er} janvier 2017.

Pour mémoire, le NPNRU compte 200 quartiers d'intérêt national correspondant à 216 QPV et 250 quartiers d'intérêt régional couvrant 264 QPV.

Le taux réduit de TVA prévu au 11° bis du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts concerne **uniquement les opérations d'accession sociale à la propriété.**

Les biens sont ainsi acquis à usage de résidence principale et il peut s'agir d'immeubles neufs, de travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logements et de livraisons à soi-même pour les biens dont l'acquisition aurait ouvert le droit à taux réduit (II de l'article 278 *sexies* du code général des impôts).

En outre, ils doivent être **destinés à des personnes physiques qui respectent certains plafonds de ressources**, « prévus à la première phrase du huitième alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation » (soient les plafonds du prêt locatif social majorés de 11 % selon le bulletin officiel des finances publiques).

Leur **prix de vente ou de construction ne doit pas non plus dépasser certains plafonds** prévus au 4 du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts pour les opérations de location-accession à la propriété conventionnées et agréées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue député François Pupponi, l'Assemblée nationale a, après que le Gouvernement et la commission des finances s'en soient remis à sa sagesse, **inséré le présent article additionnel tendant à ce que le taux réduit de TVA prévu dans le périmètre des**

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

quartiers du NPNRU (opérations situées entièrement à moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers et partiellement à moins de 300 mètres de cette même limite) **s'applique dès la signature des protocoles de préfiguration et non pas seulement lors de la conclusion des conventions de renouvellement urbain** (au titre de l'article 10-3 précité de la loi du 1^{er} août 2003).

Les protocoles de préfiguration correspondent à la première phase de mise en œuvre du nouveau programme dans les quartiers concernés. Il s'agit de la **phase de conception des projets**, permettant, selon les termes mêmes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) de « *financer un programme d'études et des moyens d'ingénierie* », « *la conception de projets urbains de qualité et la définition des conditions de leur faisabilité et de leur réalisation* »¹.

Selon ce même document, le protocole doit préciser :

« - la liste des quartiers prioritaires concernés ;

- les orientations stratégiques poursuivies au titre du volet urbain du contrat de ville (vocation du quartier à 10 - 15 ans) et les premiers objectifs opérationnels ;

- le programme d'études détaillé à mettre en œuvre pour préciser le projet urbain, ses modalités et son calendrier de réalisation ;

- les moyens consacrés à l'analyse de la soutenabilité financière des projets dans une approche en coût global ;

- les modalités d'association des habitants pendant la phase protocole et plus particulièrement l'installation de la maison de projet. »

Ensuite, les conventions pluriannuelles de renouvellement urbain « *déterminent les projets opérationnels et les conditions de leur mise en œuvre* ».

En outre, selon les réponses du ministère de la cohésion des territoires au questionnaire budgétaire de Philippe Dallier, rapporteur spécial des crédits consacrés à la politique de la ville, **les protocoles de préfiguration permettent de lancer de premières opérations jugées urgentes et incontestables**. À ce titre sont d'ores et déjà actées :

- la démolition de plus de 11 000 logements locatifs sociaux obsolètes ;

- la reconstruction de 3 000 logements sociaux neufs hors site ;

- la réhabilitation de 3 000 logements sociaux.

¹ Publication de l'Anru concernant « L'élaboration des projets de renouvellement urbain dans le cadre des contrats de ville - Le protocole de préfiguration des projets de renouvellement urbain », 17 février 2015.

Ainsi, d'après les informations dont dispose votre rapporteur général, sur les 236 protocoles de préfiguration devant couvrir les quartiers relevant du NPNRU, 116 d'entre eux concernent des quartiers d'intérêt national et 180 étaient d'ores et déjà signés au 30 juin 2017¹.

En revanche, **seules 5 conventions de renouvellement urbain sont, pour l'heure, effectivement signées.**

Selon l'auteur de l'amendement ayant conduit à l'insertion de cet article additionnel, **plusieurs opérations d'accession sociale à la propriété, prêtes à être lancées, seraient en réalité bloquées faute de convention de renouvellement urbain** permettant de bénéficier du taux réduit de TVA.

Le présent article prévoit également qu'**en l'absence de signature de ladite convention dans un délai de trois ans** à compter de celle du protocole de préfiguration, le **redevable** ayant bénéficié du taux réduit de TVA serait **tenu au paiement du complément de taxe.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'avis de votre rapporteur général est partagé sur cet article.

D'un côté, il paraît plutôt bienvenu de permettre le lancement au plus vite d'opérations d'accession sociale qui permettent de soutenir l'accès à la propriété de ménages modestes tout en assurant la mixité sociale dans et aux abords des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les protocoles de préfiguration permettent d'ores et déjà d'engager des financements de l'Anru au titre du NPNRU, puisque ceux qui ont été signés dans les quartiers d'intérêt national ont déjà permis, selon les chiffres de l'agence, la validation de plus de 500 millions d'euros, en investissement et en ingénierie.

En outre, comme indiqué précédemment, **un certain nombre d'opérations jugées urgentes et incontestables peuvent d'ores et déjà être réalisées dans ces quartiers.**

D'un autre côté, le présent article fait reposer l'application d'un taux réduit de TVA sur un protocole de préfiguration qui n'a pas d'existence législative, seule la convention de renouvellement urbain étant expressément mentionnée à l'article 10-3 précité de la loi du 1^{er} août 2003.

En outre, le fait de prévoir le bénéfice de la TVA dès la signature du protocole de configuration pourrait **réduire l'intérêt** pour l'ensemble des acteurs **de conclure rapidement les conventions de renouvellement urbain.** Or, cette deuxième étape de mise en œuvre du NPNRU est essentielle.

¹ 50 protocoles sont en cours de finalisation ou de signature et le reste est encore en phase d'élaboration ou d'instruction.

Surtout, il existe un **risque à prévoir que le redevable devrait payer la différence de TVA** au cas où la convention n'était finalement pas signée dans les trois ans suivant le protocole de préfiguration. Les **sommes en jeu** sont, en effet, **loin d'être négligeables**, avec 14,5 % de TVA supplémentaires sur l'opération, et le redevable n'est en rien responsable de la situation.

Il convient, en tout état de cause, de rappeler que le taux réduit de TVA ne concerne, dans ce cas, que les opérations intégrées dans un **ensemble immobilier entièrement situé dans une bande de 500 mètres** autour du « quartier NPNRU » et partiellement situé dans une bande de 300 mètres.

Les **quartiers du NPNRU** proprement dits sont quant à eux **déjà tous éligibles au taux réduit de TVA jusqu'à une bande de 300 mètres** autour des quartiers, depuis la signature des contrats de ville.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **il est proposé de maintenir le dispositif tout en l'enserrant dans une période d'application limitée.**

Ainsi, dans la mesure où l'Anru indique que la période couverte par un protocole de préfiguration pourrait s'élever en moyenne de six à dix-huit mois (pour couvrir les besoins d'études et d'expertise), il est proposé de prévoir que le taux réduit de TVA pourrait s'appliquer dès la signature du protocole de préfiguration et jusqu'à la conclusion de la convention en elle-même, mais pour une période limitée à 18 mois. Cela permet de maintenir l'incitation à conclure rapidement les conventions de renouvellement urbain, tout en limitant dans le temps les effets du protocole qui n'aboutirait pas à une convention.

En outre, le redevable de la TVA n'aurait pas à payer le complément en l'absence de convention.

Enfin, afin d'éviter les effets d'aubaine, les opérations d'accession sociale à la propriété ne concerneraient que celles pour lesquelles la demande de permis de construire a été déposée à compter du 1er janvier 2018.

Tel est l'objet de **l'amendement n° 98 de réécriture complète** de l'article.

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

ARTICLE 28 ter (nouveau)
(Art. 362 et 403 du code général des impôts)

**Modification du contingent d'exportation de rhum bénéficiant
d'une fiscalité réduite**

Commentaire : le présent article tire les conséquences d'une décision du Conseil de l'Union européenne autorisant la France à augmenter le contingent de production annuelle de rhum traditionnel bénéficiant de taux réduits ou d'exemption d'imposition.

I. LE DROIT EXISTANT

La France a été autorisée¹ par l'Union européenne à étendre au rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion l'application, en France métropolitaine, d'un taux d'accise sur l'alcool inférieur au taux plein fixé à l'article 3 de la directive 92/84/CEE du Conseil et à appliquer un taux d'imposition de la cotisation sur les boissons alcooliques inférieur au taux plein applicable conformément à la législation nationale française au rhum « traditionnel », mais ces taux réduits sont limités à un contingent annuel de 120 000 hectolitres d'alcool pur (HAP). Ces dispositions sont inscrites à l'article 403 du code général des impôts.

Le 22 septembre 2016, les autorités françaises ont demandé à la Commission européenne l'augmentation du contingent annuel de 120 000 HAP à 144 000 HAP. En effet, le contingent de 120 000 HAP pour 2016 avait été utilisé avant même la fin de l'année 2016. Une augmentation rétroactive était donc nécessaire à partir du 1^{er} janvier 2016, afin de remédier à l'augmentation de la fiscalité que les producteurs de rhum traditionnel n'avaient pas pu prévoir pour les quantités excédant le contingent.

La décision du Conseil du 15 novembre 2017 a donc modifié la décision de 2014 autorisant la France à appliquer un taux réduit concernant certaines taxes indirectes sur le rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion en augmentant le contingent annuel pouvant bénéficier du taux réduit à 144 000 hectolitres d'alcool pur pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020.

¹ Article 1^{er} de la décision n° 189/2014/UE du Conseil.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du rapporteur général de la commission des finances et de Olivier Serva, député, avec un avis favorable du Gouvernement, propose de modifier l'article 403 du code général des impôts pour augmenter le contingent annuel de rhum traditionnel bénéficiant du taux réduit du droit de consommation, en application de la décision du Conseil du 15 novembre 2017.

Il prévoit par ailleurs de modifier le contingent annuel de rhum traditionnel exonéré de la soulte prévue à l'article 362 du code général des impôts, en l'augmentant également de 122 000 à 144 000 HAP.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article étant une transposition dans le code général des impôts d'une décision communautaire autorisant la France à adapter les dispositions fiscales applicables à la production de rhum traditionnel dans les départements d'outre-mer, il n'y a pas lieu de s'y opposer.

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

ARTICLE 28 quater (nouveau)
(Art. 568 bis du code général des impôts)

Report de la mise en place d'un dispositif d'encadrement de la vente au détail du tabac manufacturé dans les départements d'outre-mer

Commentaire : le présent article prévoit le report d'un an de la date d'entrée en vigueur dans les départements d'outre-mer du monopole de vente de tabac au détail aux commerçants titulaires d'une licence accordée au nom du département par le président du conseil départemental.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 568 *bis* du code général des impôts prévoit que, dans les départements d'outre-mer, seuls peuvent vendre du tabac au détail, à compter du 1^{er} janvier 2018, les personnes ayant la qualité de commerçants, titulaires d'une licence accordée au nom du département par le président du conseil départemental.

Fixée par la loi de finances pour 2009 en 2011¹, l'entrée en vigueur de ce dispositif a été repoussée par les lois de finances successives² à cinq reprises.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, repousse l'entrée en vigueur de ce monopole d'un an, du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2019.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Plusieurs obstacles justifient, selon le Gouvernement, un tel report. Tout d'abord, les départements d'outre-mer estiment ne pas pouvoir mettre en œuvre un système de licences. Outre la difficulté à disposer des moyens humains et financiers nécessaires, ces derniers expriment également la crainte « *d'un impact trop fort sur le tissu économique notamment sur la situation*

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015, loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014, loi n°2013-1279 du 29 décembre 2013, loi n°2012-1270 du 20 novembre 2012.

des petits commerces qui occupent outre-mer une place importante dans le réseau de distribution du tabac manufacturé ».

Il est regrettable que le Gouvernement conserve la méthode retenue depuis 2009, consistant à repousser annuellement le dispositif. Pour justifier ce report, le Gouvernement invoque la nécessité d'aborder une réflexion d'ensemble sur ce dispositif, qui pourra s'inscrire dans le cadre des Assises des outre-mer permettant l'adoption d'un « *programme de mesures adaptées à un contrôle plus efficace de la vente de tabac dans les outre-mer et d'en faciliter ainsi l'acceptation par toutes les parties* ».

Il convient toutefois de rappeler que l'instauration de ce monopole poursuit avant tout un objectif de santé publique incontestable. Repousser une sixième fois ce dispositif sans prévoir de mécanisme garantissant son entrée vigueur dans un délai raisonnable n'apparaît pas pertinent. Aussi, la commission propose par un amendement n° 99 de supprimer cet article afin d'interpeller le Gouvernement sur ce sujet.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 28 quinquies (nouveau)
(Art. 1791 ter du code général des impôts)

Aggravation des peines encourues pour trafic de cigarettes en bande organisée

Commentaire : le présent article propose de renforcer les sanctions prévues en cas de trafic de tabac en bande organisée.

I. LE DROIT EXISTANT

En matière d'infractions à la législation sur les contributions indirectes, et notamment de manœuvres frauduleuses visant à éviter le paiement des droits dus, l'article 1791 du code général des impôts prévoit que les amendes fiscales encourues sont comprises entre 15 et 750 euros. D'autres sanctions peuvent être également prononcées en complément de ces amendes :

- la confiscation des biens saisis lors du contrôle, ainsi que des biens et avoirs qu'ils ont permis au contrevenant d'acquérir ;
- une pénalité fiscale, dont le montant est compris entre une et trois fois le montant des droits ou taxes fraudés.

L'article 1791 *ter* du code général des impôts précise qu'en cas de fabrication, de détention, de vente ou de transport illicites de tabac, les sanctions peuvent être plus importantes. Le montant de la pénalité fiscale est alors compris entre une et cinq fois le montant des droits fraudés et le montant de l'amende est compris entre 500 et 2 500 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale par un amendement de Charles de Courson avec un avis de sagesse du Gouvernement et de la commission des finances.

Il prévoit de renforcer les sanctions prévues par l'article 1791 *ter* du code général des impôts lorsque les faits sont commis en bande organisée :

- le montant de l'amende serait alors fixé entre 50 000 et 250 000 euros ;
- le montant de la pénalité fiscale pourrait être compris entre 50 et 100 fois le montant des droits fraudés.

Par ailleurs, le présent article rend applicables aux faits visés par l'article 1793 *ter* les dispositions du code pénal sur la période de sûreté (article 132-23 du code pénal).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général partage la volonté des auteurs de l'amendement ayant introduit le présent article de rendre effectives et dissuasives les sanctions à l'encontre des groupes qui se livrent à des faits de trafic de tabac, ceux-ci constituant notamment une source de financement de certains groupes terroristes.

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

ARTICLE 28 sexies (nouveau)
(Art. L. 257-0 B du livre des procédures fiscales)

Simplification de la procédure de recouvrement pour les impositions dues par des redevables professionnels

Commentaire : le présent article vise à supprimer l'envoi, par les comptables de la DGFIP, de la lettre de relance adressée aux redevables professionnels en situation de défaillance de paiement, lorsque les impositions dues sont recouvrées par voie d'avis de mise en recouvrement (AMR).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PROCÉDURES DE RELANCE PRÉALABLES AU POURSUITES EN CAS DE DÉFAILLANCE DANS LE PAIEMENT DE L'IMPÔT

En cas de défaillance du paiement de l'impôt par le redevable, les comptables publics de la direction générale des finances publiques (DGFIP) chargés du recouvrement des produits fiscaux appliquent **un dispositif commun de relance des défaillants de paiement.**

Le comptable dispose de deux procédures distinctes de relance, adaptées au comportement du contribuable : la procédure de relance directe et la procédure de relance progressive.

En cas de relance directe, le 1 de l'article L. 257-0 A du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que le comptable adresse au redevable **une mise en demeure de payer,** qui ouvre à ce dernier un délai de trente jours pour s'acquitter de ses dettes. À l'expiration de ce délai et à défaut de règlement, le comptable peut engager tous types de poursuites (avis à tiers détenteur, saisie-vente, etc.).

La relance directe s'applique lorsque les impositions résultent de l'application d'une procédure de rectification ou d'imposition d'office, **lorsque les créances sont supérieures à 15 000 euros,** qu'elles sont nées postérieurement au jugement d'ouverture d'une procédure collective ou qu'elles concernent des entreprises tenues de souscrire leurs déclarations de résultats auprès de la direction générale des entreprises.

La relance progressive, prévue par le 1 de l'article L. 257-0 B du livre des procédures fiscales, concerne le redevable dont c'est la première défaillance de paiement depuis trois ans au titre d'une même catégorie d'impositions. **Le comptable adresse à ce redevable une lettre de relance**

préalable, qui lui ouvre un délai de trente jours pour s'acquitter de sa dette.

Ce n'est qu'à l'expiration de ce délai et à défaut de règlement que le comptable peut notifier un avis à tiers détenteur ou une mise en demeure de payer.

B. LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES FISCALES DES PARTICULIERS ET DES PROFESSIONNELS

La relance progressive s'applique à la fois, et sans distinction :

- aux défaillances des particuliers, dont les impôts sont le plus souvent établis par voie de rôle et donnent lieu à la délivrance d'avis d'imposition (impôt sur le revenu, impôts directs locaux etc.) ;

- aux défaillances des professionnels, dont les impositions sont le plus souvent déclaratives et autoliquidées : la TVA, l'impôt sur les sociétés ou encore la taxe sur les salaires sont en effet établis sur la base de documents déclaratifs et doivent être payés spontanément. **En cas de défaillance déclarative, de retard de paiement ou à la suite d'un redressement fiscal, les créances sont toutefois recouvrées par voie d'avis de mise en recouvrement (AMR).**

Défini à l'article L. 256 du livre des procédures fiscales, l'avis de mise en recouvrement est **le titre exécutoire par lequel l'administration authentifie une créance fiscale non acquittée spontanément** dans les délais légaux, ou partiellement acquittée, et qui **permet à cette dernière d'engager des poursuites pour recouvrer la somme due**. La notification de l'avis de mise en recouvrement marque le point de départ du délai de prescription de l'action en recouvrement, fixé à quatre ans par l'article L. 274 du livre des procédures fiscales.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à **supprimer l'envoi, par les comptables publics, de la lettre de relance adressée aux redevables professionnels en situation de défaillance de paiement, lorsque les impositions dues sont recouvrées par voie d'avis de mise en recouvrement (AMR).**

La procédure de « relance directe » s'appliquerait ainsi aux **impositions des professionnels recouvrées par voie d'avis de mise en recouvrement**, en lieu et place de la procédure de « relance progressive ».

Ces dispositions s'appliqueraient aux impositions mises en recouvrement à compter du 1^{er} janvier 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé a pour conséquence de **supprimer l'étape de la lettre de relance dans le cadre du recouvrement de la plupart des impositions dues par les professionnels**, recouvrées par voie d'avis de mise en recouvrement (AMR).

En pratique, les entreprises **reçoivent jusqu'à quatre courriers après que leur défaillance a été constatée** (lettre de motivation des pénalités, avis de mise en recouvrement, lettre de relance, mise en demeure de payer) et avant que le comptable ne puisse engager des mesures de recouvrement forcé (avis à tiers détenteur, notamment).

Dans l'exposé sommaire de l'amendement, le Gouvernement estime que *« l'obligation d'envoi d'une lettre de relance pour les délais qu'elle fait courir, n'est pas adaptée à la gestion de la population des redevables professionnels pour lesquels les enjeux financiers nécessitent une procédure de recouvrement rapide et offensive »*.

En séance publique, le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, a indiqué qu'il s'agissait d'*« une mesure d'économie et de simplification »*, évoquant quelque 470 000 lettres de relance annuelles.

Il s'agit surtout d'une mesure tendant à rendre le recouvrement de l'impôt plus efficace, à laquelle votre rapporteur général n'est pas opposé. Dans la mesure où la procédure de relance directe est d'ores et déjà appliquée dans un grand nombre de cas, la mesure n'apparaît pas porter d'atteinte disproportionnée aux garanties apportées au contribuable.

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

*ARTICLE 28 septies (nouveau)***Demande de rapport sur l'impact de la hausse de TVA
sur les activités équinés**

Commentaire : le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les conséquences de la hausse de la TVA sur les activités équinés.

I. LE DROIT EXISTANT

La France a été condamnée par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 8 mars 2012 pour avoir appliqué un taux de TVA réduit à 10 % à des opérations sur les équidés non destinés à la préparation de denrées alimentaires ou à être utilisés dans la production agricole.

L'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2012¹ a donc soumis au taux normal ces opérations, ce qui inclut les gains de course, en supprimant le *b sexies* de l'article 279 du code général des impôts qui prévoyait que « *les prestations correspondant au droit d'utilisation des animaux à des fins d'activités physiques et sportives et de toutes installations agricoles nécessaires à cet effet* » sont soumises au taux réduit.

Le Gouvernement avait alors entrepris une démarche auprès de la Commission européenne pour demander, en faveur des centres équestres, le maintien d'un taux de TVA réduit en application de l'annexe III de la directive du 28 novembre 2006 dite « directive TVA » qui mentionne dans la liste des services pouvant faire l'objet de taux réduits le « *droit d'utilisation d'installations sportives* ». Il s'agissait de tenter d'obtenir une interprétation large de ce texte qui permet stricto sensu d'appliquer le taux réduit de TVA dans l'hypothèse où un cavalier ayant sa propre monture utilise un centre équestre en tant qu'équipement sportif. Cette demande de souplesse ayant échoué, le Gouvernement a soutenu la création d'un fonds dit « équitation » qui, financé par un prélèvement de 0,2 % sur les enjeux du PMU, vise à compenser les hausses de TVA subies par les centres équestres.

¹ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement présenté par Véronique Louwagie, avec un avis défavorable de la commission des finances et favorable du Gouvernement, prévoit la remise au Parlement, avant le 30 avril 2018, d'un « *rapport relatif à l'impact de la hausse de la TVA sur toutes les activités équine, ainsi que sa nécessaire mise en conformité avec la future directive européenne sur le sujet* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général reconnaît les difficultés du monde du cheval à la suite de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne et de la suppression du taux réduit de TVA. Ces difficultés ont été rappelées dans le rapport d'information de notre collègue Anne-Catherine Loisier¹. Il est donc favorable à la remise de ce rapport, qui permettra d'éclairer le Parlement sur la prise en compte de la situation de ce secteur dans le cadre de la révision de la directive TVA.

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

¹ « *Le monde du cheval : favoriser le rebond d'une filière d'excellence en difficulté* », Rapport d'information de Mme Anne-Catherine Loisier, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 692 (2015-2016) - 15 juin 2016.

ARTICLE 29

(Art. L. 262, 263 ; 263-0 A, 262 A, 263 B, 273 A, 281, 283 du livre de procédures fiscales, art. L. 632-2 du code de commerce, art. 349 bis, 387 bis du code des douanes, art. L. 171-8 ; L. 521-19, L. 541-3, L. 556-3, L. 213-11-13 du code de l'environnement, art. L. 1617-5, L. 1874-3 du code général des collectivités territoriales, art. L. 753-2-1 du code monétaire et financier, art. L. 132-14 du code des assurances, art. L. 223-15 du code de la mutualité, art. L. 212-2 du code des relations entre le public et l'administration, art. L. 253-12 du code rural et de la pêche, art. L. 3252-9 du code du travail, art. 128 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, art. 123 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, art. 17 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013)

**Harmonisation et simplification des procédures de recouvrement forcé
mises en œuvre par les comptables publics**

Commentaire : le présent article prévoit d'harmoniser les différentes procédures de recouvrements forcés existantes

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE PLURALITÉ DE PROCÉDURES DE RECOUVREMENT ADMINISTRATIF FORCÉ

Aujourd'hui **coexistent pas moins de six procédures de recouvrement forcé** d'une créance, en fonction du type de créances recouvrées et de l'organisme à l'origine de la demande de recouvrement. Ces procédures exorbitantes de droit commun permettent de ne pas avoir à recourir à un huissier de justice en vue de la signification d'une saisie-attribution.

1. L'avis à tiers détenteur

L'avis à tiers détenteur est prévu par les articles L. 262 à L. 263 A du livre de procédures fiscales. Il concerne **les impositions**, majorations, pénalités et frais accessoires, ainsi que les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière, les droits de timbre et les contributions indirectes. Le comptable chargé du recouvrement peut demander aux dépositaires,

détenteurs ou débiteurs de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables d'impôts de lui verser directement une somme à concurrence du montant qui lui est dû. Ce dispositif permet d'affecter, dès réception de l'avis, les sommes dont le versement est demandé au paiement de la créance.

En application de l'article L. 263-0 A du livre de procédures fiscales les sommes versées par un redevable souscripteur ou adhérent **d'un contrat d'assurance rachetable** peuvent faire l'objet d'un avis à tiers détenteur.

Il peut être également procédé, pour le recouvrement de l'impôt, à une **saisie mobilière**.

2. L'opposition à tiers détenteur

L'opposition à tiers détenteur est prévue par le 7° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales. Elle concerne **les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, ainsi que les établissements publics de santé, et leur permet de recouvrer toutes leurs recettes**. Le comptable public peut y avoir recours, après mise en recouvrement de la créance, et notification du titre exécutoire au débiteur poursuivi, lorsque les sommes dues par un redevable au même poste comptable dépassent un **montant fixé par décret**. Il est actuellement de 130 euros pour une opposition à tiers détenteur notifiée à un établissement de prestation de services bancaires, et de 30 euros dans les autres cas (art. D. 1617-22 du code général des collectivités territoriales). Elle a pour effet d'attribuer immédiatement la créance saisie au profit du créancier saisissant.

Le comptable public **doit notifier cette opposition au redevable en même temps qu'elle est adressée au tiers détenteur**. Le tiers détenteur dispose alors d'un délai de trente jours suivant la réception de cette procédure, sous peine de se voir réclamer les sommes saisies majorées du taux d'intérêt légal.

L'opposition à tiers détenteur peut également s'exercer sur les sommes versées par un redevable souscripteur ou adhérent d'un contrat d'assurance rachetable, ainsi que sur des créances conditionnelles ou à termes. Dans ces derniers cas, les fonds seront versés lorsque les créances seront devenues exigibles.

Enfin, lorsqu'une même personne est simultanément destinataire de plusieurs oppositions à tiers détenteur établies au nom du même redevable, elle doit, en cas d'insuffisance des fonds, exécuter ces oppositions en proportion de leurs montants respectifs.

3. La saisie à tiers détenteur

La saisie à tiers détenteurs est prévue à l'article L. 273 A du livre des procédures fiscales, et concerne les créances de l'État et celles qu'il est chargé

de recouvrer pour le compte d'un tiers sur la base d'un titre de perception délivré par lui. Il s'agit notamment de tous les arrêtés, état, rôle, avis de mise en recouvrement, titre de perception ou de recettes, délivrés par l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics. À la différence de l'avis à tiers détenteurs, qui concerne les produits fiscaux, la saisie à tiers détenteur porte sur **les recettes non fiscales de l'État**.

Elle doit être notifiée, en mentionnant les délais et voies de recours, à la fois au débiteur et aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour son compte, lui versent une rémunération ou ont une dette envers lui. Comme pour les procédures précédentes, elle a pour conséquence d'attribuer immédiatement à l'État les sommes ainsi saisies.

L'article L. 273 A du livre des procédures fiscales, tout comme pour l'opposition à tiers détenteur, précise que le tiers détenteur dispose d'un délai de trente jours suivant la réception de cette procédure, sous peine de se voir réclamer les sommes saisies majorées du taux d'intérêt légal.

4. L'opposition administrative

L'opposition administrative concerne le recouvrement des **amendes et condamnations pécuniaires**. Elle est prévue par le II. de l'article 128 de la loi n°2004- 1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004. Le Trésor public doit ainsi notifier cette opposition administrative en même temps au tiers détenteur et au débiteur. Celle notifiée à ce dernier, doit mentionner, sous peine de nullité, la nature de l'amende, la date de l'infraction, s'il s'agit d'une amende forfaitaire majorée, ou la date de décision de justice.

Elle présente un certain nombre de points communs avec les procédures présentées ci-dessus. Elle emporte effet d'attribution immédiate des sommes demandées. En outre, les fonds doivent être versés dans un délai de trente jours suivant la réception de l'opposition administrative, sous peine d'application d'une majoration au taux d'intérêt légal. Le paiement consécutif à une opposition administrative **libère à due concurrence** la personne qui l'a effectué de sa dette auprès du créancier concerné. L'opposition administrative peut s'exercer sur les sommes versées par un redevable souscripteur ou adhérent d'un contrat d'assurance rachetable. Elle s'étend également aux créances conditionnelles ou à terme et lorsque le tiers détenteur est simultanément destinataire de plusieurs oppositions administratives, en cas d'insuffisances des fonds, il doit exécuter les demandes en proportion des montants respectifs.

Enfin, l'exécution par le destinataire d'une opposition administrative, fondée sur un titre exécutoire, n'est pas affectée par une contestation postérieure de l'existence, du montant ou de l'exigibilité de la créance. S'il y a lieu, le Trésor public donne alors une mainlevée totale ou

partielle de l'opposition administrative, et rembourse les sommes dues au redevable.

5. La saisine à créance simplifiée

La saisine à créance simplifiée permet aux **établissements publics, groupements d'intérêts publics de l'État et aux autorités publiques indépendantes** de disposer de moyens de recouvrement contentieux exorbitants de droit commun, au même titre que les comptables publics de l'État et les comptables des collectivités locales. Cette mesure, introduite par l'article 123 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, doit en effet permettre aux organismes concernés *« d'améliorer le taux de recouvrement [des impositions affectées] et de préserver leur équilibre financier »*.

La saisine à créances simplifiée est notifiée, en mentionnant les délais et voies de recours, au débiteur, ainsi qu'aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour son compte, qui ont une dette envers lui ou qui lui versent une rémunération. Comme les autres procédures, elle emporte effet d'attribution immédiate des sommes saisies disponibles à concurrence de la somme mentionnée dans l'avis de saisine à créance simplifiée. Les dispositions relatives aux contrats d'assurance, aux créances conditionnelles ou à terme, ainsi qu'à un tiers détenteur simultanément destinataires de plusieurs saisines à créance simplifiées, s'appliquent dans les mêmes conditions que dans les cas précédemment évoqués.

Afin de pouvoir utiliser l'avis à créance simplifiée, l'article L. 135 ZE du livre des procédures fiscales prévoit que les agents comptables des établissements publics et des groupements d'intérêt public de l'État, et des autorités publiques indépendantes, chargés du recouvrement d'une telle créance **peuvent obtenir des services de la direction générale des finances publiques, sans que le secret professionnel** puisse leur être opposé les renseignements relatifs :

- à l'état civil des débiteurs, à leur domicile ;
- aux nom et adresse de leur employeur et des établissements ou organismes auprès desquels un compte de dépôt est ouvert à leur nom ;
- aux nom et adresse des organismes ou particuliers qui détiennent des fonds et valeurs pour leur compte ;
- à l'immatriculation de leur véhicule.

6. Le recouvrement des contributions indirectes

L'article L. 263 du livre de procédures fiscales, permet, en matière de recouvrement des **contributions indirectes**, au comptable public de procéder

par voie d'avis de saisie au recouvrement des sommes de toute nature résultant d'une décision de condamnation ou d'une transaction. Créé par la loi de finances rectificative pour 2015, cet article a pour objet de donner au comptable des douanes **les mêmes possibilités pour les contributions indirectes que pour les amendes douanières qui pouvaient faire l'objet d'un avis à tiers détenteurs.**

Les dispositions relatives à ce recouvrement s'inspirent de celles existantes pour les autres avis de saisie : la notification doit être simultanée entre le redevable et le tiers détenteur. Tout comme pour l'opposition administrative, l'exemplaire qui est notifié au redevable comporte, à peine de nullité, la date de la décision de justice ou de la transaction. Il a un effet d'attribution immédiate des sommes dues ; et le détenteur à un délai de trente jours pour verser ces dernières au comptable public, sous peine d'être tenu au paiement de cette somme majorée du taux d'intérêt légal. La saisine peut porter sur des créances conditionnelles ou à terme ainsi que sur des contrats d'assurance.

Enfin, l'exécution par le destinataire d'un avis de saisie fondé sur un titre exécutoire n'est affectée ni par une contestation de la procédure de saisie, ni par une contestation de l'existence du montant ou de l'exigibilité de la créance, à moins que le juge n'en dispose autrement. Dès réception de la décision portant sur la contestation, le comptable, s'il y a lieu, donne une mainlevée, totale ou partielle, de l'avis de saisie ou rembourse les sommes dues au redevable.

B. DES DISPOSITIFS D'OPPOSITION À POURSUIVRE ÉCLATÉS ENTRE PLUSIEURS CODES

Chaque procédure de recouvrement forcé dispose de sa procédure d'opposition, reprise dans le tableau ci-après.

Créances concernées	Dispositions normatives	Nature des contestations
Produits fiscaux	Art. L. 281 du livre de procédures fiscales	Les contestations doivent être adressées à l'administration dont dépend le comptable qui exerce les poursuites. Les contestations ne peuvent porter que sur la régularité de la forme de l'acte (devant le juge de l'exécution) ou sur l'existence de l'obligation de payer , le montant de la dette compte tenu des paiements effectués, sur l'exigibilité de la somme réclamée, ou sur tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt (devant le juge de l'impôt).
	Revendication des objets saisis pour le	Si la propriété de tout ou partie des biens saisis est revendiquée par une tierce personne,

	paiement des produits fiscaux : art. L. 283 du livre de procédures fiscales	celle-ci peut s'opposer à la vente de ces biens, et en demander la restitution. Le juge compétent est le juge de l'exécution.
Amendes et condamnations pécuniaires	Art. 9 du décret n°64-1333 du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables de la DGFIP. Cet article régit également les revendications des objets saisis	Les oppositions aux actes de poursuites et les revendications d'objets saisis ne peuvent, à peine de nullité, être portées devant la juridiction civile qu'après avoir été soumises au directeur départemental des finances publiques . Il doit statuer dans les deux mois. L'opposition à l'acte de poursuites ne peut viser que la validité en la forme de l'acte. Elle doit être formée dans les deux mois de la notification de l'acte. La demande de revendication d'objets saisis doit être formée dans les deux mois de la date à laquelle le revendiquant a eu connaissance de la saisie.
Recettes non fiscales	article 117 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique	Les titres de perception peuvent faire l'objet d'une opposition à exécution, en cas de contestation de l'existence de la créance, de son montant et de son exigibilité, ou d'une opposition poursuite, en cas de contestation de la régularité de la forme de l'acte. Elles ont pour effet de suspendre le recouvrement .
Produits locaux	Art. L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales	L'introduction d'une action de contestation suspend la force exécutoire ou l'effet de l'acte. Elle se prescrit dans un délai de deux mois.
Produits domaniaux	Art. L. 2323-12 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)	
	Revendication des objets saisis : art. L. 2323-13 du CG3P.	Le contentieux de la revendication des objets saisis dans ce cadre est régi par l'article L. 283 du livre de procédures fiscales.

C. LA DÉMATÉRIALISATION DES OPPOSITIONS ADRESSÉES AUX ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES

En application de l'article 17 de la loi n°2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 les actes relatifs aux créances de toute nature peuvent être **notifiés par voie électronique** aux établissements de crédit et aux sociétés de financement ou aux organismes gérant des régimes de protection sociale, détenteurs de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables de ces mêmes créances.

Les actes ainsi notifiés **prennent effet à la date et à l'heure de leur mise à disposition**, telles qu'enregistrées par le dispositif électronique sécurisé mis en œuvre par l'administration.

Le décret n°2015-243 du 2 mars 2015 précise à cet égard que les avis à tiers détenteur, les saisies à tiers détenteur, les oppositions à tiers détenteur, ainsi que les oppositions administratives peuvent être notifiés par voie électronique, mais sous **réserve d'un accord préalable des établissements de crédit, société de financement et organismes gérant les régimes de protection sociale.**

L'article L.212-2 du code des relations entre le public et l'administration est venu faciliter le recours à ces procédures, en les **dispensant d'une signature** dès lors que ces actes comportent les prénom, nom qualité et mention du service de leur auteur.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DE RECOUVREMENT FORCÉ UNIQUE

1. La création d'un article dédié dans le livre de procédures fiscales

Les **alinéas 1 à 17** du présent article instaurent dans le livre de procédures fiscales la saisine administrative à tiers détenteur, **unifiant l'ensemble des procédures existant** au préalable. Cette unification permet de notifier une seule saisie pour plusieurs créances, de même nature ou de nature différente (**alinéa 5**). Elle emporte effet d'attribution immédiat des sommes (**alinéa 6**) et s'applique à des créances conditionnelles – dépendantes d'un évènement futur ou incertain –, ou à terme – lorsque leurs exigibilités sont différées jusqu'à la survenance d'un événement futur et certain mais dont la date n'est pas forcément connue – (**alinéas 7 et 12**). Elle peut entraîner le rachat forcé d'un contrat d'assurance rachetable (**alinéas 9 et 10**).

Le tiers saisi dispose d'un **délai de trente jours** pour verser les sommes concernées, en lieu et place du redevable, sous peine de se voir réclamer les sommes saisies majorée du taux d'intérêt légal (**alinéa 11**). Il doit déclarer immédiatement et par tous moyens, l'étendue de ses obligations à l'égard du redevable (**alinéa 13**). S'il s'abstient de le faire sans motif légitime, ou s'il fait une déclaration inexacte ou mensongère, il peut être condamné, à la demande du créancier, au paiement des sommes dues, sans préjudice d'une condamnation à des dommages et intérêts (**alinéa 14**). Enfin, lorsqu'il est saisi de plusieurs saisies administratives à tiers détenteur, en cas d'insuffisance des fonds, il exécute ces saisies en proportion de leurs montants respectifs (**alinéa 15**).

2. L'unification du contentieux du recouvrement forcé

Les **alinéas 24 à 35** modifient l'article L. 281 du livre de procédures fiscales afin d'y prévoir **des règles harmonisées relatives au contentieux du recouvrement forcé**.

Ainsi, les contestations relatives à tout recouvrement incombant aux comptables publics, doivent être adressées à l'administration dont dépend le comptable qui exerce les poursuites (**alinéa 25**). Ces contestations ne peuvent pas remettre en cause le bien-fondé de la créance (**alinéa 27**), mais peuvent seulement porter sur la régularité de l'acte de recouvrement (**alinéa 28**), ou sur l'obligation de paiement, le montant de la dette compte tenu de paiements déjà effectués et de l'exigibilité de la somme versée -, à l'exception des amendes et condamnations pécuniaires (**alinéa 29**).

Enfin, le recours contre l'administration portant sur la régularité de l'acte est porté devant le **juge de l'exécution**. Dans les autres cas, il est porté :

- pour les créances fiscales devant le juge de l'impôt ;
- pour les créances non fiscales de l'État, ses établissements publics, les GIP et les autorités publiques indépendantes, devant le juge de droit commun ;
- pour les créances non fiscales des collectivités territoriales, leurs établissements publics et les établissements de santé devant le juge de l'exécution.

Il est également procédé, à l'article L. 283 du livre des procédures fiscales, à une **unification du contentieux de la saisie mobilière** en vue du recouvrement de l'impôt, qui est désormais élargie aux impôts, taxes, redevances, amendes, condamnations pécuniaires et sommes quelconques dont la perception incombe aux comptables publics. Toutefois, cette disposition ne s'appliquera pas aux contestations des créances détenues par les établissements publics de l'État, les GIP et les autorités publiques indépendantes.

Enfin, le texte prévoit, pour faciliter le recouvrement des créances par l'administration des douanes, de permettre une **délégation de signature** du comptable des douanes aux agents placés sous son autorité, ayant au moins le grade de contrôleur (**alinéas 78 et 79**).

3. Les mesures de coordination

Les alinéas 16 à 21, et 32 à 64 sont des mesures de coordination. Ainsi, les articles L. 263, L. 263-0 A et L 263 A du livre de procédures fiscales, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 262 du même code, sont abrogés (**alinéa 18**). De même, les articles L. 263 B et L. 273 A du même

code qui décrivent les procédures de recouvrement forcé pour les contributions indirectes, ou les recettes non fiscales, renvoient désormais à cet article (**alinéa 20 à 23**). Cette modification, par un renvoi à l'article L. 262 du livre de procédures fiscales, est également à l'origine des alinéas 38, 39 et 57.

Par ailleurs, la notion de saisie administrative à tiers détenteur se **substitue aux autres notions voisines**, et est utilisée pour chaque type de recouvrement forcé présenté ci-dessus (**alinéas 37, 40 à 47, 53 à 56, 58 à 71**).

Enfin, en matière de **contentieux de recouvrement**, il est procédé à des coordinations par renvoi aux articles L. 281 et L. 283 du livre de procédures fiscales (**alinéa 51 et 52**).

B. LA MISE EN PLACE D'UNE DÉMATÉRIALISATION OBLIGATOIRE DES OPPOSITIONS ADRESSÉES AUX ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES

Les alinéas 72 à 78 prévoient que la notification des actes de créance aux sociétés de financement et organismes gérant des régimes de protection sociale, ainsi qu'aux établissements de crédit, se fera de manière dématérialisée.

Pour ces derniers, il est instauré une **obligation de mettre en œuvre les conditions nécessaires à la réception et au traitement de ces actes par voie électronique**. Le non-respect de cette obligation entraîne une amende de 15 euros par acte dont la notification par voie électronique n'a pas pu avoir lieu du fait de l'établissement, ou dont le traitement par voie électronique n'a pas été effectué par ce dernier. Une date d'entrée en vigueur en deux temps est prévue. Pour **les établissements de crédit les plus importants** – de manière simplifiée dont le chiffre d'affaires en 2017 est supérieur à 1,5 milliard d'euros –, cette obligation entrera en vigueur **au 1^{er} janvier 2019**. Pour les autres établissements de crédits, cette obligation s'appliquera à compter du **1^{er} janvier 2021**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'initiative de.., avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, visant à **plafonner les frais bancaires prélevés par l'établissement de crédit**, en application d'une saisie administrative à tiers détenteur. Ces frais ne pourront pas **dépasser 10 % du montant dû, dans la limite d'un plafond fixé par décret**.

Cet amendement reprend un principe existant à l'article 128 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 pour le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires. Il **l'élargit à**

l'ensemble des recouvrements forcés et prévoit en outre – ce qui est nouveau – un plafond maximal pour ces frais bancaires fixé par décret. Aujourd'hui, le Gouvernement peut seulement encadrer par décret les frais bancaires applicables pour avis à tiers détenteur par les établissements bancaires pour les personnes physiques résidant en **Polynésie française** (art. L. 753-2-1 du code monétaire et financier).

Cet amendement a pour but d'éviter que le montant des frais bancaires soit **excessif**. À titre d'exemple, les plaquettes tarifaires de plusieurs établissements bancaires indiquent des frais forfaitaires supérieurs à 100 euros par recouvrement forcé. Or, pour rappel, l'opposition à tiers détenteur, utilisée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les établissements publics de santé, peut être notifiée à un établissement de prestation de services bancaires à partir d'une créance de 130 euros (infra). Dès lors, le montant des frais bancaires peut représenter plus de 75% du montant dû par le redevable.

Dès lors, votre rapporteur général s'interroge **sur l'opportunité de mettre en place ce plafonnement le plus tôt possible**. En effet, la disposition adoptée prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Or si l'obligation pour les banques de mettre en œuvre les conditions nécessaires à la réception et au traitement de ces actes par voie électronique entrera certes en vigueur au 1^{er} janvier 2019 - pour les premiers établissements bancaires concernés -, l'application de frais bancaires pour de telles procédures existe déjà aujourd'hui. En outre, le nombre de recouvrements forcés est significatif : en 2016, il a été procédé à plus de 6,5 millions d'avis à tiers détenteur ; 4,4 millions d'oppositions administratives ; 6,5 millions d'opposition à tiers détenteurs ; 145 000 saisies à tiers détenteurs et 30 000 saisies douanières – soit au total plus **de 17,5 millions recouvrements forcés**.

Enfin, votre rapporteur général souhaite relever le cas du traitement de la **mainlevée totale ou partielle**, c'est-à-dire l'annulation de la procédure de recouvrement forcé. Elle peut être due :

- à une remise gracieuse de la part du comptable chargé du recouvrement ;
- à la mise en place d'un plan de règlement de la dette ;
- à un paiement de la somme due par le redevable ;

Mais également à l'annulation de la procédure de recouvrement pour cause d'irrégularité ou d'erreur de l'administration.

La rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale pose la question du montant maximum des frais bancaires appliqués dans ce cas. Les établissements bancaires risquent en effet de l'interpréter comme les sommes initialement dues au Trésor public, avant la mainlevée, alors même qu'au final, il n'aura été procédé à aucun virement. **Aussi, votre rapporteur général propose de fixer le montant maximum à 10 % des sommes versées - plutôt que dues - au Trésor public.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **approuve l'harmonisation proposée par le présent article qui participe à la lisibilité du droit.** Toutefois, il constate que lors de cette unification des procédures, certaines dispositions n'ont pas été reprises.

Ainsi, comme le rappelle le BoFIP, la Cour de cassation dans une décision du 13 janvier 1998¹, statuant en matière d'impôts directs, a estimé que **le défaut de notification au débiteur de l'avis à tiers détenteur entraînait la nullité de la procédure.** Or, l'obligation de notification **n'est pas rappelée** dans la nouvelle version de l'article L. 162 du livre de procédures fiscales telle que proposée par le présent article. Et, dans la mesure où désormais la procédure de recouvrement forcé se fera par référence à l'article L. 162 du livre de procédures fiscales, l'obligation de notification n'apparaîtra plus dans certains avis de saisie, alors qu'elle est, dans le droit actuel, expressément mentionnée. C'est notamment le cas des avis de saisie en matière de contributions indirectes prévue à l'article L. 263B du livre de procédures fiscales. Dans sa version actuelle, cet article prévoit notamment à son deuxième alinéa que *« l'avis de saisie est notifié simultanément au redevable et au tiers détenteur. L'exemplaire qui est notifié au redevable comporte, à peine de nullité, la date de la décision de justice ou de la transaction »*.

Or, dans le texte proposé, l'article L. 263 B se résume désormais à indiquer qu' *« en matière de contributions indirectes, le comptable public compétent peut procéder au recouvrement des créances de toute nature, y compris les amendes, par voie de saisie administrative à tiers détenteur, dans les conditions fixées par l'article L. 262 »* et n'évoque plus l'obligation de notification, ni tout autre aspect de la procédure.

L'obligation de notification au tiers détenteur et au redevable disparaît, tout comme les **spécificités portant sur l'exemplaire envoyé** à ce dernier. Le II. de l'article 128 de la loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 prévoit actuellement ainsi que, *« l'opposition administrative est adressée au redevable en même temps qu'elle est adressée au tiers détenteur. L'exemplaire de l'opposition administrative qui est destiné au redevable*

¹ Cass. com., 13 janvier 1998, n° 135P.

doit comporter, à peine de nullité, la nature de l'amende ainsi que la date de l'infraction s'il s'agit d'une amende forfaitaire majorée, ou la date de la décision de justice dans les autres cas ». Les modifications apportées au II. de cet article par le présent texte entraînent une suppression de la notification et renvoi, pour ce qui concerne les conditions dans lesquelles est assuré le recouvrement à la nouvelle version de l'article L. 262 du code de procédures fiscales. Or, l'obligation de notification est absente de la rédaction proposée par ce texte dans cet article.

Il en est de même pour l'article L. 273 A du livre de procédures fiscales, où la mention actuelle « *la saisie à tiers détenteur est notifiée, avec mention des délais et voies de recours, au débiteur ainsi qu'aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour son compte, qui ont une dette envers lui ou qui lui versent une rémunération.* » n'aura plus d'équivalent.

Votre rapporteur général propose par un amendement n° 100 d'ajouter cette obligation de notification, à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales.

Il faut également noter que le présent article prévoit l'obligation pour le tiers de « *déclarer immédiatement, par tous moyens l'étendue de ses obligations à l'égard du redevable* ». Or, l'article L. 263 B du livre de procédures fiscales prévoit actuellement « *un délai de quinze jours à compter de la réception de l'avis de saisie, pour informer le comptable public, selon le cas, du montant des fonds qu'il doit au débiteur ou qu'il détient pour son compte, de l'indisponibilité de ces fonds, du terme ou de la condition les affectant, ou de l'inexistence de ces fonds* ». **Ce délai de quinze jours paraît plus raisonnable** : en effet, la saisine administrative à tiers détenteur peut être adressée à tout « *dépositaire, détenteur ou débiteur de sommes appartenant ou devant appartenir aux redevables* » (alinéa 4). Il peut ainsi s'agir de personnes physiques, organismes sociaux, entreprises ou établissements bancaires. **Votre rapporteur général propose de modifier le texte en ce sens par un amendement n° 101.**

Enfin, votre rapporteur général souligne le risque d'**une réduction du champ des contestations possibles** face à une saisie administrative à tiers détenteur. En effet, en ce qui concerne une procédure de recouvrement forcé pour les produits fiscaux, la version actuelle de l'article L. 281 du livre de procédures fiscales mentionne que la contestation peut notamment porter sur « *l'existence de l'obligation de payer, le montant de la dette compte tenu des paiements effectués, sur l'exigibilité de la somme réclamée, ou sur tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt* ». Or, la nouvelle version de l'article L. 281 **ne reprend pas la notion** de « *tout autre motif ne remettant pas en cause l'assiette et le calcul de l'impôt* ». Certes, il est prévu que cet article ait **un champ d'application beaucoup plus large**, puisqu'il concerne désormais non seulement le recouvrement des impôts, mais aussi des « *taxes, redevances, amendes, condamnations pécuniaires, ou sommes quelconques dont la perception incombe aux comptables publics* ». Toutefois, **la restriction concernant la remise en cause de l'assiette et du calcul de**

l'impôt pourrait être maintenue, sans pour autant réduire le champ du recours contentieux possible. Votre rapporteur général propose ainsi d'amender le texte en ce sens par un amendement n° 103.

Enfin il propose de mieux encadrer les frais bancaires par les amendements n° 102 et n° 104 et de mettre en œuvre cet encadrement dès le 1^{er} juillet 2018 par un amendement n° 105.

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

ARTICLE 30
(Art. 1680 du code général des impôts)

Moyens de paiement, plafond de recouvrement en numéraire

Commentaire : le présent article prévoit la possibilité, pour le pouvoir réglementaire, de moduler à la baisse le plafond du paiement en liquide pour les recettes publiques.

I. LE DROIT EXISTANT

Les impositions de toute nature ainsi que les recettes recouvrées par un titre exécutoire¹ peuvent être payées en espèces, **dans une limite de 300 euros** fixée par l'article 1680 du code général des impôts.

L'introduction d'un plafond résulte de la loi du 28 décembre 2001 de finances pour 2002², qui l'avait fixé à 3 000 euros, ensuite abaissé à 300 euros par la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013³. Cette même loi a élargi la portée de cette interdiction au-delà des seuls impôts et taxes, à toutes les recettes publiques.

Deux raisons principales ont présidé à l'encadrement progressif du paiement en numéraire des impositions de toute nature.

La première tient aux inconvénients entraînés par la possibilité d'acquitter en liquide les créances publiques : les charges importantes de manipulation, la contrainte de transport des espèces auprès des guichets de la Poste ou des succursales de la Banque de France, un risque d'agression lors de ce transport et un risque de blanchiment dès lors que l'origine des fonds ne peut pas être vérifiée.

¹ Titre exécutoire mentionné à l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales, à savoir « les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir ».

² Article 112 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

³ Article 19 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

La seconde tient à la mise en place d'autres moyens de paiement pour les contribuables :

- le paiement par chèque, dans la limite de 2 000 euros ;
- le titre interbancaire de paiement (TIP), moyen alternatif au chèque, ou le virement bancaire, effectué à l'initiative du débiteur, dans la limite de 2 000 euros ;
- au-delà de 2 000 euros, les impôts dus par les particuliers recouverts par voie de rôle doivent être acquittés, au choix du contribuable, par prélèvements automatiques (mensuels ou à l'échéance) ou par paiement en ligne.

Afin de sécuriser et de conforter le développement des paiements dématérialisés, la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a introduit une disposition prévoyant expressément la **gratuité pour le contribuable des prélèvements opérés à l'initiative de l'administration fiscale**¹.

Par ailleurs, la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016² a prévu une **diminution progressive du seuil de paiement obligatoire de l'impôt par un moyen dématérialisé** à 1 000 euros en 2018 et 300 euros en 2019³.

Les entreprises sont soumises à un régime spécifique. Toutes les entreprises soumises à un régime réel d'imposition doivent obligatoirement télétransmettre leurs déclarations puis téléréglé la TVA et les taxes assimilées, l'impôt sur les sociétés, les impositions recouvrées dans les mêmes conditions que l'impôt sur les sociétés, l'imposition forfaitaire annuelle, la taxe sur les salaires et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

L'article 1738 du code général des impôts prévoit une majoration de 0,2 %, pour un montant minimum de 60 euros, en cas de non-respect de l'obligation de paiement par voie dématérialisée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **permettre au pouvoir réglementaire de moduler à la baisse le plafond de paiement en numéraire** pour les impositions de toute nature ainsi que les recettes recouvrées par un titre exécutoire.

¹ Article 1724 bis du code général des impôts.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ Article 76 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

À cet effet, l'article 1680 du code général des impôts est modifié afin qu'un **décret détermine le plafond, dans un intervalle compris entre 60 euros et 300 euros.**

*

À l'initiative de la commission des finances et après un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant la remise d'un rapport évaluant les conséquences du présent article sur le volume des règlements en numéraire et sur les capacités de règlement des ménages les plus en difficulté ou non-bancarisés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'évolution proposée prend acte des **inconvenients du paiement en liquide**. Selon l'exposé des motifs, la mesure procède d'une « *triple exigence de sécurité des agents publics, de lutte contre les comportements délictueux et d'économie budgétaire* ».

Le maniement des espèces par les agents publics se traduit en effet à la fois par **un risque, mais aussi par un coût de traitement et de manipulation**.

Cependant, **l'abaissement à 300 euros du plafond de paiement en espèces, élargi à l'ensemble des recettes publiques, demeure récent**, puisqu'il n'est intervenu qu'à compter de 2014. Il s'est d'ailleurs traduit par **une forte diminution des paiements en numéraire**, puisque le volume d'espèces manipulées par les comptables publics a reculé de 30 % environ entre 2013 et 2016, soit plus d'un milliard d'euros¹.

Le caractère hybride du dispositif proposé est surprenant, dans la mesure où il revient à transférer la fixation du plafond au pouvoir réglementaire, tout en définissant un encadrement législatif, entre 60 euros et 300 euros.

Or le Gouvernement indique que **le plafond envisagé serait de 150 euros**, ce qui correspondrait à une division par deux du plafond de paiement en espèces.

Par ailleurs, les récents travaux de l'Observatoire de l'inclusion bancaire² soulignent l'émergence d'une nouvelle forme d'exclusion bancaire, relative aux nouveaux usages numériques. C'est pourquoi il précise que ses « *travaux à venir doivent anticiper les évolutions de la société, qui peuvent*

¹ Selon les données de l'évaluation préalable.

² Rapport annuel 2016 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, juin 2017.

rendre nécessaire une adaptation des instruments mais aussi de la définition même de l'inclusion bancaire », citant « les problématiques du vieillissement de la population et des nouveaux usages liés à la digitalisation »¹. Environ 14 % des ménages français n'ont pas accès à internet.

Le champ très large de la mesure proposée renforce cette préoccupation. Elle recouvre ainsi les amendes et condamnations pécuniaires, le paiement des prestations fournies par les collectivités et établissements publics locaux (frais de cantine, par exemple), les créances émises par les établissements publics de santé et par les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes, ainsi que les loyers dus aux organismes publics d'habitat gérés par un comptable public.

Dans ces conditions, **compte tenu du caractère prématuré et des risques associés à cette mesure, votre rapporteur général vous propose, par l'amendement n° 106, de supprimer le présent article.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ Rapport annuel 2016 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, juin 2017, page 64.

ARTICLE 30 bis (nouveau)
(Art. 1611-5-1 du code général des collectivités territoriales)

Obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne

Commentaire : le présent article prévoit que l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics doivent mettre à la disposition des usagers un service de paiement en ligne au plus tard d'ici le 1^{er} janvier 2022.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1680 du code général des impôts prévoit que les impositions de toute nature ainsi que les recettes recouvrées par un titre exécutoire¹ peuvent être payées en espèces, **dans une limite de 300 euros**.

L'introduction d'un plafond résulte de la loi du 28 décembre 2001 de finances pour 2002², qui l'avait fixé à 3 000 euros, ensuite abaissé à 300 euros par la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013³. Cette même loi a élargi la portée de cette interdiction au-delà des seuls impôts et taxes, à toutes les recettes publiques.

Selon ces conditions, **l'article 11 de l'arrêté du 24 décembre 2012⁴ précise les moyens d'encaissement des recettes publiques**, à savoir :

- le prélèvement bancaire ou assimilé, lorsque l'ordonnateur ou le comptable accepte ce moyen de paiement selon les modalités définies par le directeur général des finances publiques ;
- le virement bancaire ;
- le chèque ;
- la carte bancaire, soit à distance, soit au guichet d'un comptable public ou d'un régisseur lorsqu'il est doté de l'équipement nécessaire ;

¹ Titre exécutoire mentionné à l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales, à savoir « les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir ».

² Article 112 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

³ Article 19 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁴ Arrêté du 24 décembre 2012 portant application des articles 25, 26, 32, 34, 35, 39 et 43 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et énumérant les moyens de règlement des dépenses publiques et les moyens d'encaissement des recettes publiques.

-
- le porte-monnaie électronique, pour les recettes inférieures à 100 euros ;
 - les espèces, dans la limite de 300 euros résultant de l'article 1680 du code général des impôts¹ ;
 - le mandat postal.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et après un avis favorable de la commission des finances, qui l'a complété par un sous-amendement rédactionnel.

Il insère un article 1611-5-1 au sein du livre VI du code général des collectivités territoriales relatif aux dispositions financières et comptables.

Il prévoit qu'un service de paiement en ligne doit être mis à la disposition des usagers par :

- l'État ;
- **les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;**
- les établissements publics de santé ainsi que les groupements de coopération sanitaire érigés en établissement public de santé² ;
- les établissements publics locaux d'enseignement, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, les établissements publics locaux d'enseignement maritime et aquacole et les personnes morales de droit public, dont la liste est établie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget ;
- les groupements d'intérêt public soumis aux règles de la comptabilité publique.

Deux tempéraments sont prévus, relatifs :

- aux **opérations concernées**, puisqu'il ne s'applique pas lorsque le paiement intervient de façon concomitante au fait générateur (par exemple, pour les régies de piscine et autres droits d'entrée), ainsi qu'aux personnes publiques dont les recettes annuelles encaissables au titre des ventes de produits ou prestations de services sont inférieures à un certain montant, fixé par décret en Conseil d'État, à condition qu'une autre offre de paiement dématérialisée soit proposée ;

¹ L'article 30 du présent projet de loi de finances rectificative pour 2017 propose de permettre au pouvoir réglementaire de moduler ce plafond dans un intervalle compris entre 60 euros et 300 euros.

² En application de l'article L. 6133-7 du code de la santé publique et sur décision du directeur général de l'agence régionale de santé, pour les groupements de coopération sanitaire titulaires d'une ou plusieurs autorisations d'activités de soins.

- aux **modalités d'entrée en vigueur**, puisqu'il s'applique au plus tard le 1^{er} janvier 2022, selon un échéancier fixé par décret en Conseil d'État prévoyant des délais différents selon le montant de recettes annuelles encaissables au titre des ventes de produits ou de prestations de services.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA VOLONTÉ DE RÉDUIRE LA PART DU PAIEMENT EN ESPÈCES ET PAR CHÈQUE DOIT S'ACCOMPAGNER DU DÉVELOPPEMENT D'UNE NOUVELLE OFFRE

Le dispositif proposé doit être appréhendé en parallèle de l'évolution proposée à l'article 30 du présent projet de loi de finances rectificative, qui vise à permettre au pouvoir réglementaire de moduler à la baisse le plafond de paiement en numéraire des recettes publiques.

L'ensemble s'inscrit plus largement dans le cadre de **la stratégie nationale des moyens de paiement** définie à l'initiative du précédent Gouvernement en octobre 2015¹. Son premier objectif visait ainsi à « *répondre aux attentes des utilisateurs en généralisant l'utilisation de moyens de paiement électroniques adaptés aux différents usages* ».

Dans cette perspective, « *le secteur public est appelé à jouer un rôle moteur dans la modernisation des moyens de paiement* ».

De fait, **plusieurs évolutions sont déjà intervenues**. Depuis 2013 et en parallèle de la diminution progressive du plafond de paiement en numéraire des impôts (cf. *supra*), la direction générale des finances publiques (DGFIP) a généralisé l'acceptation des paiements par carte bancaire à ses guichets, dès le premier euro.

Outre l'utilisation de moyens de paiement scripturaux, **l'offre de paiement électronique des factures auprès de l'État et des services publics locaux** se renforce progressivement. Plusieurs mécanismes sont déjà en application :

- le dispositif « TIPI » - titre payable sur internet -, mis en place pour payer en ligne par carte bancaire les factures émises par les collectivités locales et les établissements publics de santé ;

- les services *ad hoc* développés pour le paiement des amendes et des timbres électroniques² ;

- le service « Payfip », développé par la DGFIP et qui sera expérimenté en 2018 à destination des collectivités locales et des

¹ « *Stratégie nationale sur les moyens de paiement* », octobre 2015, ministre des finances et des comptes publics.

² amendes.impots.gouv.fr; timbres.impots.gouv.fr.

établissements publics et permettant aux usagers de payer sans frais leurs factures par prélèvement et par carte bancaire.

Ces nouveaux outils sont indispensables, tant pour les usagers que pour les personnes publiques, dès lors que les possibilités de paiement en espèces et par chèques sont progressivement réduites.

Pour les usagers, la mesure vise à développer une offre alternative et participe d'une démarche de simplification. Elle correspond également à la modernisation du service public.

Toutefois, **ces nouveaux outils ne sont pas substituables** aux modes de paiement traditionnels. Environ 14 % des ménages n'ont pas accès à internet¹. Pour de nombreux de nos concitoyens, **il importe donc de garantir la possibilité d'un paiement par courrier ou au guichet**.

B. LES MODALITÉS RETENUES POSENT PLUSIEURS QUESTIONS

Si votre rapporteur général partage les objectifs poursuivis par le présent article, il s'interroge sur leurs modalités.

De façon préalable, il est regrettable que la généralisation d'une telle obligation, pourtant en germe dès l'ouverture des assises sur les moyens de paiement en juin 2015, soit introduite par voie d'amendement gouvernemental, sans évaluation préalable étudiant les effets pour les usagers et les collectivités publiques qui devront l'appliquer.

À cet égard, le Gouvernement indique que l'offre de moyen de paiement dématérialisé existe déjà « *dans plus de 9 800 collectivités au 30 septembre 2017* ». Cependant, **il s'agit d'une part marginale de l'ensemble des personnes publiques visées par le présent article**, dans la mesure où « *cette obligation concerne un très large panel d'entités publiques dès lors qu'elles proposent des prestations contre rémunération à leurs usagers* »².

Pour accompagner cette généralisation, il est précisé que les personnes publiques pourront s'appuyer soit sur l'offre développée par la DGFIP (« payfip »), soit sur des prestataires privés. Or le développement de « payfip », initialement annoncé pour 2016, a pris du retard et devrait seulement être expérimenté à compter de 2018, pour une généralisation espérée en 2019.

À défaut d'une offre fiable, ergonomique et sécurisée fournie par la DGFIP, **les personnes publiques soumises à l'obligation proposée devront donc faire appel au secteur privé, ce qui se traduira par un coût supplémentaire qu'elles devront supporter.**

¹ Eurostat, 5 juillet 2017.

² Exposé sommaire de l'amendement n° 376 du Gouvernement, déposé à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Une entrée en vigueur progressive est certes prévue d'ici fin 2021, appliquée de façon « *inversement proportionnel[le] aux recettes annuelles encaissables au titre des ventes de produits ou de prestations de services* ». Elle dépendra toutefois d'un échéancier fixé par décret en Conseil d'État sur lequel aucune indication n'a été fournie.

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

ARTICLE 30 ter (nouveau)
(Art. 1649 quater B quater du code général des impôts)

Extension du recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises

Commentaire : le présent article vise à généraliser, entre 2018 et 2020, la télédéclaration et le télépaiement de divers impôts et taxes dus par les professionnels.

I. LE DROIT EXISTANT

Les téléprocédures permettent aux professionnels de déclarer et de payer les principaux impôts en ligne. Il existe deux modes de télétransmission des déclarations fiscales :

- **directement sur internet « en mode EFI »** (échange de formulaires informatisés) : les déclarations et les paiements peuvent être effectués directement en ligne à partir de l'espace abonné des professionnels ;

- **par l'intermédiaire d'un comptable ou d'un prestataire « en mode EDI »** (échange de données informatisées) : le comptable, ou un prestataire mandaté par l'entreprise (organisme de gestion agréé, association de gestion comptable, par exemple), peut transmettre à l'administration fiscale les données déclaratives (déclarations de résultats) et de paiement des impôts professionnels.

Le recours aux télédéclarations et au télépaiement est dorénavant obligatoire pour déclarer et payer la plupart des impôts professionnels.

Ces obligations sont prévues à l'article 1649 quater B quater du code général des impôts (CGI).

En outre, l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 définit le calendrier d'obligation de facturation électronique pour les émetteurs de factures à destination de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics respectifs :

- 1^{er} janvier 2017 : obligation pour les grandes entreprises (plus de 5 000 salariés) et les personnes publiques ;

- 1^{er} janvier 2018 : obligation pour les entreprises de taille intermédiaire (250 à 5 000 salariés) ;

- 1^{er} janvier 2019 : obligation pour les petites et moyennes entreprises (10 à 250 salariés) ;

- 1^{er} janvier 2020 : obligation pour les très petites entreprises (moins de 10 salariés).

Obligations de télédéclaration et télépaiement selon les impôts et entreprises

Déclaration en ligne	Obligatoire	Mode EFI	Mode EDI
Déclaration et paiement de la TVA	pour toutes les entreprises	oui	EDI (TVA)
Demande de remboursement de crédit de TVA	pour toutes les entreprises	oui	EDI (TVA)
Déclaration de résultats (liasses fiscales)	pour toutes les entreprises, sauf pour les sociétés immobilières non soumises à l'IS et dont le nombre d'associés est inférieur à 100.	oui pour les entreprises soumises à un régime simplifié d'imposition	EDI (TDFC - transfert des données fiscales et comptables)
Paiement de l'impôt sur les sociétés	pour toutes les entreprises	oui	EDI (paiement)
Paiement de la taxe sur les salaires	pour toutes les entreprises	oui	EDI (paiement)
Déclaration de la CVAE	pour toutes les entreprises	oui	EDI (TDFC)
Paiement de la CVAE	pour toutes les entreprises	oui	EDI (paiement)
Paiement de la CFE	pour toutes les entreprises redevables	télé règlement, prélèvement à l'échéance ou prélèvement mensuel	EDI (paiement)
Paiement des taxes foncières	pour un montant à payer supérieur à 30 000 euros (facultatif en dessous)	oui	non

Source : commission des finances, d'après la direction générale des finances publiques (DGFIP)

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, vise à **étendre le recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises**. L'obligation s'appliquera progressivement, de 2018 à 2020, aux déclarations suivantes :

- **la déclaration relative aux prélèvements dus par les offices notariaux** sur les produits de compte de consignation, de dépôt spécifique et de titres consignés (VIII de l'article 1649 *quater B quater* du code général des impôts), pour les prélèvements dus à compter du 1^{er} janvier **2018** ;

- **la déclaration de résultats des sociétés civiles immobilières non soumises à l'impôt sur les sociétés** dont le nombre d'associés est inférieur à 100 (VI de l'article 1649 *quater B quater* du code général des impôts), pour les résultats déclarés à compter d'une date fixée par décret et au plus tard au titre des exercices clos à compter du 31 décembre **2019** ;

- **la déclaration relative au crédit d'impôt recherche (CIR)**, prévue à l'article 244 *quater* B du code général des impôts, à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2020 ;

- **la déclaration de taxe de 3 % sur la valeur vénale des immeubles possédés en France par des entités juridiques**, prévue aux articles 990 E et 990 F du code général des impôts, à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 31 décembre 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La dématérialisation de la déclaration et du paiement des impôts est **un élément clé de la modernisation du service public, au bénéfice à la fois des usagers et des administrations.**

Dans la mesure où l'obligation de télédéclarer et de télépayer la majorité des impôts est d'ores et déjà obligatoire, pour les professionnels, et dans la mesure où **ceux-ci disposent déjà, par conséquent, d'un espace professionnel informatisé**, le dispositif proposé constitue une mesure bienvenue dont la mise en œuvre ne devrait pas poser de problème.

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

ARTICLE 31

(Art. 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 28 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et art. L. 6323-20-1 du code du travail)

Transfert du recouvrement des cotisations dues au Centre national de la fonction publique territoriale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale

Commentaire : le présent article prévoit le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2019, du recouvrement des cotisations dues par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), par le biais de l'Union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales (URSSAF).

I. LE DROIT EXISTANT

Établissement public à caractère administratif, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est chargé de la **formation des agents des collectivités territoriales et de l'organisation de plusieurs concours** et examens professionnels de la fonction publique territoriale.

A. LA COTISATION OBLIGATOIRE CONSTITUE LA PRINCIPALE RESSOURCE DU CNFPT

1. La cotisation obligatoire représente 345 millions d'euros en 2016

L'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale¹ a instauré une **cotisation obligatoire** versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au CNFPT.

Aux termes de cet article, la cotisation est due lorsque ces collectivités et établissements ont « *au moins, au 1^{er} janvier de l'année de recouvrement, un emploi à temps complet inscrit à leur budget* ».

¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

34 000 employeurs territoriaux ont ainsi versé cette contribution en 2016, sur les quelque 55 000 employeurs que compte la fonction publique territoriale¹, au titre de 1,9 million d'agents territoriaux.

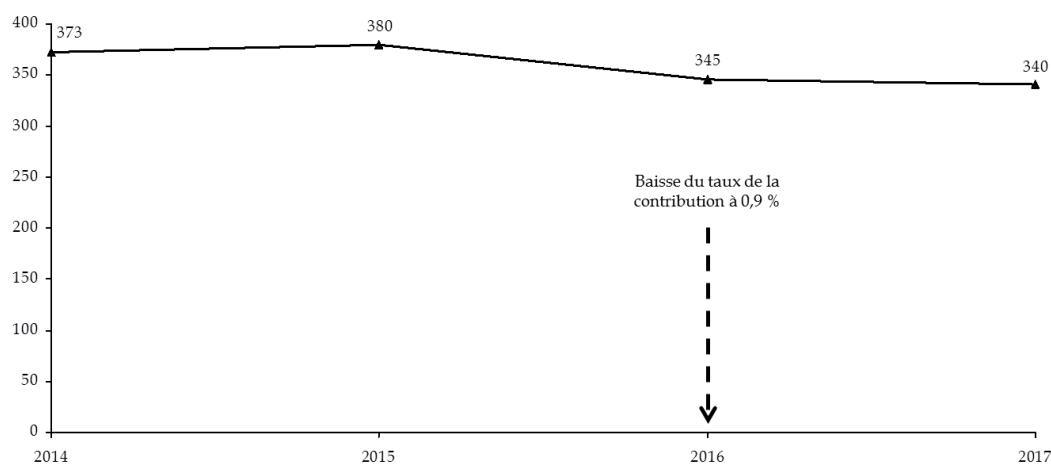
L'article précité fixe également l'assiette de la contribution, assise sur « la masse des rémunérations versées aux agents relevant de la collectivité, de l'établissement ou du groupement, telles qu'elles apparaissent aux états liquidatifs mensuels ou trimestriels dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie ».

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le taux de la cotisation, fixé par le conseil d'administration du CNFPT, ne peut excéder **0,9 %**.

Au total, les recettes réelles de fonctionnement du CNFPT devraient s'élever à 373,2 millions d'euros en 2017². La cotisation obligatoire, dont le montant atteindrait 340 millions d'euros en 2017, représente ainsi plus de 91 % des recettes de fonctionnement du CNFPT.

Produit de la cotisation obligatoire entre 2014 et 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'évaluation préalable du présent article

2. Trois contributions complémentaires s'ajoutent à cette contribution obligatoire

S'ajoutent à cette contribution obligatoire trois contributions complémentaires, visant des employeurs publics spécifiques mais dont le régime juridique est similaire à celui de contribution obligatoire :

¹ Rapport d'information relatif à l'activité du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en 2016.

² Rapport de présentation du CNFPT, séance du 25 janvier 2017, conseil d'administration ([lien](#))

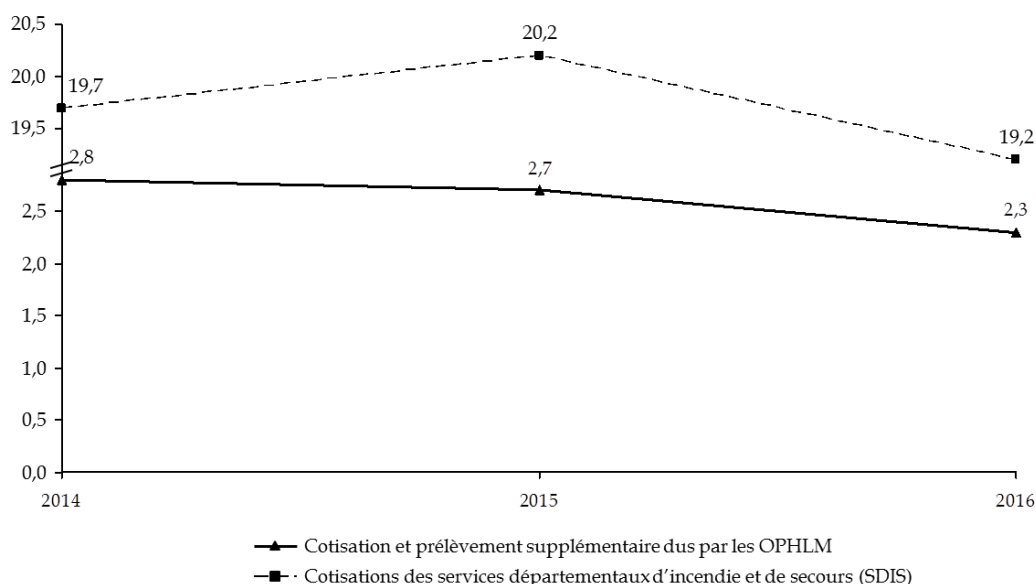
- un prélèvement supplémentaire obligatoire versé par les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), dont le taux ne peut excéder 0,05 % (article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984) ;

- une majoration de la cotisation, dans la limite d'un plafond ne pouvant excéder 2 %, assise sur la masse des rémunérations versées aux sapeurs-pompiers professionnels (aux termes de l'article 12-2-1 de la loi du 26 janvier 1984) ;

- une cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats d'accompagnement dans l'emploi ou des bénéficiaires des emplois d'avenir (aux termes du V de l'article 28 de la loi¹ de 2008 généralisant le revenu de solidarité active), au taux de 0,5 %².

Produit des cotisations complémentaires perçues par le CNFPT*

(en millions d'euros)



* NB : le CNFPT ne dispose pas de la traçabilité du flux financier lié aux cotisations au titre des emplois d'avenir et des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'évaluation préalable du présent article

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013 portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail (emploi d'avenir) et décret n° 2016-1856 du 23 décembre 2016 portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats d'accompagnement dans l'emploi.

Une dernière cotisation, dont le taux est de 0,2 %, instituée par l'article 39 de la loi du 8 août 2016¹, est perçue par le CNFPT pour la mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF) des agents de droit privé des collectivités territoriales.

Aux termes de l'article L. 6323-20-1 du code du travail, codifiant cette cotisation, l'organisme employeur peut soit prendre en charge directement les frais pédagogiques et les frais annexes à la formation du salarié, soit verser une cotisation de 0,2 % au CNFPT, en contrepartie d'une prise en charge par ce dernier de ces mêmes frais.

D'après l'évaluation préalable du présent article, le produit attendu de la cotisation pour la mise en œuvre du compte personnel de formation devrait s'échelonner entre 113 222 euros et 2,3 millions d'euros, selon la part d'agents concernés par le compte.

B. UN CIRCUIT DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS OBSOLÈTE ET PEU SÉCURISÉ

1. Un système de recouvrement « archaïque »

Comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, le circuit actuel de recouvrement des cotisations repose sur des flux « papier », définis dans une instruction de la direction générale de la comptabilité publique datant de 1990², n'ayant pas évolué depuis lors.

Le circuit de recouvrement apparaît complexe et « archaïque », ainsi que le qualifie la Cour des comptes dans son rapport d'observations définitives de mai 2015³.

Ainsi, en pratique, les collectivités territoriales doivent accompagner le mandat de paiement de la cotisation d'une **vignette** qui leur est adressée par le CNFPT. La direction départementale des finances publiques perçoit les sommes, centralise mensuellement les vignettes, et les envoie au CNFPT en même temps qu'elle réalise un virement global à son profit.

La Cour des comptes a ainsi appelé à simplifier rapidement le processus de recouvrement des cotisations.

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² Instruction n° 90-11-MO du 24 janvier 1990.

³ Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), Exercices 2008 à 2013, rapport d'observations définitives, Cour des comptes, mai 2015.

2. Un mode de recouvrement au cadre juridique peu sécurisé

La cotisation obligatoire a été qualifiée par le Conseil constitutionnel d'**imposition de toute nature**¹.

Le prélèvement supplémentaire et la majoration ayant le même régime juridique, il s'agit également d'impositions de toute nature.

De même, si le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur la qualification juridique de la cotisation pour la mise en œuvre du compte personnel de formation des agents de droit privé des collectivités territoriales², l'absence de contrepartie directe à cette cotisation pour les bénéficiaires lui confère une **nature fiscale**.

a) Une information du Parlement inexistante quant aux ressources perçues par le CNFPT et à leur allocation, contraire à la loi organique relative aux lois de finances

Or, l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances³ prévoit qu'une « *annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* » est jointe chaque année au projet de loi de finances.

Comme le relève la Cour des comptes, « *la cotisation n'a jamais, depuis la date d'application de la loi organique relative aux lois de finances, été retracée dans l'annexe au projet de loi de finances initiale, contrairement aux prescriptions en ce sens de l'article 51 de ladite loi organique* »⁴ ; aussi le CNFPT ne saurait-il « *en tant que bénéficiaire d'un prélèvement obligatoire institué par la loi, échapper à l'obligation de rendre compte de sa perception et de son emploi, dans le double souci de justifier du respect des obligations de formation des agents territoriaux à hauteur des sommes prélevées sur les collectivités territoriales et d'un emploi économe des fonds publics* ».

b) Un mode de recouvrement peu sécurisé juridiquement

Le CNFPT n'est placé ni sous l'autorité ni sous la tutelle de l'État. En conséquence, le recouvrement des cotisations par le CNFPT pourrait ne pas être conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle « *le recouvrement d'une imposition (...) contribuant aux charges de la Nation ne*

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011.

² Il s'est toutefois prononcé sur le dispositif du « 1 % logement », présentant un régime similaire à celui du CPF (de par son caractère à la fois obligatoire et optionnel). Ainsi, la cotisation exigible auprès des employeurs n'ayant pas procédé aux investissements requis revêt une nature fiscale (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011).

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

⁴ « Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins », Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2016.

(pouvait) être effectué que par les services ou organismes placés sous l'autorité de l'État ou son contrôle »¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES COTISATIONS DUES AU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE AUX URSSAF

Le I du présent article prévoit le recouvrement par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) de la cotisation obligatoire, du prélèvement supplémentaire obligatoire versé par les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et de la majoration assise sur la masse des rémunérations versées aux sapeurs-pompiers professionnels.

Le II du présent article prévoit un même régime de recouvrement pour la cotisation relative à la mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF) des agents de droit privé des collectivités territoriales.

Le III instaure un mode de recouvrement similaire pour la cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des bénéficiaires des contrats d'accompagnement dans l'emploi ou des bénéficiaires des emplois d'avenir.

Enfin, le IV précise que le transfert du recouvrement prévu par le présent article sera applicable aux cotisations, prélèvements supplémentaires et majorations dus à compter du 1^{er} janvier 2019.

B. LA DÉTERMINATION DES RELATIONS ENTRE LE CNFPT ET L'ACOSS

L'ACOSS, caisse nationale du réseau des URSSAF, est un établissement public national à caractère administratif assurant la gestion commune et centralisée des ressources et de la trésorerie du régime général de Sécurité sociale.

À ce titre, elle recouvre les cotisations et contributions sociales et centralise l'ensemble des opérations des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale, les opérations pour compte de tiers et en opère le règlement vers tous organismes désignés à cet effet, aux termes de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

Le présent article détaille ainsi les relations entre le CNFPT et l'ACOSS :

- l'ACOSS transmet au CNFPT les **informations recueillies lors du recouvrement** de la cotisation obligatoire, du prélèvement supplémentaire

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 90-285 du 28 décembre 1990, loi de finances pour 1991.

obligatoire et de la majoration assise sur les rémunérations versées aux sapeurs-pompier (quatrième alinéa du I) ;

- une **convention** sera conclue entre le CNFPT et l'ACOSS, afin de fixer les modalités de reversement des sommes recouvrées, les modalités de transmission des informations, ainsi que les frais de gestion et de recouvrement applicables (cinquième alinéa du I).

Il est à noter que la **solution du transfert du recouvrement à l'ACOSS a été préférée à celle de la dématérialisation du processus de déclaration et de paiement des cotisations par le CNFPT**. Cette dernière solution n'aurait en effet pas permis de sécuriser juridiquement le recouvrement des cotisations¹, et surtout, aurait nécessité des investissements importants : l'évaluation préalable du présent article mentionne un coût annuel actuel de recouvrement de 1 081 041 euros. La dématérialisation aurait nécessité des développements informatiques importants, dont le coût est estimé par le CNFPT à 1 059 000 euros, soit le coût d'une année de recouvrement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement de précision rédactionnelle**, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE SÉCURISATION JURIDIQUE BIENVENUE DES MODALITÉS DE RECOUVREMENT DES COTISATIONS DUES AU CNFPT

En premier lieu, le transfert du recouvrement des cotisations dues au CNFPT à l'ACOSS et aux URSSAF répond aux observations de la Cour des comptes, préconisant de **sécuriser le cadre juridique du recouvrement de la cotisation**.

Aux termes de l'article L. 225-2 du code de la sécurité sociale, l'ACOSS est en effet « *soumise au contrôle des autorités compétentes de l'État* », placée donc sous l'autorité et la tutelle de l'État, ce qui lui permet de recouvrer des impositions de toute nature, telles la cotisation due au CNFPT.

En outre, cette réforme doit être inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion pour les années 2018 à 2021 entre l'État et l'ACOSS.

¹ Le CNFPT n'étant pas placé sous l'autorité de l'État ou sous son contrôle.

Le détail des cotisations obligatoires perçues par le CNFPT dans l'annexe au projet de loi de finances relative aux impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État permettra une meilleure information du Parlement sur la situation des ressources du CNFPT et un suivi de l'évolution de ces dernières.

B. UN TRANSFERT DES MODALITÉS DE RECOUVREMENT QUI PRÉSENTE PEU DE DIFFICULTÉS PRATIQUES

L'évolution proposée ne présente aucune difficulté pour les acteurs concernés. Elle constitue au contraire une **simplification administrative bienvenue**.

Le transfert du recouvrement des cotisations dues au CNFPT aux URSSAF ne pose **aucune difficulté technique**. En effet, les cotisations dues au CNFPT ont la même assiette que la cotisation d'assurance maladie recouvrée par les URSSAF. Les collectivités et établissements redevables sont déjà connus des systèmes d'information des URSSAF, et d'ores et déjà identifiés dans le cadre du recouvrement d'autres impositions de toute nature. Les **procédures des URSSAF seront ainsi rapidement opérationnelles** pour le recouvrement d'impositions de toute nature.

S'agissant des **collectivités territoriales débitrices**, le transfert du recouvrement nécessitera peu d'adaptation du processus de déclaration et de paiement puisque les cotisations dues au CNFPT « *intégreront le processus de déclaration et de paiements des contributions et cotisations sociales* »¹. Autrement dit, **les collectivités verseront les cotisations dues au CNFPT avec les autres contributions et cotisations collectées par les URSSAF**. Par ailleurs, les collectivités acquittant plus de 50 000 euros de cotisations et de contributions à l'URSSAF seront tenues d'effectuer la déclaration de leurs cotisations par voie dématérialisée.

De même, selon l'évaluation préalable du présent article, cette simplification est attendue par le réseau des comptables de la **Direction générale des finances publiques**, qui sera totalement déchargé de la gestion des vignettes « papier ».

En ce qui concerne le CNFPT, la sécurité juridique offerte par le transfert du recouvrement devrait améliorer le recouvrement de la cotisation, fiabiliser l'assiette son assiette mais également **permettre un contrôle des cotisants grâce aux outils dont disposent les URSSAF**. Le CNFPT devrait en outre pouvoir recentrer ses services sur des missions à plus forte valeur ajoutée.

¹ Évaluation préalable du présent article.

Enfin, le transfert proposé présenterait **un coût avantageux** : le coût annuel du recouvrement par l'ACOSS, qui serait à la charge du CNFPT, est estimé entre 680 000 euros et 1 180 000 euros, hors les économies substantielles qui pourraient découler de cette évolution pour la DGFIP et les collectivités territoriales grâce à la suppression de la vignette papier.

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

*ARTICLE 32**(Art L. 524-4, L. 524-6, L. 524-7 et L. 524-8 du code du patrimoine)***Adaptation de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime**

Commentaire : le présent article prévoit l'adaptation des règles relatives à la redevance d'archéologie préventive pour les opérations d'aménagement en haute mer.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE DROIT COMMUN DE LA REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE**

La redevance d'archéologie préventive (RAP) est régie par les articles L. 524-2 et suivants du code du patrimoine.

La rebudgétisation de la redevance d'archéologie préventive a été décidée en loi de finances initiale pour 2016, entraînant en 2016, pour la première année, l'inscription au budget général de l'État des crédits destinés à financer les dépenses que la redevance finançait jusque-là, pour un montant de 118 millions d'euros.

La budgétisation de la redevance d'archéologie préventive, qui finançait jusqu'alors les acteurs des diagnostics (Institut national de recherches archéologiques préventives, ou INRAP, et services agréés des collectivités territoriales) répond aux difficultés liées au rendement irrégulier de la redevance et à la complexité de son affectation, qui ont fragilisé pendant des années le financement de la politique d'archéologie préventive.

La redevance d'archéologie préventive est due par les personnes qui projettent d'exécuter certains travaux affectant le sous-sol. Son montant dépend de la nature des travaux. Il s'élève à :

- 0,40 % de la valeur de l'ensemble immobilier pour les travaux soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme. La RAP est, dans ce cas, établie par les services de l'État chargés de l'urbanisme dans le département ;

- 0,54 euro par mètre carré pour les travaux qui donnent lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement et pour les travaux d'affouillement qui sont soumis à déclaration administrative préalable. La RAP est alors établie par les services de l'État chargés des

affaires culturelles dans la région, à savoir les directions régionales des affaires culturelles (DRAC).

B. L'ABSENCE DE PERCEPTION DE LA REDEVANCE D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE EN HAUTE MER EN RAISON DE L'INADAPTATION DU DISPOSITIF

Deux difficultés ont été mises en évidence¹ concernant la perception de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime. Il s'agit d'une part de l'inadaptation du barème de cette redevance, trop élevé pour les projets concernant l'espace maritime, et d'autre part de la difficulté de déterminer le service compétent pour la liquidation de cette redevance.

En pratique, l'étude préalable jointe au présent projet de loi de finances rectificative rappelle que la RAP « *n'est, à ce jour, pas recouvrée au titre des opérations réalisées en haute mer* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA DÉTERMINATION DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DE L'ÉVALUATION ARCHÉOLOGIQUE EN MILIEU MARITIME

Pour l'adaptation de la redevance d'archéologie préventive au milieu maritime, le présent article distingue deux zones.

La première zone est celle qui se situe « *dans le domaine public, jusqu'à un mille calculé à compter de la ligne de base de la mer territoriale* ». Il s'agit de la **zone côtière**, qui comprend notamment les eaux intérieures.

Le présent article prévoit que les opérations d'aménagement qui se situent dans la zone côtière sont régies par les dispositions de droit commun de la RAP prévues par l'article L. 524-4 du code du patrimoine.

La seconde zone est celle située « *dans le domaine public maritime au-delà d'un mille calculé depuis la ligne de base de la mer territoriale ou dans la zone contiguë* ». Il s'agit de la zone correspondant à la haute mer. Elle s'étend jusqu'à 24 milles de la ligne de base de la mer territoriale, là où commence la zone économique exclusive.

Le dispositif prévu par le présent article pour les opérations d'aménagement en haute mer repose sur l'incitation au conventionnement entre les aménageurs et l'État. La rédaction proposée pour l'article L. 524-6 du code du patrimoine prévoit en effet qu'un dispositif conventionnel peut se substituer à la redevance d'archéologie préventive. Dans le cadre de cette convention est réalisée une évaluation archéologique, qui vaut étude

¹ Notamment dans le rapport de Martine Faure remis à la ministre de la culture en mai 2015 « *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive* ».

d'impact au sens du code de l'environnement et diagnostic au sens du code du patrimoine. La convention prévoit les délais, les moyens mis en œuvre et les modalités de financement de l'évaluation archéologique.

Afin d'inciter les aménageurs à choisir le dispositif conventionnel, le montant de la RAP dû pour ces travaux réalisés en haute mer est égal à 0,10 euro par mètre carré, ce qui constitue un tarif élevé.

La rédaction proposée pour l'article L. 524-8 du même code prévoit que les services compétents pour les aménagements en mer sont :

- les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) si le projet est situé dans les eaux intérieures ;

- les services de l'État chargés de l'archéologie sous-marine, à savoir le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) du ministère de la culture si le projet est situé dans le domaine public maritime, à l'exception des eaux intérieures, et dans la zone contiguë.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Plusieurs amendements rédactionnels ont été adoptés par l'Assemblée nationale, sur proposition du rapporteur général de la commission des finances, lors de l'examen en séance publique du présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le gain de recettes attendu du dispositif de conventionnement proposé par le présent article est évalué à 2 millions d'euros par an.

Au-delà de l'aspect financier, votre rapporteur général estime qu'il est important de prévoir un dispositif qui permet de garantir l'effectivité des évaluations archéologiques préalables aux opérations d'aménagement en haute mer, alors que ces opérations se développent considérablement. Il est donc favorable à un mécanisme basé sur des conventions passées entre l'État et les aménageurs en haute mer.

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

ARTICLE 32 bis (nouveau)

Rapport sur la mise en œuvre des moyens publics consacrés aux grands projets d'infrastructures de transport

Commentaire : cet article prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des moyens publics consacrés aux grands projets d'infrastructures de transport.

I. LE DROIT EXISTANT

Comme son nom l'indique, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), établissement public administratif de l'État créé en 2004 et placé sous la tutelle de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), est le **« bras armé » de l'État en matière de financement des infrastructures de transport.**

L'AFITF est financée par des taxes qui lui sont affectées par l'État, selon **une logique de report modal** : redevance domaniale des sociétés d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire également payée par les sociétés d'autoroutes, une partie des amendes des radars automatiques et une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Elle reverse ensuite **une partie de son budget au programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement « fléché » les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.).**

Les crédits de l'AFITF peuvent venir **compléter ceux d'autres acteurs publics, en particulier les collectivités territoriales, notamment dans le cadre des contrats de projets État-régions (CPER).**

Cet **« opérateur transparent de l'État »** permet ainsi au Gouvernement de **sanctuariser des crédits en échappant à la contrainte de l'annualité budgétaire pour financer des projets d'infrastructures pluriannuels.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

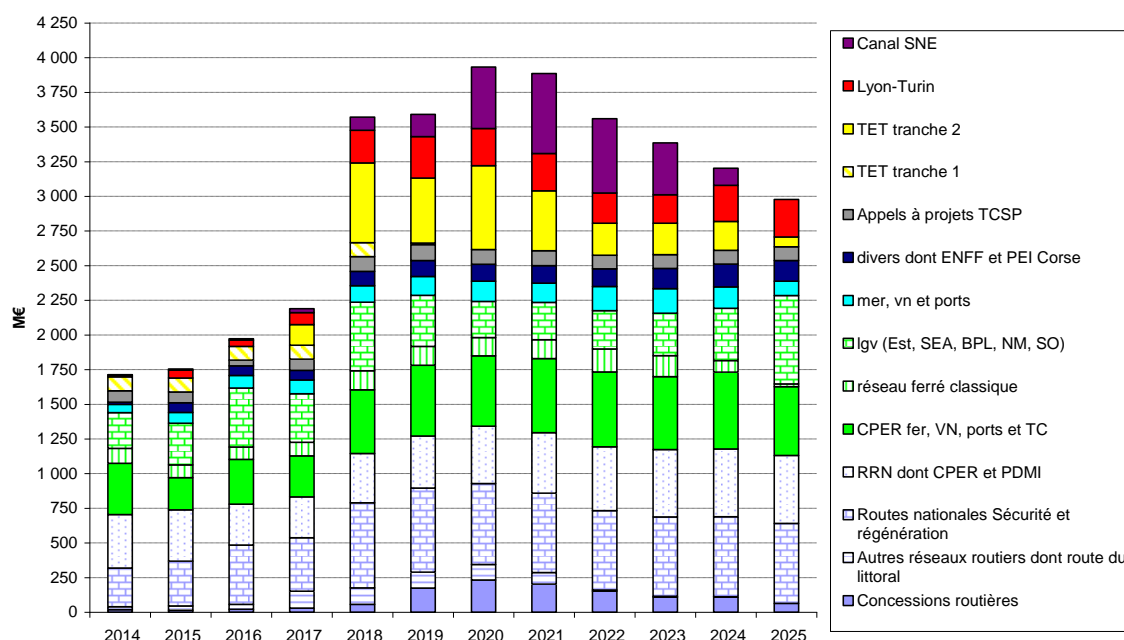
Le présent article 32 *bis* prévoit la remise par le Gouvernement dans les six mois d'un rapport au Parlement sur la mise en œuvre des moyens publics consacrés aux grands projets d'infrastructures de transport.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ainsi que notre collègue Fabienne Keller l'a rappelé dans son rapport spécial consacré aux crédits de la politique des transports portés par le projet de loi de finances pour 2018, l'AFITF fait actuellement face à une « *impasse financière* », compte tenu du très lourd passif financier hérité des gouvernements précédents.

Le schéma ci-dessous, qui correspond aux besoins de financement qui étaient ceux de l'AFITF sur la période 2018-2025 avant que le nouveau Gouvernement ne procède à une première révision des échéanciers des engagements pris par l'agence, montre clairement qu'elle est confrontée à une « *bosse de financement* » considérable.

Trajectoire AFITF 2014-2025 en CP



Source : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

Selon la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'AFITF aurait besoin de **10 milliards d'euros de plus** que les ressources disponibles sur le quinquennat **pour financer la réalisation de**

tous les projets d'infrastructure qui ont été annoncés dans le passé, dont 7 milliards d'euros pour de nouveaux projets.

C'est ce constat qui a conduit le Président de la République à annoncer le 1^{er} juillet 2017, à l'occasion de l'inauguration de la ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) Paris-Rennes, **« une pause » en matière de grandes infrastructures de transport.**

Cette décision aura un premier impact sur le budget de l'AFITF pour 2018, que son conseil d'administration devrait très prochainement adopter : alors que les besoins en crédits de paiement de l'AFITF en 2018 initialement identifiés étaient de **3,2 milliards d'euros, soit 1 milliard d'euros de plus qu'en 2017**, le Gouvernement a décidé de ne lui attribuer que **2,4 milliards d'euros, soit 200 millions d'euros de plus qu'en 2017.**

Le Gouvernement a donc **reporté 800 millions d'euros de dépenses, dont :**

- 400 millions d'euros grâce à la « pause » dans la réalisation des grands projets d'infrastructure, en différant certainsancements de projets (20 millions d'euros d'économies sur l'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Étienne, 130 millions d'euros d'économies sur le Lyon-Turin), en révisant les échéanciers de paiement des acteurs (près de 95 millions d'euros d'économies sur le canal Seine-Nord Europe) ou en lissant les financements dus pour certaines LGV ;

- 400 millions d'euros grâce à la redéfinition des échéanciers de financement du renouvellement du matériel roulant des trains d'équilibre du territoire (TET), ce qui impliquera un décalage des dates prévisionnelles de livraison des rames pour les lignes d'État.

Si ces premières décisions ont été prises **pour faire face à l'urgence budgétaire**, le Gouvernement a confié à **un comité d'orientation des infrastructures** présidé par l'ancien député Philippe Duron **une mission de réflexion sur les grands projets d'infrastructures que l'AFITF devra continuer à financer.**

Tous les grands projets sont actuellement examinés par le comité : liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin, canal Seine Nord-Europe, ligne à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse, autoroute A45 entre Lyon et Saint-Etienne, etc.

À l'issue de ses travaux, **il devrait proposer une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transport** qui sera **annexée au futur projet de loi d'orientation des mobilités** que le Parlement examinera au premier semestre 2018.

L'éventualité de voir le financement par l'État de certains projets remis en cause **suscite une grande inquiétude dans bon nombre de territoires.**

Dans la mesure où le projet de rapport demandé par nos collègues députés sera **de nature à éclairer les débats auxquels ne manquera pas de donner lieu la future programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transport**, votre rapporteur général y est favorable.

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

II. GARANTIES

ARTICLE 33

Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO)

Commentaire : le présent article permet au ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) de Paris 2024.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DE LA CANDIDATURE À L'ORGANISATION DES OLYMPIADES DE 2024

Le 13 septembre 2017, le Comité international olympique a attribué l'édition 2024 des Jeux olympiques et paralympiques à la candidature française ; cette décision s'est concrétisée par la conclusion d'un contrat de « ville hôte ».

Dans ce cadre, le passage de pays candidat à hôte désigné ouvre une nouvelle phase. **Trois éléments** principaux la caractérisent :

- la mise en place du **comité d'organisation des Jeux olympiques** - COJO - chargé de l'organisation de l'événement ;

- l'activation de la **société de livraison des ouvrages olympiques** (Solidéo), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créée par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain¹ et chargée de la réalisation des infrastructures ;

- l'examen par le Parlement du **projet de loi relatif à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques 2024**, présenté en Conseil des ministres le 15 novembre 2017 et visant à « *adapter certaines dispositions de notre droit positif aux contraintes propres à la préparation et l'organisation d'un événement à tous égards exceptionnel* »².

¹ Article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

² Exposé des motifs du projet de loi.

Par ailleurs, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a, en première lecture, adopté un amendement au projet de loi de finances pour 2018 créant un programme spécifique « Jeux olympiques et paralympiques 2024 » au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », abondé d'un montant de 58 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48 millions d'euros en crédits de paiement.

Selon le Gouvernement, ce programme doit « retracer les financements en provenance de l'État en vue de la préparation de compétition, d'un montant d'un milliard d'euros sur la période »¹. Les crédits de 2018 sont destinés à financer certaines dépenses de la Solidéo, « principalement au titre du lancement des études en vue de la construction du bassin olympique, du village olympique »² ainsi que les dépenses de fonctionnement de l'EPIC, à hauteur de huit millions d'euros.

En outre, l'article 65 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit la création d'une annexe générale au projet de loi de finances annuel présentant les dépenses publiques engagées relatives à l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Cette annexe garantira l'information du Parlement sur l'ensemble des dépenses publiques effectuées par l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales.

B. LA FUTURE MISE EN PLACE DU COMITÉ D'ORGANISATION

Le COJO doit être créé dans les six mois suivant la décision d'attribution, soit avant le 13 février 2018.

Il doit être institué sous la forme d'une **association relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901. Ses modalités de fonctionnement et de gouvernance doivent encore être arrêtées** entre les partenaires concernés, en particulier l'État, les collectivités territoriales et le comité national olympique et sportif français (CNOSF).

Son directeur général n'aura pas de compétence exécutive propre et 80 % des sièges au sein du comité d'administration devraient revenir au mouvement sportif³.

Son budget est évalué à 3,6 milliards d'euros afin de financer la planification et la livraison des opérations des Jeux. **Les recettes doivent provenir principalement de sources privées**, selon la décomposition suivante :

¹ Exposé sommaire de l'amendement n° II-423 du Gouvernement déposé à l'Assemblée nationale en première lecture de l'examen du projet de loi de finances pour 2018.

² Idem.

³ Selon les informations transmises par Jean Castex, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, au rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

- des contributions du Comité international olympique (1,148 milliard d'euros¹) ;
- des parrainages (987 millions d'euros) ;
- de la billetterie (1,049 milliard d'euros) ;
- des produits dérivés sous licence (114 millions d'euros) ;
- des loteries (44 millions d'euros) ;
- une contribution publique à l'organisation des jeux paralympiques de 100 millions d'euros² ;
- divers autres revenus – dons, cessions de biens, etc.

L'article 18 du projet de loi relatif à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 prévoit d'attribuer à la Cour des comptes le contrôle sur la gestion et les comptes du COJO.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État** au Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) de Paris 2024 **pour deux éléments distincts**.

A. LA GARANTIE DE REMBOURSEMENT AU COMITÉ INTERNATIONAL OLYMPIQUE DES SOMMES VERSÉES EN VUE DE L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES DE 2024

La première garantie vise les cas d'annulation totale ou partielle de l'événement sportif.

Dans le cadre du contrat « Ville hôte 2024 » signé à Lima le 13 septembre 2017, le Comité international olympique (CIO) et ses partenaires doivent apporter un **financement à hauteur de 1,2 milliard d'euros au COJO**, association relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Il est donc prévu d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder la **garantie de l'État au remboursement des sommes versées** par le CIO dans le cadre de ce contrat.

Cette garantie est doublement enserrée :

- elle ne vaut que pour les sommes qui ne seraient pas remboursées au CIO et dans la **limite de 1,2 milliard d'euros** ;

¹ 1,309 milliard de dollars, conversion retenue par l'évaluation préalable sur la base d'un taux de change de 1,14 dollar américain pour 1 euro.

² Selon la décomposition suivante : 80 millions d'euros provenant de l'État, 10 millions d'euros de la région Île-de-France et 10 millions d'euros de la ville de Paris.

- dans la mesure où elle ne vise que les sommes versées dans le cadre du contrat « Ville hôte 2024 », **la garantie est circonscrite dans le temps.**

Il est précisé qu'en cas de mise en œuvre de cette garantie, l'État est subrogé dans les droits du CIO à l'égard du COJO au titre des créances indemnisées.

B. LA GARANTIE ACCORDÉE AUX EMPRUNTS BANCAIRES CONTRACTÉS PAR LE COMITÉ D'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES

La seconde garantie vise les emprunts bancaires contractés par le COJO, affectés au financement d'un décalage temporaire de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses.

La garantie est accordée en principal et intérêts.

Un double encadrement est prévu concernant :

- **le montant total, fixé à 93 millions d'euros** en principal ;

- **les caractéristiques des emprunts garantis** : leur durée ne peut excéder deux ans, leur montant unitaire ne peut dépasser 50 millions d'euros en principal, et ils doivent être souscrits avant le 31 décembre 2024.

L'exposé des motifs du présent article précise toutefois que les **montants d'emprunt définis** « *pourront, si cela s'avère nécessaire, faire l'objet d'une réévaluation par modification du présent article une fois le budget prévisionnel pluriannuel du COJO stabilisé* ».

Par ailleurs, avant la souscription des emprunts bancaires, **une convention entre le COJO et l'État¹ doit être conclue** afin de définir notamment les modalités de souscription et de garantie des emprunts, ainsi que les mécanismes de contrôle et d'action visant à préserver la soutenabilité financière du COJO.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article sollicite l'autorisation du Parlement pour permettre au ministre chargé de l'économie d'**octroyer la garantie de l'État à une**

¹ L'exposé des motifs précise qu'il s'agit du ministre chargé des sports, du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget.

structure qui n'est pas encore établie et dont les modalités de fonctionnement demeurent encore non stabilisées.

Cependant, votre rapporteur général relève que **le champ de la garantie est doublement circonscrit**.

D'abord, la garantie ne vise, pour l'essentiel des montants, que les contributions versées par le Comité international olympique au COJO en vue de l'organisation des Jeux. Il s'agit ainsi de **prendre en compte une éventuelle annulation de l'événement**, qui conduirait à devoir rembourser ces montants au CIO. La garantie ne vise donc pas les autres recettes du budget évaluatif du COJO, évalué à 3,6 milliards d'euros. En particulier, les recettes tirées des parrainages privés, plus incertaines, ne sont pas incluses.

Ensuite, la garantie a pour objectif de permettre au COJO de recourir à l'emprunt bancaire pour financer des besoins de financement pluriannuels.

Il s'agit en réalité du volet le plus important. Si le montant proposé de cette garantie est limité à 93 millions d'euros en principal, il est précisé qu'une réévaluation pourra éventuellement être proposée ultérieurement.

Pour autant, votre rapporteur général relève que :

- **les modalités prévues assurent un contrôle efficace du COJO** : la durée des emprunts ne peut excéder deux ans et leur montant unitaire ne peut dépasser 50 millions d'euros en principal, tandis qu'une convention conclue avec l'État précisera les modalités de souscription des emprunts ;

- **les risques de dépassement du budget initial portent en priorité sur le financement des infrastructures, qui ne relève pas du COJO** : historiquement, les précédents comités d'organisation n'ont pas été déficitaires et ont même souvent dégagé un excédent.

Par ailleurs, **l'article 20 du projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2018 à 2022** prévoit que les garanties accordées par l'État font l'objet d'un **rapport annuel** remis au Parlement. À l'initiative de votre rapporteur général, le Sénat a complété le dispositif initial, en particulier afin que **le rapport distingue les garanties les plus risquées**, ce qui permettra d'appréhender l'enjeu réel de ces engagements pour les comptes publics.

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

*ARTICLE 34***Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2018**

Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés en 2018 par l'Unédic dans la limite d'un plafond de 4,5 milliards d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LES ÉMISSIONS D'OBLIGATIONS DE L'UNÉDIC RELÈVENT EN PRINCIPE DES DISPOSITIONS DE DROIT COMMUN APPLICABLES AUX ASSOCIATIONS**

Créée en 1958, l'Unédic est un organisme de droit privé chargé, par délégation de service public, de la gestion de l'assurance chômage en France, en application de l'article L. 5427-1 du code du travail qui prévoit que les partenaires sociaux « *confient la gestion du régime d'assurance chômage à un organisme de droit privé de leur choix* ».

Gérée de manière paritaire par les organisations syndicales et patronales représentatives, l'Unédic a notamment pour mission **d'établir les règles d'indemnisation du chômage négociées par les partenaires sociaux dans le cadre de conventions d'assurance chômage renouvelées tous les deux ou trois ans, de contrôler leur mise en œuvre et d'assurer le financement du régime**. Les partenaires sociaux peuvent également la saisir pour la réalisation d'études et de prévisions en matière d'assurance chômage.

L'Unédic bénéficie du statut d'association défini par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle est, à ce titre, **assujettie aux dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations et, en particulier, à son article L. 213-15**.

Aux termes de cet article, les associations sont tenues de reconstituer leurs fonds propres dans un délai de deux ans dès lors que ceux-ci diminuent de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission d'obligations. En cas d'inobservance de cette obligation, **l'association ne peut plus émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander le remboursement immédiat de la totalité de l'émission**.

B. UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2004

Compte tenu de la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage et de l'impossibilité pour elle de satisfaire à l'obligation fixée à l'article L. 213-15 précité, **l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004¹ a prévu un régime d'exemption pour les émissions de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État.**

Aux termes de cet article, l'Unédic a la possibilité d'émettre de nouveaux titres pour assurer l'équilibre de ses comptes quand bien même elle méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 213-15 précité.

Depuis 2012, les emprunts contractés par l'Unédic bénéficient d'une garantie de l'État à hauteur de 4,5 milliards d'euros en 2012², 7 milliards d'euros en 2013³, 5 milliards d'euros en 2014⁴, 6 milliards d'euros en 2015⁵, 5 milliards d'euros en 2016⁶ et 4,5 milliards d'euros en 2017⁷.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2018, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond principal de 4,5 milliards d'euros.

Ce montant permettra de couvrir un montant total de 4,45 milliards d'euros, correspondant :

- au remboursement de 1,55 milliard d'euros de titres arrivant à échéance le 1^{er} juin 2018 ;
- à la couverture du besoin de financement prévisionnel de 2,6 milliards d'euros en 2018 ;
- à une provision pour aléas de 0,3 milliard d'euros.

*

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

¹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

² Article 85 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

³ Article 80 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁴ Article 75 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁵ Article 111 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁶ Article 105 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

⁷ Article 122 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SI LE DÉFICIT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DEVRAIT SE RÉDUIRE EN 2018 SOUS L'EFFET DE L'AMÉLIORATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET DE LA CONVENTION DU 14 AVRIL 2017...

1. Des évolutions économiques favorables en 2018

Selon l'Unédic, les évolutions dynamiques de l'emploi et du salaire moyen par tête (SMPT) devraient permettre une augmentation de la masse salariale de l'ordre de + 3,1 % en 2017, après une hausse de + 2,4 % en 2016. En 2018, celle-ci s'établirait à + 2,6 %, du fait du ralentissement de l'emploi (+ 0,9 % en 2018, contre + 1,3 % en 2017).

Si les contributions à l'assurance chômage, qui sont assises sur la masse salariale, devraient par conséquent connaître également un ralentissement en 2018, **la contribution exceptionnelle temporaire de 0,05 point sur trois ans (d'octobre 2017 à septembre 2020) prévue dans la convention 2017 (cf. *infra*) et le maintien des sur-cotisations sur les contrats à durée déterminée d'usage pour une durée de 18 mois, devraient se traduire par une hausse des contributions à hauteur de + 3,2 % en 2017 et + 3,3 % en 2018.**

Principales évolutions économiques

	2016	2017 Prévision	2018 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage <i>(évolution en moyenne annuelle, sauf chômage BIT)</i>			
PIB	+1,1%	+1,8%	+1,7%
Indice des prix à la consommation	+0,2%	+1,0%	+1,1%
Emploi total	0,8%	0,9%	0,4%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+1,1%	+1,3%	+0,9%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,3%	+1,8%	+1,7%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+2,4%	+3,1%	+2,6%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	10,0%	9,5%	9,5%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP)	+2,1%	+1,4%	+0,7%
Chômage (niveau en fin de période CVS)			
DEFM A (demandeurs d'emploi en catégorie A)	3 723 000	3 799 000	3 797 000
DEFM B, C	2 042 000	2 188 000	2 272 000
DEFM D	352 000	308 000	307 000
Dispensés de recherche d'emploi	7 000	3 000	1 000
DEFM catégories A, B, C, D + Dispensés de recherche d'emploi	6 124 000	6 298 000	6 378 000
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP)	2 725 000	2 781 000	2 787 000
Emploi, Chômage (variation sur la période)			
Emploi total	267 000	202 000	81 000
Emploi affilié à l'Assurance chômage	250 000	228 000	117 000
DEFM catégorie A	-110 000	76 000	-2 000
DEFM catégories B, C	106 000	146 000	84 000
DEFM D	69 000	-45 000	0
Dispensés de recherche d'emploi	-9 000	-4 000	-2 000
DEFM catégories A, B, C, D + Dispensés de recherche d'emploi	56 000	174 000	80 000
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP)	25 000	56 000	7 000

Source : Unédic

2. Une mise en œuvre de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017 permettant des économies estimées à 930 millions d'euros en régime de croisière

Les mesures prises dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage (cf. encadré ci-après) devraient se traduire par des économies estimées à 930 millions d'euros en régime de croisière, selon la répartition figurant dans le tableau ci-dessous.

Impact financier de la mise en place des nouvelles règles de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017

(en millions d'euros)

		Fin 2017	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
Effets sur les dépenses	Détermination du droit	-20	-260	-400	-450	-540	-550
	Durée maximale des seniors	0	0	-5	-130	-310	-430
	Différé spécifique	0	41	68	66	52	53
	Départs volontaires	1	16	40	40	40	40
	Créateurs d'entreprise	0	-34	-34	-34	-34	-34
Effets sur les recettes	Contributions	79	307	291	198	-23	6
Effet financier global		-98	-550	-620	-710	-770	-930

Source : Unédic

La nouvelle convention d'assurance chômage du 14 avril 2017

Suspendues en juin 2016, les négociations entre les partenaires sociaux (CPME, Medef et U2P côté patronal, et CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT et FO côté salariés) sur une nouvelle convention d'assurance chômage, qui devait succéder à la convention de 2014¹, ont repris au mois de mars 2017 et abouti à un accord le 28 mars 2017.

Cet accord a été transcrit dans une nouvelle convention d'assurance chômage signée le 14 avril 2017 et agréée le 4 mai 2017 par la ministre du travail.

Si ce nouveau texte, conclu pour trois ans, préserve les grands principes de l'assurance chômage (montant de l'allocation et durée de versement proportionnels à la durée et au salaire de l'emploi perdu, durée maximum d'indemnisation fixée à 24 mois, indemnisation possible à partir de 610 heures ou 88 jours travaillés, possibilité de cumul entre salaire et allocation, maintien des allocations pour les seniors ayant épuisé leur droit), **elle modifie certaines règles d'indemnisation. En particulier :**

- le calcul de l'allocation est homogénéisé pour l'ensemble des allocataires. Il repose désormais sur le décompte de jours travaillés par semaine civile : 5 jours lorsque la durée du contrat est d'au moins une semaine civile, et nombre exact de jours travaillés lorsqu'elle est inférieure à une semaine (dans la limite de 5 jours) ;

- pour les seniors, la durée d'indemnisation maximale est raccourcie à 24 mois jusqu'à 53 ans puis à 30 mois entre 53 et 54 ans (contre 36 mois auparavant). L'accès à la formation est en revanche encouragé via un crédit de 500 heures versé sur le compte personnel de formation (CPF) et, le cas échéant, par un allongement de la durée d'indemnisation pour les personnes de 53 à 54 ans, dans la limite de 6 mois. À partir de 55 ans, la durée maximale d'indemnisation demeure fixée à 36 mois ;

- le plafond du différé d'indemnisation spécifique, correspondant au délai avant le premier versement de l'allocation calculé à partir du montant des indemnités supra-légales perçues, est réduit de 180 jours à 150 jours et maintenu à 75 jours pour les licenciés économiques ;

¹ Convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage.

- une cotisation supplémentaire exceptionnelle des employeurs de 0,05 % est créée. Elle s'applique aux CDD et aux embauches en CDI pour les moins de 26 ans. Par ailleurs, la taxation de 0,5 % sur les CDD d'usage de moins de 3 mois est maintenue.

3. Des facteurs qui devraient conduire à une diminution du déficit de l'assurance chômage

Au total, malgré des dépenses en progression (+ 467 millions d'euros) sous l'effet d'une hausse des dépenses d'allocation (+ 1,4 %), **le déficit de l'assurance chômage devrait diminuer en 2018.**

Prévision de la situation financière de l'assurance chômage

En millions d'euros, au 31 décembre

	2016	2017 Prévision	2018 Prévision
Total des recettes	35 146	36 085	37 095
dont contributions	34 091 (+2,1%)	35 196 (+3,2%)	36 359 (+3,3%)
Total des dépenses	39 503	39 931	40 398
dont dépenses allocataires	35 581	36 034	36 406
Solde = Recettes - Dépenses	-4 357	-3 846	-3 303
Éléments exceptionnels	45	2	53
Variation de trésorerie	-4 312	-3 845	-3 250
Situation de l'endettement net financier	-29 957	-33 802	-37 052

Note : L'endettement net financier présenté dans les comptes certifiés de l'Unédic au 31 décembre 2016 est de 29 758 millions d'euros. L'écart avec la situation présentée correspond à des éléments exceptionnels, liés notamment aux variations du compte courant de Pôle emploi.

Source : Unédic

Ainsi, après avoir atteint 4,3 milliards d'euros en 2016, le déficit de l'assurance chômage atteindrait 3,8 milliards d'euros fin 2017 et baisserait encore en 2018 pour s'établir à 3,3 milliards d'euros.

Ce montant est sensiblement plus élevé que celui retenu par le Gouvernement dans le cadre de la fixation du montant de garantie prévu par le présent article (2,6 milliards d'euros). Selon l'évaluation préalable, cet écart résulte essentiellement d'hypothèses macroéconomiques différentes, s'agissant notamment de l'évolution de la masse salariale en 2018 (+ 3,1 % selon les prévisions du Gouvernement contre + 2,6 % selon l'Unédic).

Il convient cependant de noter que **la prévision d'évolution de la masse salariale du secteur privé retenue par le Gouvernement a été jugée « prudente » par le Haut Conseil des finances publiques¹.**

¹ Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-4 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018.

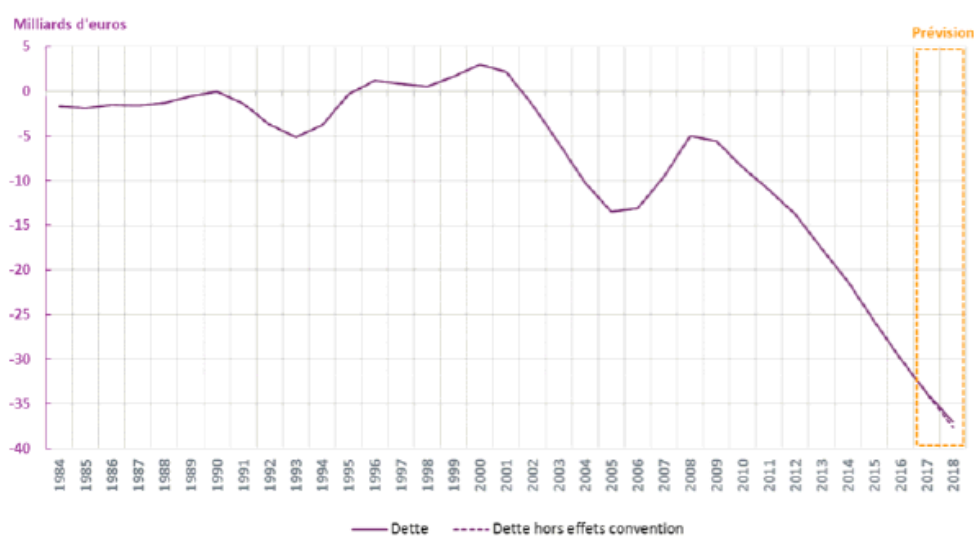
B. ... SA SITUATION FINANCIÈRE DEMEURE PRÉOCCUPANTE

Depuis 2008, la situation financière de l'assurance chômage apparaît de plus en plus critique.

Son endettement est ainsi passé de 5 milliards d'euros en 2008 à 29,957 milliards d'euros en 2016, **soit une multiplication par près de six.**

Évolution de l'endettement de l'assurance chômage

(en milliards d'euros)



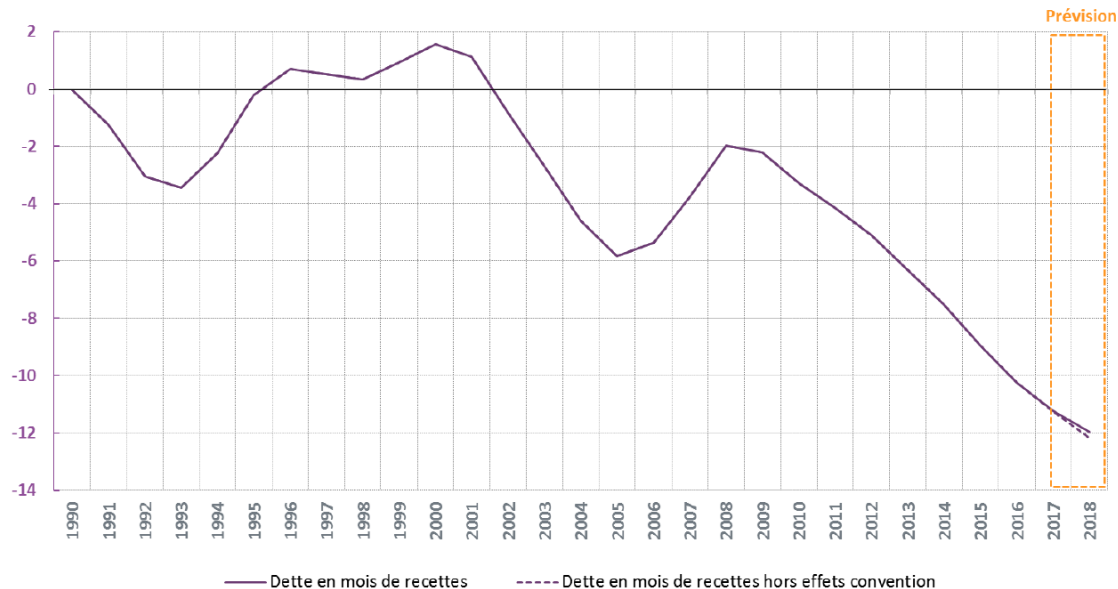
Source : Unédic

En 2018, l'endettement net financier de l'assurance chômage devrait continuer de progresser et atteindre 37 milliards d'euros, contre 33,8 milliards d'euros en 2017.

Rapporté aux recettes, l'endettement net financier atteindrait douze mois, soit l'équivalent d'une année de recettes.

Évolution de l'endettement net financier de l'assurance chômage rapporté aux recettes

(en mois de recettes)



Source : Unédic

Votre rapporteur général ne peut, cette année encore, que s'inquiéter de l'évolution de la situation financière de l'assurance chômage.

Certes la mise en œuvre de la nouvelle convention d'assurance chômage devrait permettre des économies estimées par l'Unédic à 930 millions d'euros en régime de croisière.

Néanmoins, ces mesures apparaissent très insuffisantes pour maîtriser le déficit de l'Unédic. Le déficit structurel de l'assurance chômage passerait ainsi de 1,5 milliard d'euros par an à 200 millions d'euros, hors charges d'intérêts de la dette.

Votre rapporteur général appelle par conséquent une nouvelle fois à la mise en œuvre rapide de mesures permettant le redressement de la situation financière de l'Unédic.

C. UNE GARANTIE DE L'ÉTAT NÉANMOINS NÉCESSAIRE POUR ASSURER LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Le plafond de 4,5 milliards d'euros demandé en garantie de l'État correspond au besoin et au programme de financement de l'indemnisation du chômage pour 2018.

Sous la réserve des observations précédentes, **votre rapporteur général estime que la reconduction du dispositif déjà adopté pour les années précédentes est indispensable pour permettre à l'Unédic d'émettre de nouveaux titres obligataires à partir du 1^{er} janvier 2018 dans des conditions relativement favorables.**

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES GARANTIES

Dans son commentaire de l'article 20 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022¹, votre rapporteur général rappelait que le suivi de la mise en œuvre des garanties que l'État a été autorisé à octroyer s'appuie, à l'heure actuelle, outre sur les crédits du programme 114 « Appels en garantie », des rapports *ad hoc* et le montant des encours de garantie présenté dans le compte général de l'État, sur « *un dispositif adopté à l'initiative du Sénat : l'article 121 de la loi de finances rectificative pour 2016 prévoit ainsi que le Gouvernement informe trimestriellement les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat de l'exécution budgétaire des garanties et contre-garanties accordées par l'État* ».

Considérant, d'une part, que cette information existante était éclatée et incomplète et, d'autre part, que le contenu du rapport sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances prévu dans la rédaction initiale de l'article 20 précité était insuffisamment détaillé, le Sénat a adopté, sur proposition de votre commission des finances, un amendement visant à préciser que ce rapport devra présenter l'encours des garanties et le montant des appels en garantie sur les trois derniers exercices et la prévision d'exécution pour l'exercice en cours ainsi que la liste des garanties dont l'octroi a été autorisé par le Parlement mais qui n'ont pas encore donné lieu à l'engagement juridique de l'État.

De plus, sur la base d'un indice synthétique d'évaluation du risque, les garanties seraient réparties selon leur niveau de risque pour les finances publiques.

Ces nouvelles dispositions permettront au Parlement de mieux apprécier la pertinence, la nécessité et l'impact des garanties accordées par l'État à l'Unédic et les risques encourus chaque année pour les finances publiques.

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

¹ *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 octobre 2017.*

ARTICLE 35

Bonification des prêts de haut de bilan bonifiés contractés par les organismes de logement social auprès du fonds d'épargne

Commentaire : le présent article prévoit la possibilité pour l'État d'accorder sa garantie à la Caisse des dépôts et consignations au titre de l'engagement par la société Action logement services de bonifier des prêts de haut de bilan contractés par les organismes de logement social auprès du fonds d'épargne.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 52 du présent projet de loi de finances propose plusieurs mesures permettant de **réduire la dépense publique liée aux aides personnelles au logement**. L'une d'entre elles concerne en particulier le secteur du logement social, avec la **mise en place d'une réduction des loyers (la « réduction de loyer de solidarité »)** versés par les ménages les plus modestes et, **en corollaire, une baisse des aides personnalisées au logement (APL)** octroyées aux allocataires concernés.

Initialement prévu pour permettre une réduction d'1,5 milliard d'euros de la subvention de l'État versée au Fonds national d'aide au logement (Fnal) - lequel couvre l'ensemble des ressources et des dépenses liées aux aides personnelles au logement -, le dispositif de réduction de loyer de solidarité a toutefois été modifié dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, avec une montée en charge sur trois ans (800 millions d'euros en 2018, 1,2 milliard d'euros en 2019 et 1,5 milliard d'euros à compter de 2020).

En effet, la réforme telle que prévue initialement pouvait conduire à la défaillance de plus de 200 bailleurs sociaux, avec une capacité d'autofinancement négative ou très restreinte.

En contrepartie de cette réduction des recettes des organismes de logement social, le Gouvernement a prévu **plusieurs compensations financières** afin d'assurer leur trésorerie mais aussi de soutenir leur capacité d'investissement et ne pas ainsi remettre en cause la bonne dynamique actuellement constatée en termes de constructions de logements sociaux (plus de 120 000 en 2016 et *a priori* quasiment autant attendus en 2017) et de rénovation ou réhabilitation du parc existant.

L'on peut ainsi citer, en reprenant le courrier adressé par le Premier ministre Édouard Philippe à l'Union sociale pour l'habitat (USH) :

- une **hausse du supplément de loyer de solidarité (SLS)**, à hauteur de 150 millions d'euros ;

- le **maintien du taux du livret A** à son niveau actuel, soit 0,75 % pendant deux ans puis une **révision de sa formule de calcul** qui permettrait de garantir une plus faible évolution du taux à compter de 2020 ;

- l'**allongement de la maturité de certains** prêts des fonds d'épargne, pouvant aller jusqu'à 10 ans et concernant 30 milliards d'euros d'encours ;

- l'**ajustement du taux d'intérêt lors de la renégociation des prêts**, avec une enveloppe de remise actuarielle correspondant à une baisse d'intérêt de 300 millions d'euros ;

- **4 milliards de prêts à taux fixe et remboursement *in fine***, financés pour moitié par la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Caisse des dépôts et consignations ;

- enfin, **2 milliards d'euros de prêts de haut de bilan bonifiés (PHBB)**.

Concernant plus spécifiquement ces derniers prêts, ils étaient annoncés pour être bonifiés pour moitié par Action logement et pour l'autre par les organismes de logement social, par la centralisation de leur trésorerie correspondant aux dépôts de garantie des locataires auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Finalement, **c'est le groupe Action logement qui devrait assurer la totalité de la bonification** de ces prêts de haut de bilan, par le biais de la société Action logement services qui assure la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et la distribution des aides et des services auprès des entreprises.

Pour mémoire, **2 milliards d'euros de prêts de haut de bilan bonifiés sont déjà octroyés par la Caisse des dépôts et consignations aux bailleurs sociaux depuis 2016** et jusqu'en 2018, afin d'aider au financement de la construction nouvelle, pour un objectif de 20 000 logements supplémentaires, ainsi que la rénovation énergétique et thermique du parc existant, correspondant à 150 000 logements.

Ainsi, au cours de la période de souscription, 1,97 milliard d'euros ont été alloués à 349 organismes de logement social. Les modèles économiques prévus par ces derniers devraient ainsi conduire ces prêts de haut de bilan à soutenir 153 975 rénovations et 23 070 constructions.

Bonifiés à parité par la Caisse des dépôts et consignations et par Action logement, ces prêts ont une **durée de 30 à 40 ans** et comportent un **différé d'amortissement en capital et un taux d'intérêt nul pendant 20 ans**.

Ensuite, les **annuités** sont calculées avec un **taux d'intérêt équivalent au taux du livret A**.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, **les mêmes caractéristiques devraient être retenues pour les nouveaux prêts de haut de bilan bonifiés** prévus dans le cadre des compensations mises en place par le Gouvernement en contrepartie de la réduction de loyer de solidarité prévue par l'article 52 du présent projet de loi de finances.

La bonification assurée par Action logement permet de couvrir le différentiel entre le taux d'intérêt fixé pour l'emprunt de la Caisse des dépôts et consignations et le fait que les prêts octroyés aux organismes auraient un taux d'intérêt nul pendant 20 ans.

Elle devrait représenter une **dépense estimée entre 600 millions d'euros** - équivalent à ce qui a été effectivement couvert par la Caisse des dépôts et consignations et Action logement dans le cadre des prêts de hauts de bilan déjà mis en place en 2016 - **et 1,2 milliard d'euros, en fonction du niveau du taux d'intérêt lors de sa cristallisation**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Contrairement à ce qui a été pratiqué lors de la mise en place des précédents prêts de haut de bilan bonifiés¹, **Action logement ne devrait pas verser l'équivalent de la bonification dès le début de la mise en place des prêts de haut de bilan bonifiés mais étaler ses versements sur la durée de l'amortissement financé**.

En conséquence, le I du présent article prévoit la **possibilité pour l'État d'accorder sa garantie afin de sécuriser la distribution de ces prêts par le fonds d'épargne en couvrant « le risque qu'Action logement ne soit pas en mesure d'honorer son engagement de verser la bonification »** (évaluation préalable).

Comme c'est le cas en général pour les garanties de l'État, le **ministre de l'économie est autorisé à accorder cette garantie, à titre gratuit**.

La garantie *« couvre l'éventuel non-paiement des montants dus par Action logement services à la Caisse des dépôts et consignations »*. **L'engagement est prévu pour aller jusqu'en 2045 au plus tard et pour un « montant maximal cumulé » d'1,2 milliard d'euros**.

¹ En effet, pour les 2 milliards d'euros de prêts de haut de bilan bonifiés accordés aux organismes de logement social auprès du fonds d'épargne, la totalité de la bonification avait été versée en amont par la section générale de la Caisse des dépôts et consignations et Action logement (300 millions d'euros chacun).

D'après les éléments recueillis par votre rapporteur général, l'année 2045 permettrait de couvrir ainsi des prêts qui pourraient être distribués au-delà de 2020, prenant le relais de ceux qui le sont déjà au titre des 2 milliards d'euros déjà attribués depuis 2016.

La somme d'1,2 milliard d'euros, correspondant à 60 % du montant des prêts, constitue quant à elle un maximum de bonification très prudent de la part des directions du budget et du trésor.

L'article dispose également que, si la garantie était mise en œuvre, l'État serait « *subrogé dans les droits et actions de la Caisse des dépôts et consignations* ».

Le II du présent article prévoit la **conclusion d'une convention entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations et Action logement services** afin de définir, d'une part, les modalités de versements annuels par Action logement, au titre de la bonification, et, d'autre part, les modalités d'appel de la garantie.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **adopté sans modification** par l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le Sénat a exprimé de **fortes réserves vis-à-vis des mesures prises par le Gouvernement dans le secteur du logement social**, avec l'instauration de la réduction de loyer de solidarité à l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018, initialement pour 1,5 milliard d'euros.

Le **présent article en constitue une conséquence** puisqu'il met en place une garantie d'État pour l'une des compensations prévues par le Gouvernement, au bénéfice des bailleurs sociaux.

Sans préjuger de la réforme qui sera finalement retenue à l'issue de l'examen du présent projet de loi de finances, votre rapporteur général ne s'oppose pas, à ce stade, au présent article.

Dans l'hypothèse de la mise en place d'une réduction de loyer de solidarité, qui diminuerait sensiblement les capacités d'autofinancement des bailleurs sociaux et donc leurs investissements, il semble **effectivement opportun de prévoir ces prêts de haut de bilan** contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations et dont la bonification serait assurée par Action logement. Il s'agirait ainsi de quasi fonds-propres pour les

organismes de logement social qui pourraient alors poursuivre certains de leurs investissements en matière de constructions neuves et de rénovation du parc existant.

Compte tenu des sommes en jeu (entre 600 millions d'euros et 1,2 milliard d'euros), **l'on peut également comprendre qu'Action logement ne soit pas en mesure de procéder à un versement unique** et en amont de la bonification et **qu'il lui soit, au contraire, permis de contribuer tout au long du différé d'amortissement**. En fonction du montant finalement atteint lors de la fixation du taux d'intérêt, les versements devraient être identiques chaque année, pour atteindre la totalité de la bonification en fin de période.

Dès lors, afin de sécuriser l'opération pour la Caisse des dépôts et consignations, **la garantie de l'État est nécessaire et permet de couvrir l'éventuel risque de non-versement de la bonification par Action logement**. Toutefois, ce risque serait très faible, comme l'indique l'évaluation préalable du présent article.

En effet, **le coût annuel de la bonification** (maximum 60 millions d'euros pour une bonification d'1,2 milliard d'euros sur 20 ans) **reste réduit** au regard des ressources d'Action logement.

Par ailleurs, la société Action logement services dispose d'un **quasi-monopole de perception de la PEEC**, dont le montant s'élève à près d'1,7 milliard d'euros chaque année et qui constitue ainsi une **ressource stable et sûre**.

Action logement, « *soumise au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* » (ACPR), dispose également d'une « **situation financière très saine** », avec des « *fonds propres estimés à près de 12,8 milliards d'euros et [un] ratio de solvabilité à 88 %* ».

Enfin, l'évaluation préalable du présent article mentionne également le fait que **l'État surveille l'équilibre financier d'Action logement services** à travers la convention quinquennale conclue entre lui et Action logement, un accord-cadre ayant été conclu récemment le 20 novembre 2017, et les pouvoirs des commissaires du Gouvernement au sein du conseil d'administration de la société.

Des **contre-garanties pourraient également être prises** en contrepartie de la garantie accordée par l'État, par le biais de nantissements de créances d'Action logement services ou de la PEEC perçue par les employeurs à Action logement.

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

ARTICLE 35 bis (nouveau)
(Art. L. 432-1, L. 432-2 et L. 432-4 du code des assurances)

Élargissement du dispositif de garanties publiques à l'export

Commentaire : le présent article élargit le périmètre d'application des garanties de l'État pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France et, étend les facultés de délégation de la gestion des garanties publiques à l'export de Bpifrance Assurance Export à ses sociétés sœurs.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article L. 432-1 du code des assurances, « *le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État, pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France, aux entreprises françaises exportatrices ou importatrices ou investissant à l'étranger ou, dans des conditions précisées par décret, pour des opérations de construction navale ou de construction d'engins spatiaux civils, à des entreprises françaises en concurrence avec une personne étrangère bénéficiant d'un soutien public, ou au bénéfice des établissements de crédit, aux sociétés de financement, aux entreprises d'assurance et de réassurance, aux mutuelles et institutions de prévoyance, de droit français ou étranger, ainsi qu'aux organismes de placement collectif en valeur mobilière (OPCVM).* »

Le 1^{er} janvier 2017, la gestion du dispositif de garantie à l'export a été transférée de la Coface à Bpifrance Assurance Export, organisme chargé par l'État en vertu de l'article L. 432-2 du code des assurances, de « *gérer et délivrer sous son contrôle, pour son compte et en son nom, les garanties publiques pour le commerce extérieur prévues à l'article L. 432-1* » du code des assurances.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable du rapporteur général, apporte des modifications aux articles L. 432-1, L. 432-2 et L. 432-4 du code des assurances, qui régissent le dispositif de garantie publique à l'export.

Ainsi, il modifie l'article L. 432-1 du code des assurances en vue de permettre d'accorder une assurance-crédit à des filiales étrangères de sociétés françaises (ou entités étrangères contrôlées par une société française).

La modification proposée du e de l'article L. 432 2 du code des assurances permet d'inclure les risques politiques au périmètre couvert par le dispositif de garantie de l'État prévu au e de l'article L. 432 2. Ce dispositif ne s'applique qu'aux opérations de réassurance des entreprises habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit.

Enfin, il modifie l'article L. 432-4 afin de permettre à Bpifrance de déléguer de la gestion des garanties publiques de Bpifrance Assurance Export à ses sociétés sœurs.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon le Gouvernement, l'extension de la garantie aux filiales étrangères de sociétés françaises permet de proposer de l'assurance-crédit publique à un exportateur français qui souhaite répondre à une offre dans un pays où la candidature par une structure de droit local est imposée par la législation ou constitue un facteur déterminant pour la sélection de l'offre. Elle permet donc de renforcer la compétitivité des exportateurs français.

Il conviendra toutefois de rester particulièrement vigilant quant au *« caractère nécessaire du recours à une structure de droit local devra être étayé par l'analyse d'un tiers indépendant ou, à défaut, par le chef du service économique en poste dans le pays concerné »*.

Le Gouvernement indique qu'il veillera à ce que *« l'octroi de la garantie n'incite pas à la délocalisation du centre de décision de la société exportatrice ou à un transfert partiel d'activité. Par ailleurs, les critères classiques de l'assurance-crédit publique, qui visent notamment à ne soutenir que les opérations présentant un contenu industriel français suffisant, seront bien appliqués »*.

Enfin, l'inclusion des risques politiques au périmètre couvert par le dispositif de garantie de l'État ayant vocation à réassurer des couvertures octroyées par des assureurs-crédit privés sur des opérations de court-terme (c'est-à-dire dont la durée du risque est inférieure à deux ans) a vocation à le rendre pleinement opérant. Le dispositif n'a vocation à intervenir qu'après constatation d'une défaillance de marché sur un pays ou un ensemble de pays donné. À l'heure actuelle, ce dispositif de réassurance publique n'est pas exploité du fait de l'exclusion des risques politiques, ce qui le rend inopérant. En effet, la distinction par nature de risque n'est pas systématiquement présente dans les polices des assureurs-crédit privés.

Au total, le présent article apparaît de nature à renforcer la capacité de Bpifrance Assurance Export à favoriser la compétitivité des entreprises françaises à l'exportation, même si une vigilance particulière s'imposera s'agissant quant aux octrois de garantie aux filiales étrangères de sociétés françaises.

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

ARTICLE 35 ter (nouveau)

(Art. 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009)

Renouvellement de la garantie de l'État aux prêts à taux zéro accordés aux personnes sans emploi ou en difficulté d'insertion

Commentaire : le présent article vise à prolonger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2018, la garantie apportée par l'État aux prêts à taux zéro accordés aux personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, qui créent ou reprennent une entreprise, dans le cadre du dispositif dit « Nacre ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE « NOUVEL ACCOMPAGNEMENT POUR LA CRÉATION ET À LA REPRISE D'ENTREPRISE » (NACRE) COMPORTE PLUSIEURS VOLETS

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et inscrit à l'article L. 5141-5 du code du travail, le **nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (Nacre) est un dispositif d'accompagnement d'une durée minimum de trois ans**. Il vise à apporter une aide au montant d'un projet de création ou de reprise d'entreprise, à la structuration financière et au démarrage de l'activité.

Le dispositif a pris fin le 31 décembre 2016, excepté à Mayotte et Saint Martin, pour qui le dispositif existe jusqu'au 1^{er} janvier 2018, mais sa durée de trois ans minimum conduit à ce que son extinction totale soit progressive.

Le Nacre s'inscrit en effet dans un **parcours en trois étapes** :

- l'aide au montage de projet, pour finaliser le cadre de la création ou de la reprise d'entreprise et étudier les conditions de mise en œuvre ;

- **l'appui pour le financement du projet, afin d'obtenir un prêt bancaire et de mobiliser un prêt à taux zéro** d'un montant maximum de 8 000 euros et d'une durée maximale de 5 ans accordé par la Caisse des dépôts et consignations. Ce prêt doit toutefois être couplé à un prêt complémentaire, dont le montant et la durée doivent être supérieurs ou égaux à ceux du prêt à taux zéro ;

- l'appui au développement de l'entreprise, avec un accompagnement pendant les trois premières années suivant la création ou la reprise de l'entreprise.

Le dispositif Nacre fait intervenir **plusieurs acteurs** :

- l'État et la Caisse des dépôts et consignations concluent une convention avec des opérateurs d'accompagnement ;

- ces opérateurs assurent le conseil et le suivi des personnes avec lesquelles ils ont conclu un contrat d'accompagnement dans le cadre du dispositif Nacre ;

- **les prêts à taux zéro accordés par la Caisse des dépôts et consignations sont financés sur les fonds d'épargne qu'elle gère et bénéficient d'une garantie à 100 % par le Fonds de cohésion sociale, financé par l'État.**

Les crédits relatifs au dispositif Nacre prévus en loi de finances pour 2016, retracés dans la mission « Travail et emploi », étaient de 23,1 millions d'euros en crédits de paiement. Selon les informations transmises par la Caisse des dépôts et consignations, entre 2009 et le 30 juin 2016, près de **155 000 personnes ont été accompagnées par cette mesure, permettant la création de 91 000 entreprises. S'agissant des prêts à taux zéro, plus de 71 000 prêts ont été accordés entre 2009 et 2015, pour un montant total de 374,6 millions d'euros, soit un montant moyen de 5 269 euros.** L'effet de levier ainsi entraîné est de 6,4, permettant de mobiliser 2,4 milliards d'euros de prêts cumulés.

B. LES RÉGIONS SONT RESPONSABLES DES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE CONSEIL À PARTIR DU 1^{ER} JANVIER 2017

Dans le cadre du renforcement des responsabilités de la région en matière de développement économique, l'article 7 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu **le transfert aux régions du pilotage et du financement des actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'emploi du dispositif Nacre.** À cette fin, l'article L. 5141-5 du code du travail est ainsi modifié : « *La région participe, par convention, au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise et pendant les trois années suivantes. [...] »*

Ce transfert est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

L'article 34 de la loi de finances initiale pour 2017¹ prévoit l'affectation d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au titre de ce transfert de compétences et

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

l'article 144 de la loi de finances rectificative pour 2016¹ a permis au Fonds de cohésion sociale de continuer à garantir les prêts accordés dans le cadre de ce dispositif.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à proroger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2018, le dispositif de garantie par l'État du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (Nacre).

L'article 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 est donc modifié pour prévoir que **la garantie de l'État est engagée à hauteur du montant des avances remboursables octroyées avant le 31 décembre 2018 - et non plus 2017.**

Les autres conditions d'encadrement de la garantie ne sont pas modifiées : celle-ci continue de s'appliquer dans la limite de 500 millions d'euros et elle ne peut être appelée qu'après épuisement du fonds de cohésion sociale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le mécanisme « Nacre » fait intervenir deux acteurs principaux :

- des structures de conseil et d'assistance : les opérateurs d'accompagnement conventionnés par l'État et la Caisse des dépôts et consignation ;

- des structures de financement : la Caisse des dépôts et consignations par le biais des fonds d'épargne qu'elle gère, et le Fonds de cohésion sociale, financé par l'État.

Ce dispositif favorise le retour à l'emploi, dans la mesure où plus de 70 % des personnes ayant bénéficié de « Nacre » depuis sa création ont retrouvé un emploi fin 2015. De plus, il accompagne favorablement la création d'entreprises : le taux de pérennité à trois ans des entreprises créées au 1^{er} semestre 2010 dans le cadre du parcours Nacre s'établit à 79 %, contre 71 % pour l'ensemble des entreprises créées à cette date.

Ce dispositif utile est sécurisé par l'octroi de la garantie de l'État. Sa prorogation paraît donc opportune. L'extension d'une seule année signifie que **le législateur devra peut-être procéder à une nouvelle prolongation de la garantie de l'État si le rythme d'extinction du dispositif l'exige.**

¹ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Dans ces conditions, votre rapporteur général vous propose d'adopter le présent article sans modification.

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

ARTICLE 35 quater (nouveau)
(Art. 111 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015)

Modification du régime de la garantie accordée par l'État à la Société de participations de l'État pour la mise en œuvre du dispositif de financement-relais au Fonds de résolution unique

Commentaire : le présent article prévoit de modifier le régime de la garantie accordée par l'État à la Société de prise de participations de l'État pour la mise en œuvre du dispositif de financement-relais au Fonds de résolution unique pour le compte de la France.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FONDS DE RÉOLUTION UNIQUE, UN MÉCANISME SUBSIDIAIRE DE FINANCEMENT DE LA RÉOLUTION DANS LE CADRE DU MÉCANISME DE RÉOLUTION UNIQUE

L'union bancaire, lancée en 2012, vise à réduire le lien entre dette souveraine et dette bancaire. **Trois piliers la composent :**

- un **mécanisme de surveillance unique** (MSU), entré en vigueur sous l'égide de la Banque centrale européenne (BCE) le 4 novembre 2014¹ ;

- un **mécanisme de résolution unique** (MRU), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016² ;

- un **système européen de garantie des dépôts bancaires**, en cours de négociations.

Le MRU s'applique à toutes les banques de la zone euro, soit environ 6 000 établissements. Il est structuré autour du Conseil de résolution unique (CRU), agence de l'Union.

¹ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

² Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.

Par parallélisme avec le MSU, le **MRU est immédiatement responsable des entités directement supervisées par la BCE**, soit environ 130 établissements de crédit européens, tandis que les autorités nationales de résolution resteront en principe responsables de la résolution des autres établissements.

Cependant, le **MRU devient automatiquement responsable si le plan de résolution de l'établissement prévoit l'utilisation du fonds de résolution unique (FRU, cf. *infra*)**. Il dispose de surcroît d'un pouvoir d'évocation, similaire à celui dont dispose la BCE dans le cadre du MSU, lui permettant de prendre en charge la résolution.

B. UN FINANCEMENT PAR LE SECTEUR BANCAIRE ÉTALÉ JUSQU'EN 2024, COMPLÉTÉ DE FAÇON TRANSITOIRE PAR UN FINANCEMENT-RELAIS ASSURÉ PAR LES ÉTATS

Conformément aux objectifs de l'union bancaire, la résolution repose sur des **systèmes de financement spécifiques, faisant intervenir les acteurs privés grâce à deux dispositifs :**

- le **renflouement interne** (« bail-in ») : les pertes doivent d'abord être assumées par les actionnaires et par les créanciers de l'établissement de crédit¹ ;

- le **fonds de résolution unique** financé par des contributions bancaires : il peut intervenir sur décision du CRU pour recapitaliser un établissement bancaire uniquement après la mise en œuvre d'un renflouement interne à hauteur d'au moins 8 % de son passif, fonds propres compris.

Le FRU doit disposer d'un montant équivalent à 1 % du total des dépôts de la zone euro, soit environ **55 milliards d'euros, à horizon 2024**. Conformément à la clé de répartition résultant du règlement d'exécution du Conseil du 19 décembre 2014², environ **15 milliards d'euros doivent provenir des contributions des banques françaises**.

L'alimentation du FRU par les contributions nationales résulte d'un accord intergouvernemental concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution, signé à Bruxelles le 21 mai 2014 et dont la ratification a été autorisée par la loi du 15 mai 2015³.

¹ Sont exclus du dispositif les créances garanties ou privilégiées, les créances de court terme (moins de sept jours) et les dépôts couverts.

² Règlement d'exécution (UE) n° 2015-81 du Conseil du 19 décembre 2014 définissant des conditions uniformes d'application du règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne les contributions ex ante au Fonds de résolution unique.

³ Loi n° 2015-533 du 15 mai 2015 autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique.

Deux dispositions complètent l'abondement étalé du FRU par le secteur bancaire :

- d'une part, l'accord intergouvernemental prévoit que le FRU est, dans la période transitoire de constitution d'ici 2024, organisé en **compartiments nationaux**, qui correspondent aux ressources prélevées par chaque État membre sur les établissements de crédit agréés sur son territoire, et qui seront progressivement mutualisées ;

- d'autre part, en parallèle de la constitution progressive du FRU, un **financement-relais** a été prévu afin d'assurer la crédibilité financière du FRU pour l'ensemble de la période transitoire.

Ce mécanisme de financement-relais n'intervient que sous deux conditions : d'une part si le compartiment national de l'établissement en résolution et la partie mutualisée des compartiments nationaux sont insuffisants, et, d'autre part, après qu'ont éventuellement été mis en œuvre les transferts temporaires entre compartiments nationaux prévus par l'accord intergouvernemental.

L'approche générale définie par le Conseil de l'Union européenne le 8 novembre 2015 indiquait que « *le financement-relais sera assuré par des lignes de crédit nationales des États membres. Celles-ci garantiront leurs compartiments nationaux respectifs au sein du FRU tant que les ressources du fonds ne seront pas encore totalement mutualisées. Elles permettront au FRU de faire face à des situations dans lesquelles il ne serait pas encore doté de ressources financières suffisantes pour répondre à des demandes qui lui seraient faites aux fins de la résolution de défaillances bancaires. Les fonds seront recouvrés ultérieurement auprès du secteur bancaire au moyen de contributions ex post.* »

Les considérations techniques ont ensuite été précisées par le Conseil ECOFIN le 8 décembre 2015¹.

Dans ce cadre, l'article 111 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder la **garantie de l'État à la Société de prise de participation de l'État** ainsi qu'aux emprunts souscrits par elle pour contribuer au financement de la résolution de banques françaises, dans le cadre d'appels de liquidité du FRU liés au dispositif de financement-relais.

Il est prévu que **cette garantie s'exerce dans la limite d'un plafond en principal de 15,3 milliards d'euros**, « *déduction faite des abondements du compartiment français du FRU effectués par les contributions du secteur bancaire français* ».

¹ Voir « Statement on Banking Union and bridge financing arrangements for the Single Resolution Fund », Conseil de l'Union européenne, Déclaration et observations, 884/15, 8 décembre 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, après un avis favorable de la commission des finances.

Il **modifie le régime de la garantie accordée par l'État à la Société de prise de participation de l'État** pour la mise en œuvre du dispositif de financement-relais au Fonds de résolution unique pour le compte de la France.

Il s'agit de **supprimer le caractère « glissant » du plafond maximal de garantie**, qui ne serait plus calculé après déduction des abondements du compartiment français du FRU effectués par les contributions du secteur bancaire français.

Le plafond en principal de la garantie pourrait donc à nouveau atteindre 15,3 milliards d'euros, conformément au montant fixé par l'article 111 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Selon l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement, il s'agit de **mettre en conformité le régime de la garantie avec les engagements européens de la France**.

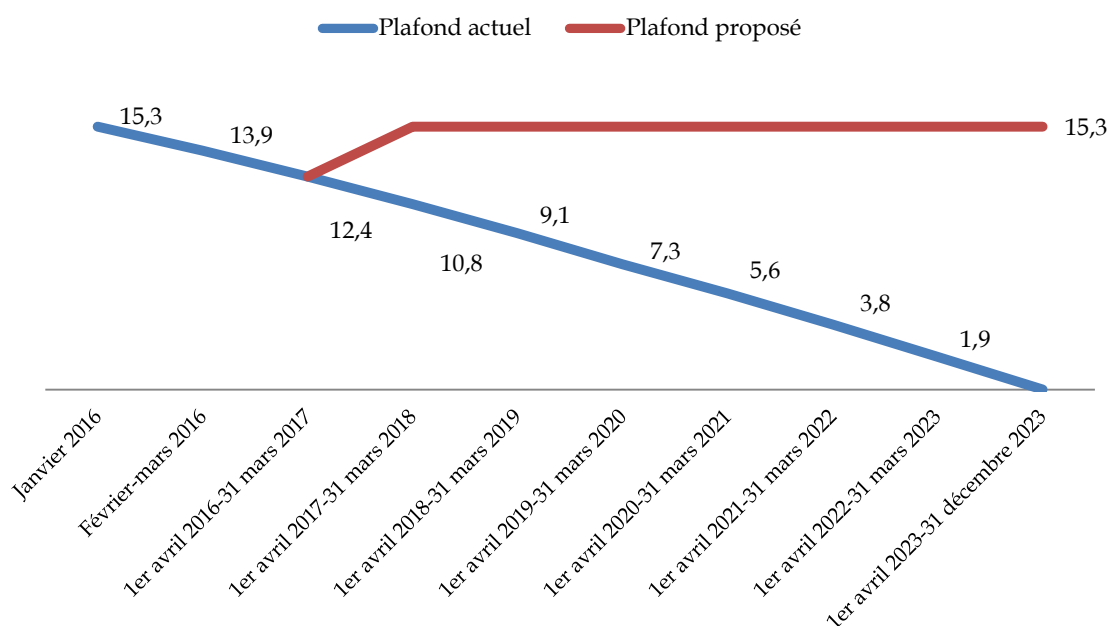
En particulier, les orientations du conseil ECOFIN du 8 décembre 2015¹ précisent que le financement-relais peut être mobilisé à hauteur du montant maximal, selon les modalités d'intervention prévues, à savoir déduction faite :

- du compartiment national de l'établissement en résolution ;
- de la partie mutualisée des compartiments nationaux ;
- des éventuels transferts temporaires entre compartiments nationaux.

Le graphique ci-après illustre la modification proposée, qui ne porte que sur le plafond de la garantie.

¹ « Statement on Banking Union and bridge financing arrangements for the Single Resolution Fund », *Conseil de l'Union européenne, Déclaration et observations, 884/15, 8 décembre 2015.*

Conséquence du dispositif proposé sur le plafond de la garantie de l'État à la SPPE dans le cadre du financement-relais du FRU



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données prévisionnelles du montant des contributions annuelles des banques

La garantie accordée par l'État à la Société de prise de participation de l'État (SPPE) vise avant tout à **assurer la crédibilité du FRU**. Elle permet à la SPPE d'emprunter sur les marchés au taux souverain.

En pratique, le mécanisme de financement-relais constitue à la fois un **mécanisme temporaire**, pour la durée de constitution du FRU, **et surtout subsidiaire**, lorsque l'ensemble des possibilités de financement ont été épuisées - compartiment national, partie mutualisée des compartiments nationaux, transferts temporaires entre compartiments et emprunts sur les marchés directement par le FRU.

Ce mécanisme prend la forme de **lignes de crédit nationales**, permettant de répondre à d'éventuels appels de liquidité du FRU dans des délais très brefs. Il est retracé au sein du programme 114 « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État ». Aucun appel au financement-relais n'ayant eu lieu pour l'instant, l'encours garanti est nul à la fin novembre 2017.

De fait, il vise à couvrir un cas que l'on peut qualifier de **hautement improbable et de catastrophique** : celui de la résolution d'une banque française nécessitant un financement qui dépasse le cumul de 8 % de son passif, du compartiment français du FRU, de la partie mutualisée des autres compartiments nationaux et des éventuels transferts et emprunts opérés par le FRU.

Par ailleurs, **la modification proposée ne concerne ni la durée de validité de la garantie, jusqu'au 31 décembre 2023, ni ses modalités.**

En particulier, le financement-relais se limite à un financement subsidiaire du compartiment national, lorsque celui-ci est épuisé, pour la résolution de banques françaises. **Il ne comporte donc pas de mutualisation entre États membres.**

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

III. AUTRES MESURES

ARTICLE 36

(Art. 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République)

Impact de l'assouplissement des rythmes scolaires sur les aides du Fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP)

Commentaire : le présent article prévoit d'exclure du bénéfice des aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires les communes ayant souhaité revenir à la semaine scolaire de quatre jours.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES S'EST TRADUITE PAR LA GÉNÉRALISATION DE L'ORGANISATION DE LA SEMAINE SCOLAIRE SUR QUATRE JOURS ET DEMI À COMPTER DE LA RENTRÉE 2014

1. Encadrée par le décret du 24 janvier 2013, dit décret « Peillon », la réforme des rythmes scolaires a été mise en œuvre en deux temps, lors des rentrées scolaires 2013 et 2014

Le cadre juridique de la réforme des rythmes scolaires a été fixé par le décret du 24 janvier 2013¹, dit décret « Peillon », qui prévoyait notamment :

- le maintien d'un temps scolaire hebdomadaire de vingt-quatre heures d'enseignement mais une répartition de la semaine sur neuf demi-journées ;

- l'organisation des heures scolaires en principe les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin, à raison de cinq heures trente maximum par jour et de trois heures trente maximum par demi-journée ;

- une pause méridienne qui ne peut être inférieure à une heure trente.

¹ Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

Seules deux marges de souplesse étaient prévues : la possibilité d'organiser la matinée supplémentaire le samedi et non le mercredi et les modalités d'organisation des demi-journées d'enseignement, dans la limite des maxima rappelés *supra*.

Mise en œuvre dans les communes volontaires à la rentrée 2013, la réforme des rythmes scolaires a été généralisée à l'ensemble des communes à la rentrée 2014.

2. Face à un cadre réglementaire initial qui apparaissait excessivement strict, différents assouplissements ont été introduits par la suite

Le décret du 7 mai 2014¹, dit décret « Hamon », a prévu la possibilité pour les recteurs d'académie d'autoriser des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire fixée par le décret du 24 janvier 2013 précité.

En particulier, il a permis aux **communes de regrouper l'ensemble des temps d'activités périscolaires sur un après-midi.**

Ces modalités d'organisation dérogatoires, qui pouvaient être accordées « *à titre expérimental, pour une durée de trois ans* », ont été pérennisées par le décret du 1^{er} août 2016². Elles peuvent désormais être accordées par le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), qui doit s'assurer de leur cohérence avec le projet éducatif territorial (PEDT) prévu à l'article 551-1 du code de l'éducation.

3. Cette réforme s'est accompagnée d'un soutien financier de la part de l'État sous la forme d'un fonds d'amorçage puis d'un fonds de soutien

L'article 67 de la loi du 8 juillet 2013³ prévoyait la création d'un fonds d'amorçage à la réforme des rythmes scolaires (FARRS) « *afin de contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires au bénéfice des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat dont les enseignements sont répartis sur neuf demi-journées par semaine* ».

Ce fonds comporte deux volets :

- une part forfaitaire de 50 euros par élève ;
- une part majorée de 40 euros supplémentaires pour les communes qui étaient éligibles à la dotation de solidarité urbaine « cible » (DSU) ou à la

¹ Décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.

² Décret n° 2016-1051 du 1^{er} août 2016 relatif au projet éducatif territorial et à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre.

³ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

dotation de solidarité rurale « cible » (DSR) ainsi que pour les communes des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin.

Initialement institué pour les années scolaires 2013-2014 et 2014-2015 seulement – les communes ayant perçu la part forfaitaire la première année n'y ayant plus droit la deuxième – ce fonds a été reconduit dans son intégralité pour l'ensemble des communes par la loi de finances pour 2014¹ puis pérennisé sous la forme d'un fonds de soutien par l'article 96 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015².

L'article 96 précité a cependant conditionné le versement des aides à l'élaboration d'un projet éducatif territorial.

Enfin, l'article 128 de la loi de finances pour 2017³ a pérennisé le versement des aides au fonds pour les communes dont les écoles ont mis en œuvre les organisations dérogatoires permises par le décret du 7 mai 2014 précité.

B. LE DÉCRET DU 27 JUIN 2017 A OUVERT LA POSSIBILITÉ POUR LES COMMUNES DE REVENIR À LA SEMAINE DE QUATRE JOURS

Conformément à l'engagement pris durant la campagne présidentielle, **le nouveau Gouvernement a fait le choix de permettre aux communes de revenir à la semaine scolaire de quatre jours.**

Le décret du 27 juin 2017⁴ prévoit ainsi que le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), sur proposition conjointe d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale et d'un ou plusieurs conseils d'école, peut autoriser des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire ayant pour effet de répartir les heures d'enseignement hebdomadaires sur huit demi-journées réparties sur quatre jours.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à modifier l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 précité afin de **réserver le bénéfice des aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires aux communes dans lesquelles la semaine scolaire demeure organisée sur quatre jours et demi.**

Le 1° du présent article réserve le bénéfice des aides du fonds aux communes dont les écoles publiques conservent une organisation scolaire

¹ Article 125 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁴ Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

dont « *les enseignements sont répartis sur neuf demi-journées par semaine ou huit demi-journées par semaine comprenant cinq matinées* ». Cette rédaction permet de **maintenir les aides pour les communes continuant d'appliquer les nouveaux rythmes scolaires, quelles que soient les modalités d'organisation** retenues (neuf demi-journées ou huit demi-journées dont cinq matinées).

Le 2° du présent article prévoit toutefois que les élèves des écoles privées sous contrat ouvrent également droit à ces aides, dès lors que les enseignements y sont répartis « *sur neuf demi-journées par semaine ou sur huit demi-journées par semaine comprenant cinq matinées* ». Dans ce cas, l'organisation de la semaine scolaire doit « *être identique à celle des écoles publiques situées sur le territoire de la même commune* » et il faut que « *les élèves de ces écoles bénéficient d'activités périscolaires* ».

Selon l'évaluation préalable du présent article, **pour la seule année 2017, l'économie budgétaire attendue s'élève à 35 millions d'euros et à 110 millions d'euros en 2018.**

*

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE RETOUR À LA SEMAINE DE 4 JOURS CONCERNAIT 41 % DES COMMUNES À LA RENTRÉE 2017

Dans son rapport sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2018¹, notre collègue Gérard Longuet, rapporteur spécial, relevait que « **41 % des communes correspondant à 36 % des élèves avaient fait le choix d'un retour à la semaine de quatre jours** » à la rentrée 2017, conformément à la souplesse offerte par le décret du 27 juin 2017 précité.

Selon le ministère de l'éducation nationale, « *ce sont plutôt des communes rurales qui ont choisi de se saisir de cette liberté nouvelle. Les villes, a fortiori les grandes villes, ont globalement choisi de conserver l'organisation de la semaine sur quatre jours et demi* ».

Seules quelques communes de plus de 50 000 habitants ont choisi de revenir à la semaine de quatre jours. Il s'agit :

¹ *Projet de loi de finances pour 2018 : Enseignement scolaire, rapport général n° 108 (2017-2018) de Gérard Longuet, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.*

- pour l'académie de Créteil, de Chelles, Saint-Maur-des Fossés et Epinay-sur-Seine ;
- pour l'académie de Lille, de Tourcoing et Calais ;
- pour l'académie de Montpellier, de Montpellier et de Perpignan ;
- pour l'académie de Nice, de l'ensemble des grandes villes du Var et des Alpes-Maritimes (Antibes, Cannes, Nice, Toulon, Hyères, etc.) ;
- pour l'académie de Versailles, de Sarcelles, Colombes, Sartrouville et Versailles.

B. UNE MODIFICATION DU DROIT EXISTANT QUI ÉTAIT NÉCESSAIRE

Si le maintien de l'accompagnement financier des communes ayant fait le choix de rester à la semaine de quatre jours et demi est indispensable et était d'ailleurs appelé de ses vœux par le groupe de travail sénatorial sur la réforme des rythmes scolaires¹, votre rapporteur général considère qu'il ne serait pas justifié que les communes ayant décidé de revenir à la semaine de quatre jours continuent de percevoir les aides du fonds de soutien.

Or, selon l'évaluation préalable du présent article, « *la rédaction actuelle de l'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République permettrait aux communes revenant aux rythmes scolaires antérieurs (semaine de quatre jours) de bénéficier des aides du fonds de soutien dont l'objet est précisément d'accompagner financièrement l'organisation de la semaine scolaire sur plus de quatre jours* ».

Aussi, votre rapporteur général vous propose-t-il d'adopter le présent article sans modification.

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

¹ Rythmes scolaires : faire et défaire, en finir avec l'instabilité, rapport d'information de Jean-Claude Carle, Thierry Foucaud, Mireille Jouve et Gérard Longuet, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, recommandation n° 7 (« conserver les aides de l'État et des caisses d'allocations familiales pour les communes maintenant la semaine de quatre jours »).

ARTICLE 37 (nouveau)

(Art. L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Précision des modalités de recouvrement d'une taxe par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

Commentaire : le présent article précise les modalités selon lesquelles l'Office français de l'immigration et de l'intégration constate, liquide et recouvre la taxe acquittée par les employeurs qui embauchent un travailleur étranger ou un salarié détaché.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 1° du IV de l'article 36 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017¹ prévoit la suppression de l'affectation à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) du produit des taxes sur la délivrance et le renouvellement de titres de séjour ainsi que de la taxe, acquittée par les employeurs qui embauchent un travailleur étranger ou un salarié détaché, et leur versement au budget général à compter du 1^{er} janvier 2017.

Le septième alinéa de l'article L. 311-15, qui institue cette dernière taxe, précise qu'elle « est perçue comme en matière de recettes des établissements publics nationaux à caractère administratif ». Cet alinéa est donc devenu sans objet, les recettes de l'Ofii et cette taxe ayant été re-budgétisées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable du rapporteur général modifie le septième alinéa de l'article L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de permettre à l'Ofii de recouvrer la taxe employeur. Il précise que ce dernier est chargé de constater, de liquider et de recouvrer cette taxe pour le compte de l'État.

Le présent prévoit également la conclusion de conventions « entre l'État et l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour préciser les modalités d'encaissement et de recouvrement des recettes au nom et pour le compte de l'État des taxes prévues aux articles L. 311-132 et L. 311-15 du code de l'entrée et

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

² Cet article prévoit la perception de taxes lors de la délivrance et du renouvellement des titres de séjour.

du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ces conventions précisent, notamment, la rémunération du mandataire ainsi que les modalités de contrôle des opérations du mandataire par le mandant et le comptable public du mandant et prévoient une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes. Elles prévoient également le remboursement par l'organisme mandataire des recettes encaissées à tort ainsi que le recouvrement et l'apurement des éventuels indus résultant des paiements. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article découle directement de la re-budgétisation de la taxe employeur prévue par la loi de finances pour 2017, qui n'avait pas prévu de base juridique pour permettre de poursuivre la perception de cette dernière par l'Ofii. En outre, la conclusion de conventions de mandat entre l'Ofii et l'État permettra de clarifier les modalités techniques de la perception par l'Ofii de cette taxe.

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

ARTICLE 38 (nouveau)
(Art. L. 143-7 du code du patrimoine)

**Affectation de recettes issues des jeux de hasard
à la Fondation du patrimoine**

Commentaire : Le présent article prévoit la mise en œuvre de la proposition de création d'un tirage spécial du loto en faveur du patrimoine présentée par la ministre de la culture dans le cadre de la stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de la présentation de la stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine, Françoise Nyssen, ministre de la culture, a annoncé le 17 novembre 2017 la création d'un tirage spécial du Loto pour le patrimoine, qui serait proposé dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2017. Les recettes issues de ce tirage spécial seraient alors affectées à la Fondation du patrimoine.

Cette décision reprend la proposition formulée par Stéphane Bern, chargé par le Président de la République d'une mission qui consiste à identifier le patrimoine immobilier en péril et chercher des solutions innovantes pour assurer le financement des travaux indispensables.

La Fondation du patrimoine, personne morale de droit privé à but non lucratif, soumise aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique, a notamment pour mission, en application de l'article L. 143-2 du code du patrimoine, « *de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national. Elle s'attache à l'identification, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine non protégé. Elle contribue à la sauvegarde des monuments, édifices, ensembles mobiliers ou éléments remarquables des espaces naturels ou paysagers menacés de dégradation, de disparition ou de dispersion* ».

L'article L. 143-7 du même code dispose que ses ressources comprennent : « *les versements des fondateurs, les revenus de ses biens, les produits du placement de ses fonds, les cotisations, les subventions publiques, les dons et legs sous réserve des dispositions de l'article L. 143-2-1, une fraction fixée par décret en Conseil d'État du produit des successions appréhendées par l'État à titre de déshérence et, généralement, toutes recettes provenant de son activité* ».

En 2016, les ressources de la Fondation se sont élevées à 32,7 millions d'euros, contre 34,3 millions d'euros en 2015. Ces ressources sont consacrées en grande partie à l'aide aux projets (83,4 %).

La part de financement public s'élève à plus du quart du budget de la Fondation (28,47 %). Les sommes perçues en application du pourcentage du produit des successions en déshérence représentaient 6,4 millions d'euros en 2016, contre plus de 8 millions d'euros l'année précédente. Cependant, la part du produit des successions en déshérence revenant à la Fondation du patrimoine a été portée de 50 % à 75 % par le décret du 3 novembre 2016¹. Cette augmentation du taux a pour but de compenser la baisse de volume constaté du produit de ces successions. Cette recette est estimée, pour l'année 2017, à 5 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement avec un avis favorable de la commission des finances, prévoit de compléter les ressources de la Fondation du patrimoine par une fraction du prélèvement au profit de l'État sur les sommes mises par les joueurs dans le cadre des jeux de loterie et de pronostics sportifs, prévu à l'article 88 de la loi de finances rectificative pour 2012.

Le montant de la fraction prélevée au bénéfice de la Fondation du patrimoine équivaut à la part du prélèvement perçu en conséquence de l'organisation d'un tirage spécial du loto chaque année à compter de l'année 2018 au moment des journées européennes du patrimoine, ainsi que des jeux de grattage spécifiques proposés à la même occasion.

La fraction prélevée ne peut être, selon les termes de l'article 88 précité, « *ni inférieure à 15 % ni supérieure à 25 % des sommes mises par les joueurs* ».

Le présent article renvoie à un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la culture pour la détermination des conditions d'organisation des jeux dédiés au patrimoine organisés par la Française des jeux.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souligne la nécessité de mettre en œuvre les mesures proposées dans le cadre de la stratégie pluriannuelle du ministère de la culture en faveur du patrimoine, dans un contexte où de nombreux monuments historiques sont dans une situation préoccupante en raison du manque de financements permettant l'entretien et la restauration de ces immeubles. Au vu de l'érosion des ressources de la Fondation du patrimoine constatée ces dernières années, il paraît particulièrement

¹ Décret n° 2016-1487 du 3 novembre 2016 relatif à l'affectation à la Fondation du patrimoine d'une fraction du produit des successions appréhendées par l'État à titre de déshérence.

opportun de concrétiser la proposition de création d'un tirage spécial du loto dédié au patrimoine. Celle-ci avait été notamment portée par votre rapporteur général dans un rapport sur la valorisation du patrimoine culturel¹. Elle a été plus récemment relayée par Stéphane Bern dans le cadre de la mission que lui a confiée le Président de la République.

Le Gouvernement estime le gain de la mesure proposée par le présent article entre 15 et 20 millions d'euros.

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

¹ Proposition n° 36 du rapport sur la valorisation du patrimoine culturel présenté par Albéric de Montgolfier et remis au Président de la République, octobre 2010 : « Un prélèvement sur les jeux pourrait être une ressource supplémentaire pour le patrimoine dès lors qu'il ne s'accompagne pas d'une baisse des crédits budgétaires. Il serait particulièrement utile pour financer le patrimoine rural ou le patrimoine qui ne peut dégager de recettes de visites ou d'exploitation, comme les églises qui appartiennent souvent à des communes aux ressources faibles ».

ARTICLE 39 (nouveau)
(Art. L. 732-58 du code rural et de la pêche maritime)

Complément apporté aux modalités de financement du régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO) par la mention de subventions et contributions du budget général de l'État

Commentaire : cet article vise à donner une base légale au financement du régime complémentaire de protection sociale des exploitants agricoles par le budget général de l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 732-58 du code rural et de la pêche maritime détermine les conditions de financement du régime complémentaire de protection sociale des exploitants agricoles (RCO) : cotisations des exploitants agricoles, affectation de taxes.

Il n'est pas prévu que ce régime complémentaire soit financé directement par l'État à partir d'une dépense sur crédits.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Il s'agit de compléter les ressources du RCO en mentionnant les contributions et subventions de l'État.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le RCO connaît une situation financière précaire et en voie de rapide dégradation. Les cotisations, de 469 millions d'euros en 2018, ne couvrent que 54,2 % des charges du régime. C'est un peu plus que pour le régime de la SNCF mais le régime des exploitants agricoles doit faire appel à la solidarité nationale pour couvrir son déficit structurel.

Malgré l'affectation de taxes dont il bénéficie (en particulier taxe sur les farines pour un montant de 64 millions d'euros à partir de 2018 et taxes sur les huiles végétales pour un peu plus de 130 millions d'euros), le régime abondé par des cotisations de ses affiliés nécessite, comme d'autres régimes spéciaux de retraite une subvention d'équilibre.

C'est à ce titre que le RCO a été intégré à la mission régimes sociaux et de retraite (programme 195) depuis 2017.

Une subvention de 55 millions d'euros a été inscrite en loi de finances. Le Gouvernement n'a pas veillé jusqu'à ce jour à ce qu'une base légale permette la dépense correspondante, lacune à laquelle l'article sous revue apporte une correction nécessaire.

Par ailleurs, la confirmation dans le projet de loi de finances pour 2018 d'une subvention identique reflète la persistance d'un déséquilibre financier habituel à certains régimes spéciaux qui peuvent présenter des singularités, démographiques notamment, justifiant une certaine solidarité nationale.

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

ARTICLE 40 (nouveau)

(Art.76 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 de finances pour 1986)

Modalités de traitement de la liquidation des pensions des personnels d'insertion et de probation ayant accompli une partie de leur carrière dans le corps des assistants de service social

Commentaire : le présent article prévoit que les personnels d'insertion et de probation ayant exercé les fonctions d'assistants de service social de l'administration pénitentiaire et ayant demandé une liquidation de retraite depuis le 1^{er} janvier 2015 puissent bénéficier, sous certaines conditions, d'une majoration de pension, comme en bénéficiaient ces personnels avant 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 1986 prévoit une majoration de pension résultant de l'intégration de la prime de sujétions spéciales pénitentiaires pour les « *fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire placés sous statut spécial et chargés de suivre dans un service pénitentiaire l'exécution des peines dans des fonctions de direction, de surveillance, de formation professionnelle ainsi que d'encadrement technique et socio-éducatif*¹ ».

Il est précisé que « *s'agissant des personnels socio-éducatifs, seules les années de service accomplies à l'administration pénitentiaire entrent en ligne de compte pour le calcul de cette majoration de pension* ».

Pour autant, en pratique, pour les assistants de service social, **la pension intégrait, pour l'ensemble de la carrière, l'indemnité de sujétions spéciales**, sous réserve :

- que les services aient été accomplis dans l'administration pénitentiaire ;

- et que les assistants sociaux détachés sur un poste de conseiller d'insertion et de probation aient intégré le corps de conseiller d'insertion et de probation.

Toutefois, comme l'a rappelé en 2014 le service des retraites de l'État, le corps des assistants de service social ne figure pas dans l'arrêté

¹ Article 76 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 de finances pour 1986.

interministériel du 19 septembre 2012¹ énumérant la liste des agents bénéficiant du supplément de retraite lié à la prime de sujétions spéciales.

À la suite de ce rappel, à partir du 1^{er} septembre 2014, la règle a été appliquée, conduisant à une réduction importante de la pension de retraite des personnels concernés.

Selon une réponse du ministre de la justice à une question parlementaire², « à la suite de l'intervention de la garde des sceaux auprès du ministre des finances et des comptes publics, il a finalement été décidé la non rétroactivité de cette mesure à l'égard d'agents qui partaient en retraite avant le 1^{er} septembre 2014 et la mise en place d'une période transitoire pour un petit nombre d'agents qui avaient déposé leur dossier de départ en retraite avant le 31 décembre 2014 pour un départ effectif avant le 31 décembre 2015 »³.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, le présent article vise à **permettre aux personnes ayant demandé leur admission à la retraite à partir du 1^{er} janvier 2015 de bénéficier, en partie, du dispositif antérieur.**

Plus précisément, la majoration de pension sera calculée « en tenant compte d'une partie de la durée des services en position d'activité dans les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire alors que ces agents relevaient des corps interministériels des assistants de service social des administrations de l'État et des conseillers techniques de service social des administrations de l'État, sous réserve que cette durée soit au moins égale à un nombre minimum d'année. Cette prise en compte s'effectue de manière dégressive et dans des conditions qui diffèrent selon la durée des services accomplis dans ces corps ».

Le ministre de l'action et des comptes publics Gérard Darmanin⁴ a évalué à 10,16 millions d'euros le coût de la mesure.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les informations transmises par le ministère de la justice, « 345 agents en activité et 39 agents dont les pensions ont déjà été concédées » seraient concernés par le dispositif.

¹ Art. 1 de l'arrêté du 19 septembre 2012 fixant le montant de la prime de sujétions spéciales attribuée à certains personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

² Question écrite n° 16206 de M. Jean-Pierre Grand (Hérault - UMP) publiée dans le JO Sénat du 07/05/2015.

³ Réponse du Ministère de la justice publiée dans le JO Sénat du 29/10/2015.

⁴ Deuxième séance publique du vendredi 8 décembre 2017 à l'Assemblée nationale.

Celui-ci est un peu moins favorable au dispositif antérieur, appliqué jusqu'au 1^{er} janvier 2015. Selon les informations transmises par le ministère de la justice, « *le dispositif proposé prévoit d'appliquer une majoration sur une partie seulement de la carrière et non sur la totalité des services effectués en qualité d'assistants de service social, avec un plafonnement à 50 % à partir de 25 ans de carrière* » dans le corps des assistants de service social.

Votre commission des finances prend acte de la mise en extinction progressive, entre 2015 et 2017, de cette majoration de pension.

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

ARTICLE 41 (nouveau)
(Art.20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte)

Prorogation de la convention du mandat confiant à la Caisse des dépôts et consignations la gestion de l'enveloppe spéciale transition énergétique

Commentaire : le présent article prévoit la prolongation de la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations fixant les modalités de gestion de l'enveloppe spéciale transition énergétique.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DE L'ENVELOPPE SPÉCIALE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EST ASSURÉE PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Afin de soutenir financièrement des mesures relatives à la mobilité durable, aux démarches engagées dans le cadre des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) ou des territoires « zéro gaspillage, zéro déchet », un fonds dénommé « **enveloppe spéciale transition énergétique** » (ESTE) a été créée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹.

L'article 20 de cette loi dispose que « *la gestion financière et administrative du fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Une convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations fixe les modalités de gestion de ce fonds pour les exercices 2015 à 2017* ».

En outre, le même article prévoit que « *les engagements des dépenses du fonds sont décidés par le ministre chargé de l'écologie et les ordres de payer sont délivrés par le ministre chargé de l'écologie et par les préfets de région* ».

B. UNE ENVELOPPE DONT LES CRÉDITS NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES ENGAGEMENTS PRIS

Aux termes de l'article 20 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, les ressources de l'ESTE sont définies en loi de finances.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

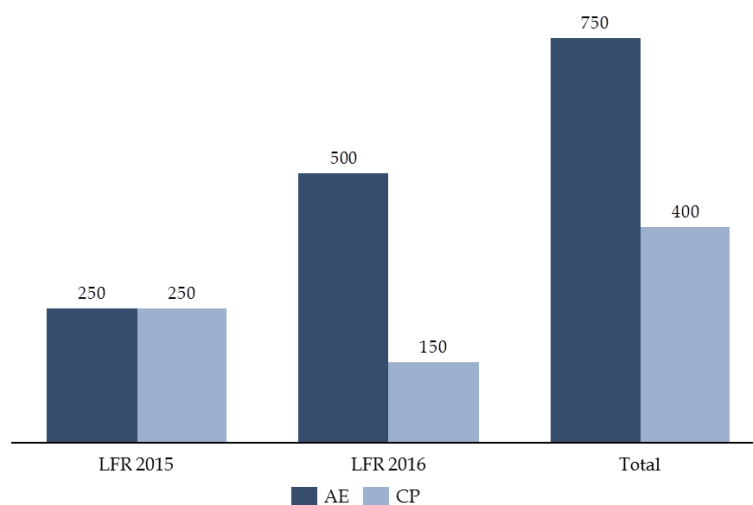
L'enveloppe, qui constitue un volet du fonds de transition énergétique, lui-même doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans, devait être dotée de **750 millions d'euros sur trois ans** (en 2015, 2016 et 2017) par tranches annuelles de 250 millions d'euros.

Dans un premier temps, la loi de finances rectificative pour 2015¹ a ouvert 250 millions d'euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, mobilité et développement durables ».

Dans un second temps, 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 150 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts par la loi de finances rectificative pour 2016² sur ce même programme 174, portant les capacités d'engagement à 750 millions d'euros et les capacités de paiement à 400 millions d'euros.

Autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts sur l'ESTE entre 2015 et 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Aussi le ministre d'État de la transition écologique et solidaire a-t-il annoncé, par une instruction adressée aux préfets de région le 26 septembre 2017, « **une impasse de financement de 350 millions d'euros** ».

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

² Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Le projet de loi de finances pour 2018 ne prévoit aucun crédit supplémentaire. D'ailleurs, le document budgétaire « Rapport sur le financement de la transition énergétique », annexé au projet de loi de finances pour 2018, ne fait plus mention de l'ESTE, contrairement à l'année dernière.

Toutefois, le présent projet de loi de finances rectificative pour 2017 ouvre **70 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement sur l'ESTE, auxquels s'ajoute un redéploiement de 5 millions d'euros de crédits de paiement au sein du programme 174.**

Ces ouvertures, en contrepartie de l'annulation de crédits à due concurrence sur le programme 181 « Prévention des risques » de la même mission, portent la dotation totale de l'enveloppe à 475 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et après l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à proroger la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations fixant les modalités de gestion de ce fonds et qui vient à échéance au 31 décembre 2017.

Le 1^o du présent article modifie le II de l'article 20 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, en prévoyant la prorogation de la convention « *jusqu'à extinction de l'enveloppe spéciale* ».

Le 2^o du présent article modifie le dernier alinéa du II de l'article 20 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en ajoutant une disposition selon laquelle « *le ministre chargé de l'écologie et les préfets de région peuvent, chacun en ce qui les concerne, déléguer leur signature aux fonctionnaires et agents placés respectivement sous leur autorité* » en ce qui concerne les ordres de paiement. Celle-ci est destinée à **simplifier le processus administratif des paiements.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le craignait le rapporteur spécial au moment de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, Jean-François Husson, cette enveloppe, créée par le précédent Gouvernement, s'apparente à une « **coquille vide** »¹, comme en témoigne **l'écart entre les**

¹ Dans son rapport pour avis n° 491 (2014-2015) fait au nom de la commission des finances du 9 juin 2015, notre collègue indiquait : « il conviendra de faire preuve d'une grande vigilance, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, afin que cette enveloppe spéciale ne constitue pas une « coquille vide » et que le Parlement demeure informé des conséquences budgétaires de ce dispositif ».

engagements conclus par la précédente ministre de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, **et les crédits de paiement** effectivement consacrés à l'enveloppe.

Compte tenu de l'inquiétude légitime exprimée par de nombreux élus locaux ayant notamment conclu avec l'État une convention « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) et craignant un désengagement de ce dernier, **le présent projet de loi de finances rectificative pour 2017, ouvre toutefois 75 millions d'euros supplémentaires sur l'ESTE.**

Aussi le présent article additionnel prolonge-t-il la durée de validité de la convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations **jusqu'à extinction de l'enveloppe spéciale**, afin de tenir compte du décalage temporel entre les engagements pris par le précédent Gouvernement, atteignant l'objectif fixé de 750 millions d'euros à la fin de l'année 2017 et les crédits de paiement, qui atteindront 475 millions d'euros à la même date.

Toutefois, en dépit de l'abondement consenti par le présent projet de loi de finances rectificative, 275 millions d'euros de crédits de paiement manquent toujours à l'appel pour financer les 750 millions d'euros d'engagements contractés par le précédent Gouvernement.

Au total, comme le déplore notre collègue Jean-François Husson dans son rapport sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, *« cette absence de visibilité quant aux financements alloués par l'État aux collectivités territoriales ralentit voire annihile les initiatives locales en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et de financement de la transition énergétique autant qu'elle fragilise la crédibilité de l'État dans ces domaines »*¹.

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

¹ Rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.

ARTICLE 42 (nouveau)

(Art. 137 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.)

Institution d'un prélèvement sur recettes et abandon d'une créance de l'État au profit des collectivités territoriales de Mayotte

Commentaire : le présent article prévoit la mise en place d'un prélèvement sur recette destiné à compenser la perte de recette liée à la minoration de la valeur locative des locaux à Mayotte pour les collectivités territoriales de ce département, en remplacement de la majoration de dotation globale de fonctionnement (DGF) actuellement prévue.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 1496 du code général des impôts, « *la valeur locative des locaux affectés à l'habitation ou servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile est déterminée par comparaison avec celle de locaux de référence choisis, dans la commune, pour chaque nature et catégorie de locaux.* » Cette valeur locative constitue l'assiette de la taxe foncière.

Suite à la départementalisation, ces dispositions sont devenues applicables à Mayotte. Il s'est donc vu appliquer au 1^{er} janvier 2014 la réforme des valeurs locatives. Or, le marché de l'immobilier mahorais est étroit et caractérisé par une spéculation importante sur les produits locatifs destinés aux fonctionnaires métropolitains en poste à Mayotte. Les loyers sur lesquels se sont basées les estimations des locaux de références servant aux calculs des valeurs locatives à Mayotte sont ainsi très élevés. Cela a abouti à des valeurs locatives en décalage avec la réalité économique du territoire et le niveau de revenu de la population.

Afin de garantir une meilleure adéquation des valeurs locatives avec le niveau de vie de Mayotte, l'article 137 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique¹ a prévu une minoration de la valeur locative prévue par l'article 1496 du code général des impôts à hauteur de 60 %.

¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

D'origine parlementaire¹, l'amendement qui a introduit ces dispositions dans le code général des impôts n'a pas vu son gage levé par le Gouvernement en séance publique. Il est donc prévu que la perte de recettes pour les collectivités territoriales résultant de cette minoration est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Cette majoration s'avère toutefois impossible à mettre en œuvre, compte tenu des règles de répartition de la DGF.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable du rapporteur général, prévoit la mise en place d'un prélèvement sur recettes destiné à compenser la minoration de la valeur locative des locaux à Mayotte pour les collectivités territoriales de ce département, en remplacement la majoration de DGF actuellement prévue.

Il prévoit, en outre, un abandon de la créance de l'Etat sur le département de Mayotte au titre de l'impôt sur le revenu perçu par le département en 2013, à hauteur de 14 586 294,40 euros².

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, en remplaçant une majoration de la DGF par un prélèvement sur recettes, rend opérante une disposition introduite par le Sénat, visant à mettre en cohérence les valeurs locatives dans ce département avec son niveau de vie sans avoir de conséquences financières sur ses collectivités territoriales.

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

¹ Il a été adopté, en première lecture, au Sénat à l'initiative de notre collègue Thani Mohamed Soilihi.

² Jusqu'en 2014, une retenue à la source de l'IR était en vigueur à Mayotte.

ARTICLE 43 (nouveau)

Création d'un fonds exceptionnel au bénéfice des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée

Commentaire : le présent article crée un fonds exceptionnel au bénéfice des départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée.

I. LE FINANCEMENT DES ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ REPRÉSENTE UN FARDEAU DE PRÈS DE 7 MILLIARDS D'EUROS POUR LES DÉPARTEMENTS

Le financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) constituent une charge particulièrement lourde pour les départements, qui résulte d'un transfert de compétence. À ce titre, elle est compensée par l'État, mais au niveau des dépenses qu'il y consacrait au moment du transfert. Étant donnée la hausse de ces dépenses, **il en résulte un reste à charge considérable pour les départements, qui s'élève à 6,7 milliards d'euros en 2015**, après avoir atteint 8,5 milliards d'euros en 2014.

**Répartition du reste à charge des départements
au titre des trois allocations de solidarité en 2015**

(en millions d'euros)

	RSA	APA	PCH	Total
Dépenses à la charge des départements	10 312,5	5 526,2	2 139,8	17 978,6
Compensation	7 225,8	2 544,8	1 522,8	11 293,4
Reste à charge	3 086,7	2 981,4	617,0	6 685,1
Taux de couverture	70 %	46 %	71 %	63 %
Part du reste à charge total	46 %	45 %	9 %	100 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Ce reste à charge résulte principalement du RSA et de l'APA (environ la moitié chacun, soit 3 milliards d'euros) et dans une moindre mesure de la PCH (9 % soit 600 millions d'euros).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, après l'adoption de son sous-amendement auquel le Gouvernement avait donné un avis défavorable, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui met en place un fonds exceptionnel de soutien aux départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée.

Ce fonds s'élèvera à **100 millions d'euros** (I.B.), financés par prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie comme chacun des fonds exceptionnels précédents.

Ce fonds est destiné aux départements – ainsi que la métropole de Lyon et les collectivités territoriales de Guyane, de Martinique, de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon (I.D.) –, **dans les conditions suivantes** (III et IV).

Modalités d'éligibilité et de répartition du fonds

	Première part (50 millions d'euros)	Seconde part (50 millions d'euros)
	<ul style="list-style-type: none"> - potentiel financier inférieur à 130 % de la moyenne - et taux d'épargne brute inférieur à 9 % 	
Éligibilité	<ul style="list-style-type: none"> - évolution des dépenses réelles de fonctionnement (hors AIS) inférieure à 1 % - et taux de taxe foncière supérieur à 75 % de la moyenne 	<ul style="list-style-type: none"> - taux de dépenses sociales supérieur à la moyenne
Répartition	Répartition en fonction du rapport entre la population du département et le taux d'épargne brute	Répartition en fonction du rapport entre le nombre de bénéficiaires des aides prises en compte et la population du département

Source : commission des finances du Sénat

Le II du présent article définit précisément les données prises en compte pour chaque catégorie de critère (année de référence notamment). En particulier, **les dépenses sociales sont définies comme les dépenses au titre du RSA, de l'APA, de la PCH et de l'ACTP**. Le taux de dépenses sociales correspond à la somme de ces dépenses, rapportées aux dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale.

À l'initiative de son rapporteur général et avec l'avis défavorable du Gouvernement, nos collègues députés ont adopté **un sous-amendement ajoutant à cette liste les dépenses au titre de l'accueil des mineurs non-accompagnés**. De même, le nombre de ces mineurs est ajouté à celui des bénéficiaires des AIS pour la répartition de la seconde part.

Attributions au titre du fonds exceptionnels, avant adoption du sous-amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale

(en millions d'euros et en euros par habitant)

Département	Attribution	Montant par habitant
Aisne	5,2	9,6
Ardennes	4,9	17,5
Creuse	0,5	4,3
Gers	0,7	3,8
Loire	3,0	3,9
Lot-et-Garonne	3,0	9,1
Maine-et-Loire	3,3	4,1
Marne	4,1	7,2
Meuse	0,7	3,4
Nièvre	0,9	4,2
Nord	12,2	4,7
Pas-de-Calais	10,1	6,8
Yonne	1,7	5,0
Seine-Saint-Denis	9,6	6,1
Val-de-Marne	5,3	3,8
Guadeloupe	8,8	21,9
Martinique	8,9	23,3
Guyane	6,2	24,5
Réunion	10,9	13,0
Total	100,0	7,6

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction générale des collectivités locales

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce fonds, annoncé par le Premier ministre au congrès de l'Assemblée des départements de France, constitue **le cinquième fonds « exceptionnel » à destination des départements depuis 2012**. La question du financement des AIS n'est toujours pas résolue alors que l'État avait pris l'engagement en octobre 2012, de « *créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois*

allocations de solidarité »¹. Depuis lors, les négociations entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France pour « renationaliser » le financement du RSA n'ont pas abouti. Le montant du fonds - 100 millions d'euros - est anecdotique au regard du reste à charge. Ce montant reste anecdotique par rapport à celui du reste à charge (7 milliards d'euros).

La commission des finances réitère son souhait de voir mise en place **une solution de financement véritablement pérenne**.

Les modalités de répartition reprennent la logique des modalités des deux premières parts du fonds exceptionnel de 2017. **La prise en compte de la maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (hors dépenses sociales) est une nouveauté**, qui fait écho à leur encadrement dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022. **On peut s'étonner que le critère du reste à charge ne soit plus utilisé, alors qu'il est le principal responsable des difficultés financières des départements.**

Votre commission des finances a adopté un amendement rédactionnel n° 107.

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

¹ Déclaration commune État-Départements du 22 octobre 2012.

*ARTICLE 44 (nouveau)***Institution d'un prélèvement sur recettes au bénéfice des collectivités accueillant l'aéroport de Bâle-Mulhouse**

Commentaire : le présent article institue un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser, pour les collectivités territoriales concernées, les exonérations prévues par l'article 5 de l'accord du 23 mars 2017 entre la France et la Suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse actuellement en cours de ratification.

I. LE DROIT EXISTANT**A. L'ACCORD DU 23 MARS 2017 ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE RELATIF À LA FISCALITÉ APPLICABLE DANS L'ENCEINTE DE L'AÉROPORT DE BÂLE-MULHOUSE**

L'aéroport binational de Bâle-Mulhouse est un aéroport franco-suisse qui se situe intégralement sur le sol français, plus précisément sur le territoire de la commune de Saint-Louis dans le département du Haut-Rhin¹.

Le fonctionnement de cet aéroport et de l'établissement public franco-suisse « EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg » qui en assure la gestion sont régis par la convention internationale relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse² conclue par la France et la Suisse le 4 juillet 1949 à Berne.

Bien que situé en totalité sur le territoire français, l'aéroport comprend un secteur douanier français mais également un secteur douanier suisse dans lequel la douane suisse contrôle personnes et marchandises.

Si la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 a permis à l'aéroport de Bâle-Mulhouse de se développer, elle n'a pas, en revanche, défini clairement les règles fiscales qui lui étaient applicables.

En effet, si l'article 6 de la convention prévoit que la législation et la réglementation française sont applicables dans l'ensemble de l'aéroport sous réserves de dérogations expresses apportées par la convention ou ses

¹ Plus précisément, l'aérogare est située sur la commune de Saint-Louis et les pistes de l'aéroport s'étendent sur les territoires des communes de Saint-Louis, Héisingue et Blotzheim.

² Convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse publiée par le décret n° 53-537 du 13 mai 1953.

annexes, **l'article 14 de l'annexe II à la convention prévoit que les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises à la charge de l'aéroport, des compagnies de navigation aérienne et des entreprises chargées de l'exécution de travaux immobiliers pour l'aéroport feraient l'objet d'un accord ultérieur entre les deux gouvernements.**

La France et la Suisse, toutefois, ont repoussé pendant soixante ans la conclusion d'un accord d'ensemble sur le fondement de cet article, considérant implicitement que lever l'ambiguïté ne pourrait se faire qu'au détriment du développement de l'aéroport.

Mais les incertitudes persistantes sur la fiscalité applicable au secteur douanier suisse ont créé une insécurité juridique qui est devenue de plus en plus problématique au cours du temps, l'établissement public « EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg » et les entreprises établies dans le secteur douanier suisse de l'aéroport ne s'estimant pas redevables des impôts en France, tant que l'accord entre les gouvernements de la Suisse et de la France prévu à l'article 14 de l'annexe II de la convention de 1949 n'aurait pas été conclu.

Les deux gouvernements ont donc entamé **la négociation d'une convention fiscale** dont les grands principes ont été progressivement déterminés lors des déclarations conjointes franco-suisse des 22 janvier 2015, 14 avril 2015 et 23 janvier 2016.

La négociation a abouti à la signature¹ à Paris le 23 mars 2017 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Cet accord a été **examiné par votre commission des finances le 31 octobre 2017.**

Son rapporteur, notre collègue Vincent Capo-Canellas, ayant estimé **qu'il constituait un progrès significatif par rapport à la situation antérieure**, la commission a proposé au Sénat **de l'adopter, ce qui a été fait lors de la séance publique du 9 novembre 2017.**

B. L'EXONÉRATION DE TAXES LOCALES FRANÇAISES POUR LES ENTREPRISES DU SECTEUR DOUANIER SUISSE ET LA MISE EN PLACE D'UNE COMPENSATION POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La situation antérieure à l'accord du 23 mars 2017

Avant la conclusion de l'accord du 23 mars 2017, les entreprises exerçant leur activité dans le secteur suisse de l'aéroport étaient censées

¹ Par M. Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des affaires européennes et M. Didier Burkhalter, conseiller fédéral suisse en charge des affaires étrangères.

s'acquitter des taxes locales françaises, en application du principe de territorialité de l'impôt.

Cependant, la plupart d'entre elles ne remplissaient pas cette obligation. Seules quelques-unes s'en acquittaient, pour un montant estimé à **3,2 millions d'euros**.

Les taxes concernées étaient :

- **la contribution économique territoriale (CET)**, composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;

- **les taxes annexes sur les salaires** telles que la taxe d'apprentissage, la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue et la participation des employeurs à l'effort de construction.

Celles-ci bénéficiaient aux communes, aux EPCI, au département et à la région, selon la répartition suivante :

**Recettes de CFE et CVAE encaissées par les collectivités territoriales
dans le secteur suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse**

(en euros)

	2015	2016	Moyenne 2015-2016	Part du total
Blotzheim				
Hésingue	1 361 977		2 078 003	64 %
Saint-Louis	245 717			
CA 3 frontières*	438 140	2 110 172		
Département	727 123	813 027	770 075	24 %
Région	374 806	419 086	396 946	12 %
Total CFE + CVAE	3 147 762	3 342 285	3 245 024	100 %

* À compter de 2016, les montants de la CET sont perçus par la CA 3 frontières à la place des communes (régime de la fiscalité professionnelle unique).

Source : étude d'impact du projet de loi de ratification de l'accord du 23 mars 2017 entre la France et la Suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse

2. Une exonération d'impôts locaux en France et un assujettissement en Suisse

Pour mettre fin aux incertitudes qui prévalaient jusqu'ici, l'article 5 de l'accord du 23 mars 2017 prévoit **d'exonérer les entreprises du secteur suisse d'impôts locaux en France et de les assujettir à l'impôt local suisse**.

Plus précisément, au titre de leurs activités au sein de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, et **dans l'objectif affirmé d'éviter une double-imposition, ces entreprises seraient :**

- **imposables à l'impôt sur le capital en Suisse**, et plus précisément dans le canton de Bâle-Ville (2 de l'article 5). L'impôt sur le capital est, en Suisse, un impôt cantonal équivalent à la cotisation foncière des entreprises ;

- **exonérées en France de la contribution économique territoriale et des taxes annexes sur les salaires**, « ainsi que des impôts, droits et taxes de nature analogue qui les remplaceraient » (3 de l'article 5).

Cet article concerne exclusivement les entreprises répondant à trois conditions cumulatives, précisées au 1 de l'article 5 :

1° Elles sont « inscrites dans un registre cantonal du commerce en Suisse » et « exercent dans le secteur douanier suisse de l'aéroport » ;

2° Elles sont « résidentes fiscales en Suisse au sens de la convention fiscale de 1966 » ;

3° Leur activité « est en lien avec l'aéronautique ou nécessaire à l'exploitation normale de l'aéroport conformément à la convention de 1949 et à ses annexes ».

Des précautions sont prises pour que l'exonération de taxes locales françaises n'aboutisse pas à une double exonération. Le 3 de l'article 5 précise expressément que l'exonération de taxes locales françaises est prévue « afin d'éviter l'assujettissement à des impôts, droits et taxes de nature identique ou analogue existant tant en France qu'en Suisse ». Le 4 du même article 5 précise en outre que « nonobstant les paragraphes 2 et 3 du présent article, à défaut d'une imposition en Suisse de la part du capital des entreprises (...), les impôts, droits et taxes visés au paragraphe précédent peuvent être prélevés en France ».

Les 5, 6 et 7 de l'article 5 comprennent enfin diverses dispositions visant à prendre en compte l'éventuelle modification, par l'un des deux pays, des impôts locaux concernés, notamment par une procédure de notification obligatoire. Il est également prévu que « les autorités compétentes peuvent décider d'un commun accord, en cas de besoin, des modalités concrètes d'application du présent article ».

3. Une compensation de 3,2 millions d'euros au profit des collectivités locales, bien en deçà des recettes fiscales théoriques

L'accord du 23 mars 2017 prévoit que la perte de recettes fiscales pour les collectivités locales françaises concernées – la région, le département et les communes de Saint Louis, Blotzheim et Héringue – sera compensée par un prélèvement annuel de 3,2 millions d'euros sur le montant de l'impôt sur les sociétés acquitté par l'établissement public

« *EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg* », prévu au 2 de l'article 1^{er} de l'accord relatif à la fiscalité de cet établissement public.

Ce prélèvement serait effectué en amont du partage à égalité du produit de l'impôt sur les sociétés entre la France et la Suisse, de sorte que les deux pays contribuent de la même manière à la compensation des pertes de recettes fiscales pour les collectivités.

Le montant de 3,2 millions d'euros correspond au montant moyen perçu par les collectivités ces deux dernières années (cf. *supra*). Il pourra être actualisé pour tenir compte de l'inflation (4 de l'article 1^{er}).

Il est précisé que « *si le montant de l'impôt sur les sociétés acquitté par l'établissement public est inférieur à 3,2 millions d'euros, le prélèvement est égal au montant inférieur* » : en d'autres termes, **le montant de 3,2 millions d'euros reversé aux collectivités locales constitue un montant *plafond*, mais pas un montant minimum garanti.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 44 est issu **d'un amendement déposé par le Gouvernement**. Il a reçu un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Conformément aux dispositions de l'article 5 de l'accord signé le 23 mars 2017 entre la France et la Suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse actuellement en cours de ratification, il institue **un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser la perte de recettes, pour les collectivités territoriales concernées, résultant de l'exonération de la contribution économique territoriale et des taxes annexes sur les salaires françaises pour les entreprises exerçant leur activité dans le secteur douanier suisse de l'aéroport.**

Il prévoit que cette compensation est égale **au produit de l'impôt sur les sociétés acquitté par l'établissement public « *EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg* », dans la limite de 3,2 millions d'euros.**

Cela signifie donc que **si ce produit est inférieur à 3,2 millions d'euros**, le prélèvement que recevront les collectivités qui bénéficiaient du versement d'impôts locaux par les entreprises du secteur douanier suisse recevront **sera égal à ce montant inférieur.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Du point de vue des collectivités territoriales concernées, la solution retenue par l'article 5 de l'accord du 23 mars 2017, dont le présent article 22 assure la transcription, constitue une perte de recettes potentielles :

- la compensation de 3,2 millions d'euros a été fixée à partir de bases notoirement sous-évaluées, puisqu'il s'agit du montant moyen constaté ces dernières années, pendant lesquelles la majorité des entreprises ne payait pas l'impôt dû ;

- il s'agit d'un montant plafond, qui n'a pas vocation à augmenter, alors même que la croissance de l'activité de l'aéroport attendue au cours des prochaines années aurait sans doute abouti à une hausse importante des recettes fiscales « réelles », et notamment de la CVAE.

Il ne s'agit donc pas de compenser l'intégralité de l'exonération d'une taxe qui n'était que très partiellement acquittée, mais de préserver le niveau de recettes que ces collectivités recevaient.

Du point de vue des entreprises concernées, l'assujettissement à l'impôt sur le capital du canton de Bâle-Ville est bien plus favorable que l'assujettissement aux impôts locaux français : bien que justifiée dans le préambule de l'accord du 23 mars 2017 par un objectif d'élimination des doubles impositions, la solution retenue consiste en pratique à maintenir un régime dérogatoire en faveur des entreprises du secteur suisse.

En effet, si le taux nominal de l'impôt sur le capital du canton de Bâle-Ville figure parmi les plus élevés de la Confédération (soit 5,25 ‰), il est en pratique assorti de très fréquentes exonérations partielles ou totales, selon des critères en grande partie discrétionnaires auquel il est impossible d'avoir accès. Au total, l'imposition des entreprises concernées semble être de toute façon moins élevée dans le canton de Bâle-Ville qu'en France, d'autant que l'impôt sur le capital est seulement l'équivalent de la CFE en France, mais pas de la CVAE ni des taxes annexes.

Enfin, l'exonération d'impôts locaux assis sur des bases fiscales clairement localisables d'un point de vue géographique est surprenante. Il convient néanmoins de rappeler que la loi française n'y fait pas obstacle, dans la mesure où les stipulations d'un accord international l'emportent sur celle-ci.

En dépit de ces réserves, le compromis proposé par le présent accord paraît une solution acceptable, là encore pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, les collectivités concernées ont été consultées et ont soutenu cette démarche, d'après les informations communiquées à votre rapporteur général. En effet, même si le prélèvement de 3,2 millions d'euros proposé en compensation de l'exonération de taxes locales représente une

perte de recettes potentielles, ces **recettes n'étaient auparavant que très théoriques : elles seront désormais certaines, et prévisibles ;**

- **ensuite, le développement de l'activité au sein de l'aéroport de Bâle-Mulhouse profitera indirectement aux collectivités :** en effet, d'après l'administration fiscale française, *« il est permis d'espérer que, maintenant qu'un cadre juridique et fiscal pérenne est de nature à conforter le développement de l'aéroport, les collectivités territoriales bénéficieront des retombées économiques et fiscales plus générales de ce développement » ;*

- **enfin,** si le dynamisme des recettes fiscales théoriques devait aboutir à un écart trop important avec la compensation de 3,2 millions d'euros, **rien n'interdirait le cas échéant de prévoir, par un mécanisme de droit interne, une compensation de cet écart par l'État.** Par exemple, l'impôt dû pourrait être calculé dans les conditions de droit commun, l'État se substituant *in fine* aux contribuables concernées par **un mécanisme de crédit d'impôt ou de dégrèvement.** Il semble toutefois prématuré d'envisager une telle solution à court terme.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie mercredi 13 décembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Après avoir adopté 28 amendements, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2017 tel que modifié par les amendements qu'elle a adoptés.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>